



---

**Ausarbeitung**

---

**Unionsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf eine mitgliedstaatliche  
Legalisierung von Cannabis**

## **Unionsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf eine mitgliedstaatliche Legalisierung von Cannabis**

Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 039/22  
Abschluss der Arbeit: 15.08.2022  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Unionsrechtliche Vorgaben</b>	<b>4</b>
2.1.	Vertragliche Regelungen (AEUV)	4
2.2.	Sekundärrechtliche Regelungen	5
2.2.1.	Rahmenbeschluss 2004/757/JI	5
2.2.2.	Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes	6
2.2.3.	Weitere unionsrechtliche Instrumente	7
2.3.	Exkurs: Völkerrechtliche Verpflichtungen der Union gemäß Beschluss 90/611/EWG	8
2.4.	Exkurs: Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache Josemans (C-137/09)	8

## 1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde beauftragt, die unionsrechtlichen Vorgaben darzustellen, die im Hinblick auf eine regulierte Abgabe von Cannabis einschließlich der Legalisierung des Anbaus und der Lieferketten für eine solche Abgabe in Deutschland bestehen.

Die Ausarbeitung konzentriert sich auf die Darstellung der insoweit einschlägigen unionsrechtlichen Regelungen.<sup>1</sup> Völkerrechtliche Verpflichtungen, die möglicherweise auch die Europäische Union bzw. ihre Mitgliedstaaten binden, bleiben inhaltlich außer Betracht.

## 2. Unionsrechtliche Vorgaben

Unionsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf eine Behandlung von Cannabis ergeben sich aus den Unionsverträgen (Ziff. 2.1.) sowie dem unionsrechtlichen Sekundärrecht (Ziff. 2.2.).

Ergänzend wird auf völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union aufgrund des Beschlusses 90/611/EWG (Ziff. 2.3.) sowie auf die Rechtsprechung des EuGH zu Fragen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Cannabis in den Niederlanden hingewiesen (Exkurs: Ziff. 2.4.).

### 2.1. Vertragliche Regelungen (AEUV)

Die Notwendigkeit zur Bekämpfung des Drogenhandels sowie der Vorbeugung der Drogensucht in der Europäischen Union<sup>2</sup> ist im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert.

Der unerlaubte Handel mit Drogen zählt zunächst gemäß Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV zu den Kriminalitätsbereichen, in denen die Union durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen erlassen kann.<sup>3</sup>

Gemäß Art. 168 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV ergänzt die Union die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verringerung drogenkonsumbedingter Gesundheitsschäden einschließlich der Informations- und

---

1 Vgl. hierzu auch *Hofmann*, Das Cannabis-Dilemma - Rechtliche Hürden der Cannabis-Legalisation in Deutschland und Europa, VerfBlog, 2021/11/23 sowie *ders.*, Welche Probleme das Cannabiskontrollgesetz lösen muss - Deutschlands Cannabis-Dilemma Teil 2, VerfBlog, 2022/7/15.

2 Vgl. dazu auch RAT, EU-Drogenstrategie 2021-2025, Abl. EU 2021, C 102 I/1 sowie RAT, EU-Drogenaktionsplan 2021-2025, Abl. EU 2021 C 272/2.

3 *Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 168 AEUV, Rn. 18.

Vorbeugungsmaßnahmen.<sup>4</sup> Ziel ist danach die Verringerung der mit dem Drogenkonsum einhergehenden Todesfälle sowie Gesundheitsschäden.<sup>5</sup> Nach Ansicht in der Literatur können zudem auf die allgemeine Binnenmarktkompetenz sowie auf die allgemeine Handelskompetenz Maßnahmen zur Unterbindung der illegalen Drogenherstellung gestützt werden.<sup>6</sup>

## 2.2. Sekundärrechtliche Regelungen

### 2.2.1. Rahmenbeschluss 2004/757/JI

Sekundärrechtliche Vorgaben im Hinblick auf die Behandlung von Cannabis ergeben sich zunächst aus dem Rahmenbeschluss 2004/757/JI („*Rahmenbeschluss*“).<sup>7</sup>

Gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. a) des Rahmenbeschlusses trifft jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass folgende vorsätzliche Handlungen unter Strafe gestellt werden, wenn sie ohne entsprechende Berechtigung vorgenommen wurden: das Gewinnen, Herstellen, Ausziehen, Zubereiten, Anbieten, Feilhalten, Verteilen, Verkaufen, Liefern – gleichviel zu welchen Bedingungen –, Vermitteln, Versenden – auch im Transit –, Befördern, Einführen oder Ausführen von Drogen. Gemäß Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses sind vom Begriff „Drogen“ u. a. sämtliche Stoffe, die im Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe sowie im Wiener Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe aufgeführt sind, – und damit auch Cannabis – erfasst.<sup>8</sup>

Art. 2 Abs. 1 lit. b) des Rahmenbeschlusses regelt ferner, dass jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass das vorsätzliche Anbauen u. a. der Cannabispflanze unter Strafe gestellt wird, wenn es ohne entsprechende Berechtigung vorgenommen wurde. Gleiches gilt für das Besitzen oder Kaufen von Drogen mit dem Ziel, eine der unter Buchstabe Art. 2 Abs. 1 lit. a) des Rahmenbeschlusses aufgeführten Handlungen vorzunehmen (Art. 2 Abs. 1 lit. c) des Rahmenbeschlusses) sowie für das Herstellen, Befördern oder Verteilen

---

4 *Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 168 AEUV, Rn. 17; ferner *Lurger*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 168 AEUV, Rn. 26.

5 *Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 168 AEUV, Rn. 17.

6 *Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 75. EL Januar 2022, Art. 168 AEUV, Rn. 18.

7 Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels. ABl. EG 2004, L 335/8 (konsolidierte Fassung vom 09.06.2021).

8 Vgl. Art. 1 FINAL ACT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE FOR THE ADOPTION OF A SINGLE CONVENTION ON NARCOTIC DRUGS. DONE AT NEW YORK, ON 30 MARCH 1961, Recueil des traités des Nations unies, Bd. 520, Nr. 7515; ferner LIST OF SUBSTANCES IN SCHEDULE I, Convention on psychotropic substances (with lists of substances). Concluded at Vienna on 21 February 1971, Recueil des traités des Nations unies, Bd. 1019, Nr. 14956.

von Grundstoffen in der Kenntnis, dass sie der illegalen Erzeugung oder der illegalen Herstellung von Drogen dienen, Art. 2 Abs. 1 lit. d) des Rahmenbeschlusses.

In Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses wird ferner klargestellt, dass die Handlungen nach Art. 2 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses nicht in den Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses fallen, wenn die Täter sie ausschließlich für ihren persönlichen Konsum im Sinne des nationalen Rechts begangen haben.

Ferner trifft jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Rahmenbeschluss die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in Art. 2 f. Rahmenbeschluss genannten Straftaten mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen bedroht sind.<sup>9</sup>

Ergänzend führt der Erwägungsgrund 1 des Rahmenbeschlusses aus, dass der illegale Drogenhandel eine Bedrohung der Gesundheit, Sicherheit und Lebensqualität der Bürger der Europäischen Union sowie der legalen Wirtschaftstätigkeit, der Stabilität und der Sicherheit der Mitgliedstaaten darstellt.

#### 2.2.2. Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes

Weitere unionsrechtliche Regelungen im Hinblick auf die Behandlung von Cannabis ergeben sich aus dem Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands („*Schengen-Protokoll*“).<sup>10</sup>

Gemäß Art. 1 Schengen-Protokoll, das durch den Vertrag von Amsterdam dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als Anhang beigefügt wurde, haben sich 13 Mitgliedstaaten der Union gegenseitig ermächtigt, untereinander innerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens der Union eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich des Schengen-Besitzstands, wie er im Anhang zu dem Protokoll umschrieben ist, zu begründen.

