



BRANCHENVERBAND
CANNABISWIRTSCHAFT E.V.

Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Positionspapier zu den Vorteilen der Cannabis-Legalisierung
für die öffentliche Sicherheit

ELEMENTE
Materialien zur Cannabiswirtschaft
Band 55



Genussmittel
Regulierung

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| 1. Einleitung | 4 |
| 2. Trends im illegalen Drogenhandel | 4 |
| 2.1 Schwarzmarkt - konzeptionelle Unterschiede | 5 |
| 2.2 Globalisierung der Organisierten Kriminalität | 5 |
| 2.3 Zunahme von Gewaltverbrechen | 6 |
| 2.4 Abgrenzung zum Markt für Medizinal-Cannabis | 6 |
| 2.4.1 Medizinisches Cannabis in Versorgungs- und Gesundheitsschutz | 6 |
| 2.4.2 Legales Cannabis als eigenständiger Konsum- und Regulierungsbereich | 7 |
| 2.4.3 Illegales Cannabis als Risiko für Gesundheit, Jugend- und Verbraucherschutz | 8 |
| 3. Zurückdrängung des Schwarzmarktes | 8 |
| 3.1 Verstärkte Kapazitäten für Strafverfolgungsbehörden | 8 |
| 3.2 Wettbewerb durch die legale Wirtschaft | 9 |
| 3.2.1 Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen | 9 |
| 3.3 Verbesserung statistischer Erfassung | 10 |
| 4. Prävention durch Marktregulierung | 11 |
| 4.1 Weniger Rekrutierung durch kriminelle Organisationen | 11 |
| 4.2 Schutz der öffentlichen Gesundheit | 11 |
| 4.3 Mehr Resilienz legaler Wirtschaftsstrukturen | 12 |
| 4.3.1 Lieferkettensicherheit durch Track-und-Trace Systeme | 12 |
| 4.3.2 Markttransparenz durch Lizenzierungssysteme | 13 |
| 4.3.3 Gütesiegel & Verhaltenskodex | 13 |
| 4.4 Digitalisierung als Anti-Geldwäsche Maßnahme | 13 |
| 4.5 Herstellung sozialer Gerechtigkeit | 13 |
| 5. Internationale Zusammenarbeit | 14 |
| 5.1 Europäische Zusammenarbeit | 14 |
| 5.1.1 Stärkung öffentlich-privater Partnerschaften | 14 |
| 5.1.2 Forschungsprojekte im europäischen Raum | 15 |
| 5.1.3 Anpassung bestehender Rechtsinstrumente | 16 |
| 5.2 Internationale Zusammenarbeit | 16 |
| 5.2.1 Integrität der Multilateralen Weltordnung | 16 |
| 5.2.2 Menschenrechtsbasierter Ansatz in der Drogenpolitik | 17 |

Redaktionelle Anmerkungen:

Dieses Positionspapier wurde am 10.04.2026 im Vorstand des BvCW beschlossen.

Impressum:

ELEMENTE - Materialien zur Cannabiswirtschaft
Schriftenreihe des Branchenverband Cannabiswirtschaft e.V.
(BvCW)
Herausgeber: BvCW e.V., Luisenstr. 54, 10117 Berlin
Verantwortlich: Michael Greif
Band: 55 - Positionspapier zu den Vorteilen der Cannabis-
Legalisierung für die öffentliche Sicherheit V1.0 -
Branchenverband Cannabiswirtschaft e.V.
Redaktionsschluss: 12.05.2026



Forderungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität:

Sicherheitspolitische und strategische Grundausrichtung

1. Stärkung der gesamtgesellschaftlichen Bekämpfung organisierter Kriminalität im Bereich illegaler Drogenmärkte
2. Klare politische Anerkennung der Cannabislegalisierung als sicherheits-, gesellschafts- und wirtschaftspolitisches Instrument zur Bekämpfung organisierter Kriminalität
3. Klare Zielformulierung und strategische Differenzierung in der Bekämpfung des Schwarzmarktes
4. Schrittweise und kontrollierte Öffnung des Genuss-Cannabismarktes mit dem Ziel, kriminellen Akteuren die Geschäftsgrundlage zu entziehen und illegale Marktstrukturen substanziell zurückzudrängen

Aufbau wettbewerbsfähiger legaler Marktstrukturen

5. Schaffung wettbewerbsfähiger, praktikabler und transparenter Rahmenbedingungen, um legale Marktstrukturen gegenüber kriminellen Angeboten zu stärken
6. Unterstützung des Aufbaus, der Ansiedlung und der Professionalisierung von Cannabis-Anbauvereinigungen als Teil legaler Versorgungsstrukturen
7. Förderung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Resilienz durch den Aufbau belastbarer regulierter Marktstrukturen
8. Mobilisierung öffentlicher und privater Investitionen in öffentliche Sicherheit, Marktaufsicht und regulatorische Infrastruktur

Prävention, Gesundheitsschutz und gesellschaftliche Folgewirkungen

9. Prävention von Schäden durch Verunreinigungen, Beimischungen und synthetischen Cannabinoiden
10. Stärkung von Prävention, Aufklärung und Normalisierungsprozessen zur Entkopplung des Cannabismarktes von Märkten für harte Drogen
11. Verankerung einer eigenständigen schadens- und risikominimierenden Drogenpolitik als Ergänzung zu repressiven und strafverfolgenden Maßnahmen
12. Aufarbeitung der durch die Prohibition verursachten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und institutionellen Schäden

Transparenz, Kontrolle und Finanzintegrität

13. Implementierung technologischer Lösungen zur Lieferkettensicherheit, Rückverfolgbarkeit und Sicherstellung von Markttransparenz
14. Einführung und Förderung digitaler Bezahlssysteme in legalen Cannabismärkten zur Prävention von Geldwäsche und zur Reduktion bargeldbasierter Schattenstrukturen

Kooperation mit Wirtschaft und Wissenschaft

15. Verstärkte und strukturierte Kooperation mit der Cannabiswirtschaft und wissenschaftlichen Einrichtungen im Rahmen eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes in der Drogenpolitik
16. Systematische Prüfung und Nutzung von Synergien aus Public-Private-Partnerships in der Cannabispolitik
17. Durchführung wissenschaftlicher Modellprojekte mit kommerzieller Lieferkette sowie zu weiteren cannabisbezogenen Fragestellungen
18. Cannabis-spezifische Anpassung statistischer Erhebungen und Trainings für Polizei- und Strafverfolgungsbehörden

Europäische und internationale Weiterentwicklung

19. Intensivierung der europäischen und internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung grenzüberschreitender krimineller Strukturen
20. Vorausschauender Dialog zur Anpassung bestehender europäischer Rechtsinstrumente an moderne Regulierungsansätze
21. Strategische Grundlagenarbeit für internationale Reformschritte, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Inter-se-Modifikation

1. Einleitung

Für die Organisierte Kriminalität ist Cannabis seit der Einführung der Cannabis-Prohibition vor rund einem halben Jahrhundert in Deutschland eine wichtige Einnahmequelle. Der illegale Markt profitiert dabei von steigenden Konsumzahlen sowie einem gänzlich unregulierten Markt, der nach Recht des Stärkeren strukturiert ist und handelt. Der von Organisierter Kriminalität gesteuerte Drogenhandel stellt eine immer größer werdende Bedrohung für Gesundheit und Sicherheit in Europa dar und verschärft sich durch die zunehmende Verfügbarkeit illegaler sowie synthetischer Drogen weiter. Gleichzeitig verursacht die Organisierte Kriminalität (OK) durch Gewalt, Einschüchterung und Korruption erhebliche gesellschaftliche Schäden und zahlreiche Opfer.