Zu dem vorab umschriebenen Schengen-Besitzstand gehört das am 19. Juni 1990 in Schengen (Luxemburg) unterzeichnete Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen („*Durchführungsübereinkommen*“)<sup>11</sup>

Das Durchführungsübereinkommen enthält in Titel III, Kapitel 6 (Art. 70 ff.) Vorschriften im Hinblick auf Betäubungsmittel. Nach Art. 71 Abs. 1 des Durchführungsübereinkommens verpflichten

---

9 Zu den einzelnen Strafrahmen finden sich in den Art. 4 f. Rahmenbeschluss konkrete Vorgaben.

10 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte - Protokolle - Protokoll zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, ABl. EG 1997, C 340/93.

11 ÜBEREINKOMMEN zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. EG 2000, L 239/19.

sich die Vertragsparteien alle notwendigen Maßnahmen in Bezug auf die unmittelbare oder mittelbare Abgabe von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aller Art einschließlich Cannabis und den Besitz dieser Stoffe zum Zwecke der Abgabe oder Ausfuhr unter Berücksichtigung der bestehenden Übereinkommen der Vereinten Nationen zu treffen, die zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln erforderlich sind.

Gemäß Art. 71 Abs. 2 des Durchführungsübereinkommens verpflichten sich die Vertragsparteien, die unerlaubte Ausfuhr von Betäubungsmitteln aller Art einschließlich Cannabis-Produkten sowie den Verkauf, die Verschaffung und die Abgabe dieser Mittel mit verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Mitteln zu unterbinden. Ferner verstärken die Vertragsparteien zur Bekämpfung der unerlaubten Einfuhr von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aller Art einschließlich Cannabis die Kontrollen des Personen und des Warenverkehrs sowie der Transportmittel an den Außengrenzen, Art. 71 Abs. 3 Satz 1 des Durchführungsübereinkommens. Gemäß Art. 71 Abs. 4 des Durchführungsübereinkommens werden die Vertragsparteien zur Einhaltung der Bestimmungen des Art. 71 des Durchführungsübereinkommens Örtlichkeiten, an denen erfahrungsgemäß Rauschgifthandel betrieben wird, gezielt überwachen.

Nach Art. 71 Abs. 5 des Durchführungsübereinkommens werden die Vertragsparteien hinsichtlich der Eindämmung der unerlaubten Nachfrage nach Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aller Art einschließlich Cannabis ihr Möglichstes tun, um den negativen Folgen der unerlaubten Nachfrage nach Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vorzubeugen und entgegenzuwirken.

### 2.2.3. Weitere unionsrechtliche Instrumente

Die Europäische Union verfolgt ferner mit weiteren Instrumenten ausdrücklich das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus. Zu nennen ist zunächst die Entschließung des Rates vom 29. November 1996 über Maßnahmen zur Bekämpfung des Problems des Drogentourismus innerhalb der Europäischen Union<sup>12</sup>, die u. a. einen vertieften Informationsaustausch der Mitgliedstaaten anregt. Ferner haben sich die Mitgliedstaaten in der Gemeinsamen Maßnahme vom 17. Dezember 1996 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften und der Verfahren der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels<sup>13</sup> insoweit zu gemeinsamen Anstrengungen verpflichtet.

---

12 Entschließung des Rates vom 29. November 1996 über Maßnahmen zur Bekämpfung des Problems des Drogentourismus innerhalb der Europäischen Union, ABl. EG 1996, C 375/3.

13 GEMEINSAME MASSNAHME vom 17. Dezember 1996 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften und der Verfahren der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, ABl. EG 1996, L 342/6.