Aus Sicht des BvCW würde die Einführung eines regulierten Marktes durch eine Legalisierung von kommerziellen Lieferketten für Genusscannabis ein zusätzliches Instrument im Kampf gegen die organisierte Kriminalität darstellen. Der Blick in Länder wie Kanada hat gezeigt, dass Konsumierende ein Interesse daran haben, ihr Cannabis aus legalen Quellen zu beziehen, sofern die legalen Bezugsmöglichkeiten konkurrenzfähig zu jenen des Schwarzmarktes sind. Der Schwarzmarkt wiederum kann durch den Eintritt legaler Akteure auf den Markt zurückgedrängt werden. Dies hat in der Konsequenz positive Folgen für die Gesellschaft, da der Einfluss durch die OK sukzessive gesenkt werden kann.

Vor dem Hintergrund der ersten EKOCAN-Zwischenevaluation¹ wurde deutlich, dass eine Teil-Legalisierung die Eindämmung des illegalen Cannabismarktes bereits zu Teilen erreichen konnte, wenngleich weiterhin strukturelle Herausforderungen bestehen. Gleichzeitig zeigen erste Erfahrungen aus regulierten Märkten potenzielle Vorteile durch Qualitätskontrolle, Verbraucherschutz und die Möglichkeit staatlicher Steuerung - was sich mittelfristig positiv auf die Schwarzmarktverdrängung auswirkt. Ein zentrales, bislang nur teilweise ausgeprägtes Mittel liegt in der konsequenten Ausgestaltung und Durchsetzung regulierter Strukturen, die geeignet sind, illegale Märkte nachhaltig zu substituieren und deren Einfluss zurückzudrängen.

2. Trends im illegalen Drogenhandel

Der weltweite illegale Drogenhandel stellt eine der Haupteinnahmequellen der Organisierten Kriminalität dar und erwirtschaftet Umsätze, welche auf einen dreistelligen Milliardenbetrag geschätzt werden.² Da der illegale Drogenhandel allgemein stark auf internationale Lieferketten und Zusammenarbeit mit Akteuren in Produktions-, Transit- und Vertriebsländern angewiesen ist, sind kriminelle Netzwerke hochgradig vernetzt und koordinieren sich häufig über Landesgrenzen und Rechtsgebiete hinweg.

Bis zum Jahr 2024 hat Europol 821 als "gefährliche" bezeichnete Netzwerke identifiziert, die insgesamt 25.000 Personen umfassen. Rund 50 % der Netzwerkangehörigen werden im Dunstkreis des Drogenhandels verortet, rund 36 % sollen ausschließlich auf den Handel mit Drogen spezialisiert sein.³

Aufgeschlüsselt betreiben 113 Netzwerke ausschließlich Kokainhandel, 44 ausschließlich Handel mit Cannabis und 111 gemischten Drogenhandel; letzteres betrifft insbesondere die Kombination von Kokain und Cannabis als auch Kokain, Cannabis und synthetische Drogen.⁴ Somit stellt der Handel mit Cannabis die primäre Einnahmequelle für etwa 5 % (konkret für 44 von 821) der gefährlichsten kriminellen Netzwerke in der EU dar. Bei einem geschätzten Gesamtwert von 12,1

¹ Der Forschungsverbund aus dem Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung, dem Centre for Health and Society und dem Institut für Kriminologie evaluiert im Projekt EKOCAN die Auswirkungen des Konsumcannabisgesetz auf Jugend- und Gesundheitsschutz sowie cannabisbezogene Kriminalität.

² Deutscher Bundestag. Ausschuss für Gesundheit. Wortprotokoll der 25. Sitzung. Protokoll-Nr. 21/25. Seite 11

³ Europol (2024), Decoding the EU's most threatening criminal networks, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Seite 9

⁴ Europol (2024), Decoding the EU's most threatening criminal networks, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Seite 28

Milliarden Euro des Europäischen Schwarzmarktes für Cannabis⁵ würde eine Legalisierung des Cannabismarktes kriminellen Organisationen schlagartig substanzielle Mittel entziehen.

Das Muster in der internationalen Rauschgiftkriminalität spiegelt sich auch in den Daten auf nationaler Ebene wieder; im aktuellen Lagebild zur Organisierten Kriminalität in Deutschland wurden im Berichtsjahr 2024 insgesamt 259 OK-Verfahren mit dem Hauptdelikt der Rauschgiftkriminalität erfasst. Davon entfielen 109 Ermittlungsverfahren primär auf Kokain und 87 Ermittlungsverfahren auf Cannabis-Produkte. In 54 Ermittlungsverfahren waren mehrere Rauschgiftarten Gegenstand.⁶

→ Die Legalisierung von Cannabismärkten würde einer signifikanten Anzahl krimineller Organisationen die Geschäftsgrundlage entziehen.

2.1 Schwarzmarkt - konzeptionelle Unterschiede

Grundsätzlich kann zwischen Weiß-, Schwarz- und Graumärkten unterschieden werden. Allerdings ist auch der "Schwarzmarkt" ein häufig irreführender und uneinheitlich definierter Begriff. In der Realität besteht ein abstraktes Netzwerk überlappender und paralleler Märkte, welche sich durch ihre strukturellen, politischen, wirtschaftlichen, geographischen und kulturellen Eigenschaften unterscheiden. Während Organisierte Kriminalität im weitesten Sinne mit einer Pyramiden-Struktur verglichen werden kann, ist der Schwarzmarkt insgesamt von einer Vielzahl von Akteuren und Strukturen geprägt. Diese können beispielsweise zwischen offenen und geschlossenen Märkten, strukturierten und fragmentierten Märkten als auch produktspezifisch variieren.⁷

Eine bedeutende Abgrenzung in der kriminologischen Bewertung muss zwischen der nicht-gewinnorientierten Weitergabe von Cannabis und organisiertem Drogenhandel mit bedeutender krimineller Energie getroffen werden. Empirisch belegt ist, dass aufgrund von „Sozialer Abgabe“ (im Englischen "Social Supply") nicht der gesamte illegale Markt für Cannabis von der Organisierten Kriminalität kontrolliert wird: dahingehend schloss der erste EKOCAN Zwischenbericht die soziale Abgabe korrekterweise aus und definierte den Schwarzmarkt anhand einer Gewinnerzielungsabsicht, eines gewissen Grades an Professionalisierung, eines zumeist kollaborativen Zusammenwirkens und einer hohen Komplexität der Lieferkette.⁸ Auch im zweiten Zwischenbericht wird vermerkt, dass Eigenanbau, Kleinplantagen und "social supply" prinzipiell nicht mit der organisierten Kriminalität gleichzusetzen sind.⁹

→ Das diffuse Konzept des Schwarzmarktes muss besser verstanden und eindeutig definiert werden, um einen evidenzbasierten Beitrag von Cannabismärkten zur Bekämpfung gesellschaftlich schädlicher krimineller Organisationen zu belegen.

2.2 Globalisierung der Organisierten Kriminalität

Circa 68 % der gefährlichsten kriminellen Netzwerke bestehen aus Mitgliedern mit Nationalitäten aus 112 verschiedenen Ländern.¹⁰ Dies unterstreicht den grenzübergreifenden Charakter des internationalen Drogenhandels. Organisiertes grenzübergreifendes Verbrechen wird auch im Niiniströ Bericht zu Europas ziviler und militärischer Bereitschaft als eine zunehmend gewalttätige Bedrohung identifiziert, welche menschliche Unsicherheiten fördert und Gemeinschaften im Europäischen Raum destabilisiert - was unter anderem mit einem Anstieg von 184 % an Beschlagnahmungen von illegalen Cannabis-Importen zwischen 2012 und 2022 begründet wird.¹¹ Im selben Zeitraum haben zahlreiche Staaten und Regionen weltweit ihre Drogenpolitik liberalisiert, um innovative Ansätze in der Schwarzmarkt看ämpfung zu fördern.

→ Internationale Synergien in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und bei der Entwicklung regulatorischer Antworten müssen im modernen Kriminalrecht stärkere Beachtung finden.

⁵ EUDA (2025). *European Drug Report 2025. Cannabis – the current situation in Europe.*

⁶ Bundeskriminalamt Wiesbaden (2026). *2024 - Bundeslagebild Organisierte Kriminalität. Seite 22*

⁷ Coomber et. Al (2013). *Key Concepts in Drugs and Society. Seite 165-168*

⁸ Manthey, Jakob, Jacobsen, Britta, Kalke, Jens, Kraus, Ludwig, Radas, Senadin, Schranz, Anna, ... Schreier, Sarah. (2025, September 29). *Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 1. Zwischenbericht. Seite 62*

⁹ Jakob Manthey, Jens Kalke, Ludwig Kraus, Senadin Radas, Anna Schranz, Uwe Vertheim, ... Sarah Schreier. (2026, April 1). *Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 2. Zwischenbericht (Version 1). Seite 143*

¹⁰ Europol (2024). *Decoding the EU's most threatening criminal networks, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Seite 20-21*

¹¹ Safer together. *Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness. Report by Sauli Niiniströ, former president of the Republic of Finland, in his capacity as Special Adviser to the President of the European Commission. Seite 141-142*

2.3 Zunahme von Gewaltverbrechen

Die Organisierte Kriminalität verfestigt sich zunehmend auf globaler Ebene, wobei der Anstieg des Handels mit illegalen Drogen den Wettbewerb zwischen kriminellen Vereinigungen intensiviert und Gewaltspiralen auslöst.¹² Insbesondere der Handel mit Kokain und Cannabis löst nach Angaben der Europäischen Kommission eine erhebliche Anzahl gewaltsamer Vorfälle aus, darunter Tötungen, Schießereien, Bombenanschläge, Brandstiftungen, Entführungen, Folter und Einschüchterung.¹³ Weiterhin zeichnet sich die Transformation krimineller Organisationen durch ein nie dagewesenes Level an Koordination und das Aufkommen von Verbrechen als Dienstleistung (z.B. Bereitstellung von Laboren, Chemikalien, Logistik und Gewaltverbrechen) aus.¹⁴ Insbesondere für "Violence as a Service" ist besonders besorgniserregend, dass kriminelle Gruppierungen anscheinend in zunehmendem Maße in den sozialen Medien Kinder und Jugendliche anwerben.¹⁵ Dies verweist auf die Entwicklung einer erweiterten Rekrutierungsstruktur rund um illegale Cannabismärkte durch kriminelle Organisationen. Es ist nicht erwartbar, dass die Organisierte Kriminalität in Zukunft auf die Rekrutierung Minderjähriger verzichtet, solange es ihr für die Durchsetzung eigener Ziele hilft. Mit der Einführung eines legalen Cannabismarktes mit engmaschiger Marktregulierung könnte diesem Trend entscheidend entgegengewirkt und Kinder und Jugendliche vor dem Eintritt in den illegalen Markt geschützt werden.

Prinzipiell unterliegen Schwarzmärkte und legale Märkte denselben Marktprinzipien und Verdrängungsmechanismen, wobei der kriminologisch wichtigste Unterschied in Konfliktlösungsmechanismen zu verorten ist: legale Märkte haben Zugriff auf Rechtssysteme, privatrechtliche Instrumente, spezialisierte Gerichte und Anwälte - während illegale Akteure ihre Differenzen primär durch Gewalt lösen.¹⁶ Der Begriff der cannabisbezogenen Gewalt bezieht sich somit auf die Mechanismen des illegalen Marktes im Bereich Cannabis und muss von einer cannabisinduzierten Gewalteinwirkung durch Individuen unterschieden werden. Die Einführung legaler Marktstrukturen für Genusscannabis würde den Umfang illegaler Operationen stark limitieren, was gleichsam mit einer Reduktion von Gewaltausübungen einhergehen sollte. Stattdessen würden bei Streitigkeiten im Markt zivilisierte Problemlösungsmechanismen und Rechtsstaatsprinzipien Anwendung finden.

→ Durch das Herauslösen von Cannabis aus dem internationalen Handel mit illegalen Drogen vermindert sich das Potenzial zur Gewaltanwendung aufgrund der Reduzierung des Konfliktpotenzials zwischen gewaltbereiten Wettbewerbern auf dem Schwarzmarkt.

2.4 Abgrenzung zum Markt für Medizinal-Cannabis

Medizinisches Cannabis ist vom allgemeinen Cannabiskonsum klar abzugrenzen, da es für die Behandlung gesundheitlicher Beschwerden oder Erkrankungen ärztlich verschrieben wird und bereits heute Teil einer geregelten gesundheitlichen Versorgung ist. Innerhalb dieses Bereichs ist weiter zu unterscheiden zwischen der Behandlung schwerer Erkrankungen mit möglicher Kostenübernahme durch die gesetzliche Krankenversicherung, der Behandlung nicht schwerer bzw. nicht erstatteter Beschwerden im Selbstzahlerbereich sowie Anwendungen im Grenzbereich zwischen Symptommanagement, funktioneller Stabilisierung und präventiver Gesundheitsanwendung, etwa im Kontext von Stressreduktion, Schlaf oder Entspannung. Gerade an diesen Übergängen zeigt sich, dass die starre Gegenüberstellung von „Patient“ und „Konsument“ zu kurz greift und wissenschaftlich präzise Kriterien nötig sind, um Motivation, Beschwerdelast, Therapieziel, Erstattungsfähigkeit und Gesundheitsbezug sauberer zu unterscheiden.

2.4.1 Medizinisches Cannabis in Versorgungs- und Gesundheitsschutz

Die Versorgung mit medizinisch verordnetem Cannabis ist nicht nur eine wirtschaftliche Frage, sondern hat auch große Implikation für das Sicherstellen einer qualitativ hochwertigen Therapie von Patienten.

Wo Patientinnen und Patienten Zugang zu seriösen medizinischen Anbietern, qualitätsgesicherten Produkten, ärztlicher Begleitung und rechtssicheren Abgabewegen haben, werden Gesundheitsgefahren prozessbedingt reduziert. Das gilt insbesondere dort, wo eine fachlich verantwortete Indikationsstellung, eine therapeutische Begleitung, standardisierte Herstellungs- und Prüfprozesse, definierte Produktqualität, dokumentierte Abgabe und eine pharmakologisch nachvoll-

¹² European Union Drugs Agency (2026). Final statement by Alexis Goosdeel, Executive Director of the EUDA at the end of his 10-year mandate. Seite 2

¹³ European Commission (2022). Study strengthening the fight against organised crime: Assessing the legislative framework. Final report. Seite 6

¹⁴ European Union Drugs Agency (2026). Final statement by Alexis Goosdeel, Executive Director of the EUDA at the end of his 10-year mandate. Seite 2

¹⁵ Jakob Manthey, Jens Kalke, Ludwig Kraus, Senadin Radas, Anna Schranz, Uwe Verthein, ... Sarah Schreier. (2026, April 1). Evaluation des Konsumcannabisesgesetzes (EKOCAN): 2. Zwischenbericht (Version 1). Seite 139

¹⁶ Robin Hofmann (2025). The Regulation of Cannabis in Europe. Of Highs and Laws. Routledge Focus. Seite 29

ziehbarer Anwendung zusammenkommen. Gerade seriöse medizinische Anbieter reduzieren Risiken nicht nur durch das Produkt selbst, sondern durch Transparenz beim gesamten ärztlichen und pharmazeutischen Versorgungsprozess.