### 2.3. Exkurs: Völkerrechtliche Verpflichtungen der Union gemäß Beschluss 90/611/EWG

Die Europäische Union ist in der Folge des Beschlusses 90/611/EWG<sup>14</sup> Partei des am 20. Dezember 1988 in Wien abgeschlossenen Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen.<sup>15</sup> Die EU ist somit an die sich aus dem vorgenannten Abkommen ergebenden Verpflichtungen bspw. im Hinblick auf Gewinnung, Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, Verteilung, Verkauf der betroffenen Suchtstoffe und Substanzen gebunden. Diese Verpflichtungen gelten auch im Hinblick auf Cannabis.<sup>16</sup>

### 2.4. Exkurs: Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache Josemans (C-137/09)

Der EuGH hat sich ferner in der Vergangenheit mit Fragen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Cannabis in den Niederlanden befasst. In der Rechtssache Josemans hatte der EuGH Vorlagefragen eines niederländischen Gerichts im Hinblick auf eine kommunale niederländische Regelung zu entscheiden, die es verbietet, nicht in den Niederlanden ansässigen Personen den Zutritt zu Coffeeshops in der betreffenden Gemeinde zu gestatten.<sup>17</sup>

Im Hinblick auf die in den Niederlanden geltenden Regelungen zum Umgang mit Cannabis verweist der EuGH zunächst auf die unionsrechtlich relevanten Vorschriften.<sup>18</sup> In der Folge führt der EuGH in dieser Entscheidung aus:

*„42 Da die Einführung von Betäubungsmitteln außerhalb eines solchen streng überwachten Handels in den Wirtschafts- und Handelsverkehr der Union verboten ist, kann sich der Inhaber eines Coffeeshops hinsichtlich des Verkaufs von Cannabis nicht auf die Verkehrsfreiheiten oder das Diskriminierungsverbot berufen, um sich gegen eine kommunale Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche zu wehren.*

*43 Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass das Königreich der Niederlande, wie sich aus den Randnrn. 12 bis 14 des vorliegenden Urteils ergibt, eine Politik der Toleranz gegenüber dem Verkauf von Cannabis anwendet, obwohl der Handel mit Betäubungsmitteln in diesem Mitgliedstaat verboten ist. Denn nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs wird dieses Verbot nicht dadurch eingeschränkt, dass die mit seiner Durchsetzung betrauten Behörden in*

---

14 BESCHLUSS DES RATES vom 22. Oktober 1990 über den Abschluß des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen im Namen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (90/611 /EWG), ABL. EG 1990, L 326/56.

15 UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Recueil des traités des Nations unies, Bd. 1582, Nr. 1-27627.

16 Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a) UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Recueil des traités des Nations unies, Bd. 1582, Nr. 1-27627.

17 Vgl. EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 16.12.2010, Rs. C-137/09 (Marc Michel Josemans./Burgemeester van Maastricht), Slg. 2010, I-13054, Rn. 23 ff.

18 Vgl. EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 16.12.2010, Rs. C-137/09 (Marc Michel Josemans./Burgemeester van Maastricht), Slg. 2010, I-13054, Rn. 3 ff., Rn. 34 ff.



---

*Anbetracht der begrenzten personellen und materiellen Ausstattung der Verfolgung einer bestimmten Art des Drogenhandels eine geringere Priorität einräumen, weil sie andere Arten für gefährlicher halten. Eine solche Haltung kann insbesondere nicht zur Gleichstellung des unerlaubten Drogenhandels mit dem von den zuständigen Stellen streng überwachten Handel im medizinischen und wissenschaftlichen Bereich führen. **Dieser Handel ist nämlich tatsächlich legalisiert, während der unerlaubte Handel, selbst wenn er in bestimmten Grenzen toleriert wird, verboten bleibt** (vgl. in diesem Sinne Urteil Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, Randnr. 29).<sup>19</sup> [Hervorhebung durch den Bearbeiter]*

– Fachbereich Europa –

---

19 Vgl. EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 16.12.2010, Rs. C-137/09 (Marc Michel Josemans./Burgemeester van Maastricht), Slg. 2010, I-13054, Rn. 42 f.