Zugleich bleibt dieser Zugang in Deutschland strukturell erschwert. In Teilen der niedergelassenen Ärzteschaft bestehen weiterhin Vorbehalte gegenüber Cannabisverordnungen. Hinzu kommt die praktische Schwierigkeit, entsprechende Verordnungen in bestehende Verwaltungs- und Wirtschaftlichkeitsbudgets einzuordnen. Darüber hinaus besteht häufig die Sorge vor finanziellen Rückforderungen auf ärztlicher Seite ("Regress") und an Apotheken ("Retaxationen"), insbesondere bei Patientinnen und -Patienten der gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV) mit Kostenübernahme. Die Folge ist, dass selbst medizinisch begründete Versorgung in der Praxis häufig an systemischen Hürden scheitert oder verzögert wird.

Auch die Datenlage ist für den GKV-Bereich unzureichend. Die gesetzlich vorgesehene Begleiterhebung des BfArM wurde zum 31. März 2022 beendet; seitdem werden dort keine neuen systematischen Versorgungsdaten mehr erhoben. Öffentliche Routinedaten wie GAmSi¹⁷ bilden im Wesentlichen die GKV-Arzneimittelversorgung ab. Für den Privatzahlerbereich existieren hingegen keine belastbaren, öffentlich zugänglichen Versorgungsdaten; dort liegen im Wesentlichen nur privatwirtschaftliche Veröffentlichungen und Marktbeobachtungen vor. Dadurch fehlen wichtige Informationen zu Indikationen, Schweregraden, Motiven, Therapieverläufen und zum tatsächlichen Verhältnis von erstatteter, privater und nichtmedizinischer Nutzung.

Arzneimittelrechtlich entwickelt sich der Bereich dennoch weiter. Mit Sativex und Epidyolex bestehen zugelassene cannabisbezogene Fertigarzneimittel; für Epidyolex sind mehrere On-Label-Indikationen auf EU-Ebene zugelassen. Parallel dazu arbeiten diverse Unternehmen¹⁸ an cannabinoidbasierten Fertigarzneimitteln, für die bereits ein Zulassungsantrag eingereicht wurde und die sich aktuell in Phase 3 befinden, oder sie haben zumindest öffentlich mitgeteilt, regulatorisch zugelassene cannabisbasierte Fertigarzneimittel zu entwickeln. Für Sativex gilt zudem, dass Generika perspektivisch grundsätzlich möglich sind, derzeit aber noch keine entsprechenden Generika etabliert sind. Unabhängig davon bleibt die Versorgungspraxis heute überwiegend durch Off-Label- und No-Label-Anwendungen¹⁹ geprägt; insbesondere Rezepturausgangsstoffe, standardisierte Extrakte und Blüten werden meist außerhalb klassischer indikationsbezogener Zulassungen eingesetzt.

Traditionell hat sich die Food and Drug Administration der USA gegenüber Erstzulassungen cannabisbasierter Arzneimittel seit Jahrzehnten sehr zurückgehalten. Zwar besitzt Epidyolex eine Zulassung als cannabisabgeleitetes CBD-Arzneimittel, eine breitere FDA-Zulassungslinie für cannabisbasierte Produkte aus der eigentlichen Cannabis-Wertschöpfungskette hat sich daraus jedoch nicht entwickelt. Erst die jüngsten politischen Entwicklungen rund um die geplante Reklassifizierung von Cannabis als Substanz mit anerkanntem medizinischem Nutzen schaffen ein Umfeld, in dem weitere Erstzulassungen künftig realistischer werden könnten.

2.4.2 Legales Cannabis als eigenständiger Konsum- und Regulierungsbereich

Legales nicht-medizinisches Cannabis ist von medizinischem Cannabis ebenfalls abzugrenzen. Es dient nicht primär der Behandlung einer Krankheit, sondern ist als eigenständiger Konsum- und Regulierungsbereich zu verstehen. Gerade in einem legalen System mit zwei verfügbaren Wertschöpfungsketten liegt ein wesentlicher Vorteil darin, dass die Motivation für die Anwendung von Cannabis klar voneinander unterschieden werden kann. Menschen mit echter medizinischer Indikation müssen dann nicht auf informelle, konsumbezogene oder pseudomedizinische Wege ausweichen, während Personen ohne vorliegende Indikation nicht künstlich in eine Patientenrolle gedrängt werden müssen, um legalen Zugang zu erhalten.

Genau darin liegt ein ordnungspolitischer und gesundheitspolitischer Gewinn: Wo ein legaler Konsumbereich vorhanden ist, muss der medizinische Markt nicht die Funktion eines Ersatzkanals für alle Formen des Cannabiskonsums übernehmen. Das entlastet die medizinische Versorgung, schafft klare Rollen, reduziert regulatorische Unschärfen und verbessert die Trennschärfe zwischen echter Therapie, Selbstzahleranwendung, Wohlbefindensnutzung und allgemeinem Konsum.

¹⁷ GAmSi-Daten sind standardisiert erhobene Routinedaten aus der Suchthilfe in Deutschland, die Informationen zu Klient*innen, Konsumverhalten und Behandlungsverläufen enthalten und zur Analyse von Versorgung und Trends im Suchtgeschehen dienen.

¹⁸ Beispielsweise die Unternehmen Vertanical oder Avextra

¹⁹ Unter einer Off-Label-Indikation versteht man die Anwendung eines zugelassenen Arzneimittels außerhalb der offiziell genehmigten Einsatzbereiche, etwa bei einer anderen Erkrankung, in abweichender Dosierung, für eine nicht zugelassene Altersgruppe oder über einen anderen Verabreichungsweg. Eine No-Label-Indikation hingegen liegt vor, wenn ein Arzneimittel ohne entsprechende Zulassung für die betreffende Anwendung eingesetzt wird oder überhaupt keine arzneimittelrechtliche Zulassung für diesen Einsatz besteht, beispielsweise bei nicht zugelassenen Präparaten oder bestimmten Importarzneimitteln.

Dem Missbrauch des medizinischen Systems durch Konsumierende, die mangels Alternativen eine medizinische Indikation vorgeben, um (sauberes und qualitatives) Cannabis zu erhalten, könnte so effektiv vorgebeugt werden.

2.4.3 Illegales Cannabis als Risiko für Gesundheit, Jugend- und Verbraucherschutz

Illegales Cannabis ist von beiden legalen Bereichen deutlich zu unterscheiden. Es unterliegt keiner verlässlichen Qualitätskontrolle, keiner standardisierten Produktsicherheit, keiner geregelten Lieferkette und keiner fachlich verantworteten Begleitung. Für Patientinnen und Patienten ist dies besonders problematisch, weil eine informelle Beschaffung weder therapeutische Kontinuität noch verlässliche Wirkstoffprofile sicherstellen kann. Für Konsumentinnen und Konsumenten fehlt zugleich jeder verlässliche Rahmen für Produkttransparenz, Risikoauflärung sowie Jugend- und Verbraucherschutz.

Gerade im Kontext illegaler Versorgung wird Cannabis zudem zu einem sogenannten "Gateway-Access": nicht im Sinn einer zwangsläufigen pharmakologischen Eskalation, sondern als Zugangsweg in unregulierte Beschaffungsstrukturen, in denen weder Gesundheits- noch Jugendschutz gewährleistet sind und in denen die Berührung mit weiteren illegalen Substanzen, anderen illegalen Märkten und kriminellen Vertriebsstrukturen wahrscheinlicher wird. Die eigentliche Gateway-Problematik liegt damit weniger im Stoff allein als in der illegalen Versorgungsform. Wer Cannabis über den Schwarzmarkt bezieht, bewegt sich in einem Umfeld ohne kontrollierte Abgabe, ohne Alterskontrolle, ohne qualitätsgesicherte Produkte, ohne verlässliche Information über Wirkstoffgehalt oder Kontaminationen und ohne institutionelle Schutzmechanismen. Anders formuliert haben Dealer ein Interesse daran, neben Cannabis auch härtere Drogen zu vertreiben. Wäre der Verkauf von Cannabis hingegen legal, so würden Konsumierende durch ihr Interesse an Cannabis nicht mehr in Kontakt mit diesen Drogen gebracht, was mutmaßlich auch Situationen reduzieren würde, in denen Konsumierende sich vom Konsum härterer Drogen überzeugen lassen.

Deshalb ist die regulatorische Trennung zwischen medizinischem Cannabis, legalem nicht-medizinischem Cannabis und illegalem Cannabis von zentraler Bedeutung. Fehlen funktionierende legale Strukturen, werden medizinische Bedarfe, Selbstzahlermärkte und allgemeiner Konsum regelmäßig in informelle oder illegale Beschaffungswege gedrängt. Ein tragfähiges Regelsystem muss daher beide legalen Sphären ermöglichen: die medizinische Versorgung und die Sicherstellung der Behandlungsqualität einerseits als auch den legalen Konsumbereich als klar regulierte Alternative zum Schwarzmarkt. Nur dann können Gesundheitsrisiken reduziert, Jugend- und Verbraucherschutz gestärkt und illegale Beschaffungsstrukturen tatsächlich geschwächt werden.

3. Zurückdrängung des Schwarzmarktes

Eines der Hauptziele der Cannabislegalisierung ist die Bekämpfung des Schwarzmarktes. Internationale Erfahrungen zeigen, dass diese nicht auf Anhieb zerfallen, sondern eher in einem graduellen Prozess der legalen Marktetablierung und gesellschaftlichen Normalisierung abgelöst werden. Begünstigt wird dieser Prozess unter anderem dadurch, dass die legale Wirtschaft mit der Organisierten Kriminalität in den Wettbewerb eintritt, während Strafverfolgungsbehörden mehr Kapazitäten haben, um sich auf schwerwiegende Verbrechen zu konzentrieren.

3.1 Verstärkte Kapazitäten für Strafverfolgungsbehörden

Die Einführung des Cannabisgesetzes (CanG) ist die größte Entkriminalisierung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, welche mit über 100.000 weggefallenen Cannabisdelikten jährlich ein großes Potenzial für Entlastungen der Strafverfolgungsbehörden darstellt.²⁰ Alleine die jährlichen Einsparungen bei den Gerichten wurden vom Gesetzgeber auf €225 Millionen geschätzt.²¹ Die Entkriminalisierung von Cannabiskonsumierenden setzt erhebliche Ressourcen in der Strafverfolgung frei und ermöglicht einen verstärkten Fokus auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Wie in der EKOCAN Zwischenevaluation vermerkt, ist durch die Herausnahme der konsumnahen Delikte der Anteil der schweren (Handels-)Delikte auf 50-90% aller cannabisbezogenen Delikte gestiegen.²² Darin spiegelt sich ein starker Effizienzgewinn in der Bekämpfung organisierten Verbrechens durch die Fokussierung begrenzter Ressourcen.

²⁰ Manthey, Jakob, Jacobsen, Britta, Kalke, Jens, Kraus, Ludwig, Radas, Senadin, Schranz, Anna, ... Schreier, Sarah. (2025, September 29). Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 1. Zwischenbericht. Seite 165

²¹ Drucksache 20/8704. Seite 4

²² Manthey, Jakob, Jacobsen, Britta, Kalke, Jens, Kraus, Ludwig, Radas, Senadin, Schranz, Anna, ... Schreier, Sarah. (2025, September 29). Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 1. Zwischenbericht. Seite 166

→ Die nahezu komplette Herausnahme der konsumnahen Delikte ermöglicht eine Konzentrierung begrenzter Ressourcen auf Fälle schwerer organisierter Kriminalität.

3.2 Wettbewerb durch die legale Wirtschaft

Der Handel mit illegalen, aber nachgefragten Gütern schafft eine wirtschaftliche Nische für organisierte Kriminalität, die als „Schattenkapitalismus“ marktförmig funktioniert, teils fließende Übergänge zur legalen Wirtschaft aufweist und daher durch finanzielle Bekämpfungsmaßnahmen angreifbar ist.²³ Schätzungen zufolge lassen sich durch eine Cannabislegalisierung basierend auf einem Gesamtjahresbedarf von 400 Tonnen fiskalische Effekte von €4.7 Milliarden generieren, bestehend aus Einsparungen für Strafverfolgungsbehörden von ca. €1.36 Milliarden (€1.1 Milliarden Kosteneinsparungen in der Polizeiarbeit und €313 Millionen bei Staatsanwaltschaft und Gerichten) und Steuereinnahmen von €2.8 Milliarden (€1.8 Milliarden Cannabissteuer modelliert nach Alkohol und Tabaksteuer, €650 Millionen Umsatzsteuer, €85 Millionen Unternehmenssteuer, €280 Millionen Einkommensteuer, €526 Millionen Sozialversicherungsbeiträge).²⁴ Dahingehend ist festzuhalten, dass die Grundannahme von 400 Tonnen eher konservativ zu bewerten ist. Der erste EKOCAN Zwischenbericht ging bisweilen von einem Gesamtbedarf von 670-823 Tonnen aus.²⁵

Derweil beliefen sich die Medizinal-Cannabis-Importe im Jahr 2025 auf 201 Tonnen mit einem geschätzten Gesamtwert von €1 Milliarde.²⁶ Gemäß der Annahme, dass die Importmenge dem Genussmittelmarkt dient, würde dies bedeuten, dass dem Schwarzmarkt ca. 25-30% seines Volumens mit einem Gesamtwert von ca. € 1 Milliarde entzogen worden wären. Verschiedene Ansätze aus anderen Ländern liefern zunehmend Hinweise, welche die finanzielle Schädigung der organisierten Kriminalität nahelegen. Selbst in Italien deuten polizeiliche Hellfelddaten²⁷ darauf hin, dass die durch ein rechtliches Schlupfloch entstandene, unbeabsichtigte Legalisierung von CBD-Cannabis zu Umsatzeinbußen der organisierten Kriminalität in Höhe von etwa 90 bis 170 Millionen Euro geführt hat.²⁸ Weiterhin ist festzuhalten, dass diese Mehreinnahmen in Präventions- und Therapieprogramme investiert werden können, welche häufig chronisch unterfinanziert sind und wo auch im Rahmen des zweiten Zwischenberichts der EKOCAN Evaluation ein erheblicher Verbesserungsbedarf identifiziert wurde.

→ Dies verdeutlicht die multiplizierte Wirkung der Cannabislegalisierung im Bezug auf die Schwarzmarkt看ämpfung, da Ressourcen bei Strafverfolgungsbehörden freigesetzt werden, finanzielle Gewinne krimineller Organisationen gar nicht erst entstehen und Mehreinnahmen in Präventionsprogramme und Aufklärungskampagnen reinvestiert werden können.

3.2.1 Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen

In Kanada konnte der Anteil derjenigen, die legal Cannabis beziehen, bereits nach einem Jahr auf etwa 30 % beziffert werden. Im zweiten Jahr lag dieser bereits bei 51 % und erreichte nach fünf Jahren einen Anteil von 71-72 %.²⁹ Auch in anderen, deutlich strikter regulierten Ländern wie Uruguay hatte die Legalisierung eine positive Auswirkung auf die Eindämmung des Schwarzmarktes.³⁰ So lag der Anteil an legal bezogenem Cannabis fünf Jahre nach erfolgter Legalisierung in Uruguay bei etwa 54 %.³¹ Diese Befunde gehen einher mit Erkenntnissen aus Verbraucherumfragen, in denen vor allem die Attraktivität des legalen Angebots als ausschlaggebend für eine Verdrängung des Schwarzmarktes genannt wurde.³²

Faktoren, welche das Fortbestehen illegaler Märkte innerhalb legalisierter Rahmenbedingungen begünstigen, betreffen

²³ Jakob Manthey, Jens Kalke, Ludwig Kraus, Senadin Radas, Anna Schranz, Uwe Vertheim, ... Sarah Schreier. (2026, April 1). Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 2. Zwischenbericht (Version 1). Seite 141

²⁴ Haucaj & Knoke (2021). Fiskalische Auswirkungen einer Cannabislegalisierung in Deutschland: Ein Update. Düsseldorf Institute of Competition Economics. Seite 57-58.

²⁵ Manthey, Jakob, Jacobsen, Britta, Kalke, Jens, Kraus, Ludwig, Radas, Senadin, Schranz, Anna, ... Schreier, Sarah. (2025, September 29). Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 1. Zwischenbericht. Seite 67

²⁶ Krautinvest. [Cannabis-Importe belaufen sich 2025 auf 201,1 Tonnen](#)

²⁷ Polizeiliche Hellfelddaten sind alle Straftaten und Vorfälle, die den Strafverfolgungsbehörden bekannt geworden und von ihnen registriert worden sind – also das „sichtbare“ Kriminalitätsgeschehen im Gegensatz zum nicht erfassten Dunkelfeld.

²⁸ Jakob Manthey, Jens Kalke, Ludwig Kraus, Senadin Radas, Anna Schranz, Uwe Vertheim, ... Sarah Schreier. (2026, April 1). Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 2. Zwischenbericht (Version 1). Seite 145

²⁹ Jakob Manthey, Jens Kalke, Ludwig Kraus, Senadin Radas, Anna Schranz, Uwe Vertheim, ... Sarah Schreier. (2026, April 1). Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 2. Zwischenbericht (Version 1). Seite 145-146

³⁰ Ebenda.

³¹ Ebenda.

³² Ebenda.

insbesondere die Zurückhaltung bei der Lizenzvergabe, erdrückende Regulierung, Zonenbeschränkungen und exzessive Bepreisung.³³ Ein ähnliches Bild zeichnet sich auch in Deutschland ab, wo einige Bundesländer und Kommunen die gesetzlichen Rahmenbedingungen bewusst so auslegen, dass die Ansiedlung von Cannabis-Anbauvereinigungen behindert wird. Dahingehend ist festzuhalten dass einige Politiker bereits im Vorfeld angekündigt haben, die vollumfängliche Gesetzesimplementierung zu sabotieren³⁴, und halten auch trotz Feststellung rechtswidriger Eingriffe an ihren Positionen fest.³⁵

Im Kontext der Ansiedlung von Anbauvereinigungen betrifft dies insbesondere das Anfordern gesetzlich nicht erforderlicher Dokumente für Lizenzanträge, die Instrumentalisierung von Bebauungsplänen und Umnutzungsanträgen und eine realitätsfremde Auslegung von Mindestabständen.³⁶ Überzogene bürokratische Hürden für Anbauvereinigungen sollten abgebaut werden, um gegenüber dem Schwarzmarkt attraktiver zu werden. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Cannabis-Anbauvereinigungen hat hierzu [19 Forderungen](#) veröffentlicht.

Während eine Cannabislegalisierung erwiesenermaßen einen mittel- bis langfristigen positiven Effekt auf die Reduzierung des Schwarzmarktes ausübt³⁷, tragen parteipolitisch-ideologische Bestrebungen weiterhin zur offenen Sabotage der Durchführung und Evaluierung des Cannabisgesetzes bei.³⁸ Eine große Rolle kommt dabei medial polarisierenden Aussagen und Fehlinformationen zu. Beispielsweise wird die Forderung nach der Zurücknahme des Cannabisgesetzes durch einige Politiker damit begründet, dass in Hamburg im Jahr 2025 etwa 230 Kilogramm Cannabis abgegeben wurden, während im selben Zeitraum mehr als 800.000 Euro Personalkosten in Ämtern und Behörden entstanden seien.³⁹ Dabei ist der personelle und finanzielle Mehraufwand keine fortlaufende Position, sondern unseres Erachtens auf eine zu hoch erwartete Welle von Genehmigungsanträgen im Zuge der Gesetzesänderung, dem überzogenen bürokratischen Aufwand sowie übermäßigen Kontrollen zurückzuführen. Deutschlandweit wurden bis März 2026 insgesamt 836 Anträge eingereicht, wovon 397 genehmigt, 62 abgelehnt und 102 zurückgezogen wurden.⁴⁰ Ein temporärer Mehraufwand in der Durchführung der Gesetzesänderung war also durchaus zu erwarten und wird mittel- bis langfristig unseres Erachtens von diversen Kosteneinsparungen gegenfinanziert werden. Insgesamt wird die Forderung nach einer Rückabwicklung der Cannabislegalisierung negativ bewertet. Dr. Poitz, der Sprecher der Gewerkschaft der Polizei (GdP), hält dahingehend fest *"Eine staatlich kontrollierte Teillegalisierung [...] mit zertifizierten Verkaufsstellen und kontrollierten Einfuhr- und Logistikprozessen würde neben einem positiven steuerrechtlichen Effekt auch für mehr Sicherheit und Klarheit sorgen."*⁴¹

3.3 Verbesserung statistischer Erfassung

Die Verdrängung des Schwarzmarktes kann nur zu dem Grad evaluiert werden, zu dem sie gemessen werden kann. Dies betrifft über die natürliche Beschränkung auf das polizeiliche Hellfeld hinaus auch die Qualität der erhobenen Daten. Hier ergibt sich aus dem zweiten ECOCAN-Zwischenbericht noch ein immenses Verbesserungs- und Nachholpotenzial.

In Deutschland gibt es weiterhin keine echte Verlaufsstatistik und verschiedene Kriminalstatistiken beziehen sich auf unterschiedliche Grundgesamtheiten und Zeiträume⁴², was die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Daten schmälert. Über den Umstand hinaus, dass die Daten für das Jahr 2025 noch nicht vorlagen, fehlen sowohl in der Staatsanwaltschaftsstatistik (StAStat) als auch der Strafverfolgungsstatistik (StrafVerfStat) substanzspezifische Erfassungen innerhalb der Betäubungsmitteldelikte.⁴³ Auch eine cannabisbezogene Anpassung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) in direkter Unterstützung der Evaluation des CanG und Trainings-Module für die entsprechende Datenpflege sollte gewährleistet werden.

³³ Johannes Wheeldon & Jon Heidt. *Cannabis Criminology. Drugs, Crime and Society.* Seite 83

³⁴ Deutschlandfunk (2024). *Drogenpolitik - Neue Regelungen zum Cannabis-Konsum in Kraft - Reaktionen reichen von Freude bis zu Kritik*

³⁵ Bayerischer Rundfunk (2025). *Gericht kippt Cannabis-Verbot im Englischen Garten | BR24*

³⁶ Für eine ausführliche Bestandsaufnahme von Problematiken in Gründung und Betrieb von Cannabis-Anbauvereinigungen siehe: Bundesarbeitsgemeinschaft Cannabis-Anbauvereinigungen (BCAv). *Positionspapier. Regulatorische Herausforderungen und bürokratische Hürden für Anbauvereinigungen.*

³⁷ Johannes Wheeldon & Jon Heidt. *Cannabis Criminology. Drugs, Crime and Society.* Seite 84

³⁸ Siehe: 224. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Seite 59-60 / Bayerisches Cannabisfolgenbegrenzungsgesetz

³⁹ NTV (12.03.2026). *Hamburg & Schleswig-Holstein: CDU fordert Ende der Cannabis-Legalisierung - ntv.de*

⁴⁰ Bundesarbeitsgemeinschaft Cannabis-Anbauvereinigungen. *Antrags- und Genehmigungszahlen - BCAv (Abgefragt am 12.03.2026)*

⁴¹ Gewerkschaft der Polizei (12.03.2026). *Poitz: Lieber nachjustieren, als dem Schwarzmarkt zur Herrschaft verhelfen. GdP zu CDU-Cannabisforderung*

⁴² Jakob Manthey, Jens Kalke, Ludwig Kraus, Senadin Radas, Anna Schranz, Uwe Verthein, ... Sarah Schreier. (2026, April 1). *Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 2. Zwischenbericht (Version 1).* Seite 116

⁴³ Jakob Manthey, Jens Kalke, Ludwig Kraus, Senadin Radas, Anna Schranz, Uwe Verthein, ... Sarah Schreier. (2026, April 1). *Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 2. Zwischenbericht (Version 1).* Seite 115

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass eine gesetzlich vorgeschriebene und als ergebnisoffen vereinbarte Evaluierung auf eine methodische Grundlage zurückgreifen kann, welche präzise Rückschlüsse zulässt und Sachverhalte final und nachvollziehbar darstellt.

4. Prävention durch Marktregulierung

Die Einführung robuster und engmaschig regulierter Marktstrukturen kann weiterhin eine präventive Wirkung gegenüber krimineller Einflussnahme entfalten. Durch die Schaffung legaler Abgabemöglichkeiten sind Konsumenten nicht weiter auf den Kontakt zu kriminellen Akteuren angewiesen, die legale Wirtschaft kann durch gesetzliche Kontrollmechanismen geschützt werden und die Chance zur Tilgung historischer Ungerechtigkeiten (siehe auch Abschnitt 4.5) kann das Vertrauen in den Staat erhöhen.

Gerichtsverfahren im Bereich der organisierten Kriminalität ziehen sich zumeist über Jahre, wodurch Taten, welche vor der Teillegalisierung begangen wurden, maßgeblich in den Auswertungsbereich nach 2024 fallen. Es ist daher notwendig, diese Zeitversetzung einzukalkulieren.

4.1 Weniger Rekrutierung durch kriminelle Organisationen

Eine Regulierung des Cannabismarktes trägt zur Trennung der Märkte von „harten“ und „weichen“ Drogen bei und fördert so den Präventionsgedanken im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Indem Konsumenten nicht mehr darauf angewiesen sind mit kriminellen Strukturen zu interagieren kann sichergestellt werden, dass Cannabiskonsumern nicht in Kontakt mit besonders gesundheitsschädlichen und süchtig machenden illegalen Drogen kommen, wobei vulnerable Gruppen besonders geschützt werden können. Dies begünstigt insbesondere Kinder und Jugendliche durch die Durchsetzung von Alterskontrollen und schützt sozio-ökonomisch benachteiligte Gruppen insgesamt durch eine bessere Einbindung in transparente und legale Wertschöpfungsketten als auch angegliederte Hilfsprogramme

Die sozialen Dynamiken der Prohibition stellen ein erhebliches Risiko für die Rekrutierung von Kindern und Jugendlichen in kriminelle Strukturen dar. Die organisierte Kriminalität verspricht jungen Menschen einen vermeintlich attraktiven Lebensstil und einfachen Zugang zu Wohlstand und materiellen Gütern, während Jugendliche mit finanziellen und schulischen Problemen als auch solche mit Drogenmissbrauch für die Rekrutierung in die organisierte Kriminalität besonders empfänglich sind.⁴⁴ Forschungsergebnisse weisen weiterhin darauf hin, dass vorherige Verurteilungen und soziale Beziehungen zu im organisierten Verbrechen involvierten Personen individuelle Risiko-Faktoren für die Rekrutierung von kriminellen Vereinigungen darstellen.⁴⁵ Dahingehend ist festzuhalten, dass die Illegalität von Cannabis an sich einen anziehenden Anreiz auf Jugendliche auswirken kann. Das Wegfallen dieses „Forbidden Fruit“-Effekts (deutsch: der Reiz der „verbotenen Frucht“) wird beispielsweise als Erklärung für das Ausbleiben eines legalisierungsbedingten Anstiegs des Cannabiskonsums in Kalifornien angeführt.⁴⁶ Ein ähnliches Bild zeichnet sich auch nach der zweiten Zwischenevaluation in Deutschland ab, wo der Cannabiskonsum unter Jugendlichen auch nach der Teillegalisierung weiter sinkt.⁴⁷

→ *Legale Marktstrukturen schützen Konsumenten vor kriminellen Einflüssen und erschweren so die Rekrutierung in kriminelle Milieus.*

4.2 Schutz der öffentlichen Gesundheit

Kriminelle Organisationen operieren skrupellos und profitgetrieben in gänzlich unregulierten Märkten und setzen Konsumenten dabei bewusst erheblichen Risiken aus. Aufgrund fehlender Qualitätskontrolle wird Cannabis auf dem Schwarzmarkt häufig mit Streckmitteln wie verunreinigt und die gesundheitlichen Risiken für Konsumenten billigend in Kauf genommen. Gängige Streckmittel sind beispielsweise Brix, Sand, Talkum, Glas, Gewürze, Blei, Phosphor/Kaliumdünger

⁴⁴ Calderoni et. al (2020). Recruitment into organised criminal groups: A systematic review. Trends & issues in crime and criminal justice. Australian Institute of Criminology. No 583. Seite 10

⁴⁵ Calderoni et. al (2020). Recruitment into organised criminal groups: A systematic review. Trends & issues in crime and criminal justice. Australian Institute of Criminology. No 583. Seite 13

⁴⁶ Petter Grahl Johnstad (2025). Does drug criminalization increase harmful drug use? A scoping review of underlying mechanisms. Drug Science, Policy and Law. Volume 11. 1-25. Seite 3

⁴⁷ Jakob Manthey, Jens Kalke, Ludwig Kraus, Senadin Radas, Anna Schranz, Uwe Verthein, ... Sarah Schreier. (2026, April 1). Evaluation des Konsumcannabisgesetzes (EKOCAN): 2. Zwischenbericht (Version 1). Seite 6

oder Schimmel, was unter anderem zu schweren Lungenerkrankungen führen kann.⁴⁸

Weiterhin werden synthetische Cannabinoide mitunter ohne Wissen der Konsumenten benutzt um auf dem Schwarzmarkt erhältliche Blüten zu strecken.⁴⁹ Ziel dabei ist es, die Wirkung und das Suchtpotenzial zu erhöhen oder bestehende Gesetzeslücken auszunutzen.

Über die Begrenzung der negativen Auswirkungen des Schwarzmarktes auf den Gesundheitsschutz hinaus würde die Einführung eines regulierten Rechtsrahmens sich auch positiv auf die Verfügbarkeit von Präventions- und Behandlungsangeboten auswirken, kompetente Informationsangebote begünstigen und die Durchsetzung von Alterskontrollen ermöglichen.

4.3 Mehr Resilienz legaler Wirtschaftsstrukturen

Insbesondere in Zeiten von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Krisen können kriminelle Organisationen die legale Wirtschaft besonders effektiv infiltrieren.⁵⁰ Aktuell schaffen es 86% der gefährlichsten kriminellen Netzwerke legale Unternehmensstrukturen zu infiltrieren, indem sie entsprechende Strukturen aufbauen, aufkaufen Abhängigkeiten schaffen oder die Kontrolle erzwingen,⁵¹ was sich insbesondere im Drogenhandel auf die Kontrolle des Logistik- und Transportsektors als auch auf Immobilien- und Bauwirtschaft, Geldwäsche und Tourismus auswirkt.⁵² Dahingehend ist die Anerkennung des gesamtgesellschaftlichen Ansatzes in der Drogenpolitik, und insbesondere des Privatsektors in der Bekämpfung des Drogenhandels, von entscheidender Bedeutung. Erfahrungen aus Kanada zeigen, dass die Bekämpfung der organisierten Kriminalität innerhalb eines legalisierten Rechtsrahmens umfangreiche Seed-to-Sale Überwachung benötigt um die Abzweigung von Produkten in den illegalen Markt zu verhindern - gepaart mit unabhängigen Überwachungs- und Schulungssystemen, sowie einem Paradigmenwechsel bei Strafverfolgungsbehörden weg von klassischer Rauschgiftkriminalität hin zu Wirtschafts- und Steuerkriminalität als auch der Integration der Schwarzmarkt看ämpfung im weiteren Feld der Cannabispolitik mit Hinblick auf Rassismus, Gesundheitspolitik, digitaler Märkte und Verdrängungseffekten auf andere Drogenmärkte.⁵³ Dies unterstreicht die Notwendigkeit eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes in der Cannabispolitik.

4.3.1 Lieferkettensicherheit durch Track-und-Trace Systeme

Cannabis-Track-and-Trace-Systeme stellen eine umfassende digitale Infrastruktur bereit, die Compliance, Transparenz und operative Effizienz entlang der gesamten Lieferkette sicherstellt. Durch die Erfassung jedes einzelnen Schrittes – vom Anbau und der Verarbeitung bis hin zu Vertrieb und Abgabe – entsteht eine vollständig dokumentierte Besitz- und Lieferkette, die eine präzise Rückverfolgbarkeit auf Chargenebene ermöglicht. Dadurch werden Produktrückrufe deutlich vereinfacht, die Qualitätssicherung gestärkt und das Risiko von Umleitungen in den illegalen Markt oder von regulatorischen Verstößen reduziert. Automatisierte Berichtsfunktionen, einschließlich der Einhaltung gesetzlicher Rahmenwerke wie des Cannabisgesetzes (KCanG), erleichtern Inspektionen, Audits und die steuerliche Abrechnung durch die Erstellung präziser Echtzeit-Aufzeichnungen.

Über die reine Einhaltung gesetzlicher Vorgaben hinaus verbessern diese Systeme auch den täglichen Betrieb durch Echtzeit-Bestandsmanagement, Überwachung der Abgabeprozesse sowie automatisierte Verifizierung von Mitgliedern oder Patienten. Durch die Integration mit Kassensystemen, Labordatenbanken und staatlichen Meldeportalen reduzieren sie den administrativen Aufwand und menschliche Fehler, während gleichzeitig sichergestellt wird, dass gesetzliche Abgabemengen und Dokumentationspflichten konsequent eingehalten werden. Track-and-Trace-Plattformen eröffnen zudem neue Möglichkeiten für die Kundeninteraktion. Einzigartige QR-Codes auf Produkten ermöglichen es Kunden, die Echtheit zu überprüfen, Laborergebnisse einzusehen und Informationen über Herkunft sowie Chargendetails zu erhalten. Gleichzeitig können anonymisierte Nutzungsdaten wertvolle Einblicke in Kaufverhalten und Produktperformance liefern.

Durch den Einsatz fortschrittlicher Technologien wie Blockchain für manipulationssichere Datensätze, IoT-Sensoren sowie Analysewerkzeuge für Nachfrageprognosen und Anomalieerkennung entwickeln sich Cannabis-Track-and-Trace-Systeme

⁴⁸ Krieger et. al (2020). *Durch Streckmittel verunreinigtes Cannabis als Ursache für eine diffuse granulomatöse Entzündung der Lunge – ein Fallbericht.* *Pneumologie* 2020; 74(S 01): 135

⁴⁹ European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (2023). *TECHNICAL REPORT. Hexahydrocannabinol (HHC) and related substances.* Seite 6

⁵⁰ UNODC (2020). *The impact of COVID-19 on organized crime. Research brief.* Seite 7-8

⁵¹ Europol (2024). *Decoding the EU's most threatening criminal networks, Publications Office of the European Union, Luxembourg.* Seite 39

⁵² Ebenda. Seite 28

⁵³ Bouchard et. al (2024). *Cannabis Legalization and its Effects on Organized Crime: Lessons and Research Recommendations from Canada. Sociological Inquiry. Special issue on cannabis policy at the twilight of drug prohibition.* 95:2. Seite 407

von reinen Compliance-Tools zu strategischen Plattformen. Sie schützen nicht nur die öffentliche Gesundheit und sichern die Einhaltung regulatorischer Vorgaben, sondern unterstützen auch evidenzbasierte Ansätze in einem zunehmend regulierten Markt.

4.3.2 Markttransparenz durch Lizenzierungssysteme

Generelle Sicherheitsüberprüfungen im öffentlichen Vergabewesen und Verwaltungsapparat, wie der BIBOB Test in den Niederlanden, welcher bereits seit über 20 Jahren unter anderem für die Lizenzvergabe für Coffeeshops angewendet wird und eine starke Kontrolle auf lokaler Ebene und Kooperation zwischen Stadtverwaltung und zentralen Regierungsapparaten ermöglicht.⁵⁴ Auf diese Weise können lokale Verwaltungen gestärkt werden, um kriminelle Infiltration zu verhindern.

Auch die legale Cannabisindustrie hat seit 2017 umfangreiche Erfahrungen mit Compliance- und Sicherheitsstrukturen aufgebaut, um den hohen Sicherheitsanforderungen in der Lizenzvergabe im Markt für Medizinalcannabis gerecht zu werden.

4.3.3 Gütesiegel & Verhaltenskodex

Die Cannabiswirtschaft kann weiterhin einen Beitrag zur Markttransparenz und Qualität erzeugen, indem im Einklang mit behördlichen Trägern wissenschaftlich fundierte und rechtlich durchsetzbare Gütesiegel und unternehmerische Verhaltenskodizes entwickelt werden. Indem gemeinschaftlich Maßstäbe erarbeitet und in breitere verwaltungstechnische Strukturen eingebunden werden, können operative Risiken besser eingeschätzt und abgewehrt werden, während Marktteilnehmer an klare Richtlinien und Verantwortungsmaßstäbe gebunden sind.

→ Die legale Cannabiswirtschaft würde zur Einführung eines höheren Sicherheitsstandards auf Basis des technologischen und gesellschaftlichen Fortschritts beitragen.

4.4 Digitalisierung als Anti-Geldwäsche Maßnahme

Weiterhin werden Staat, Wirtschaft und Gesellschaft durch die Geldwäsche von illegalen Einnahmen wiederkehrend geschädigt, wenn die inkriminierten Einnahmen reinvestiert werden und so Wettbewerbsverzerrungen und Preissteigerungen verursachen. So entstand 2024 alleine in Deutschland ein Schaden von €180.3 Millionen durch Geldwäsche, während kriminelle Vereinigungen zusätzliche Erträge im Wert von €133.6 Millionen einnahmen.⁵⁵ Dementsprechend würde die Schaffung von legalen Bezugsquellen -mit entsprechenden elektronischen Bezahlmöglichkeiten- weiterhin auch der Geldwäsche entgegenwirken. So können illegale Geldflüsse unterbunden werden, indem Bezahlvorgänge und Bestellungen transparent und nachvollziehbar belegt sind. Die Zirkulation von Bargeld wird dabei auch als Indikator für die Bewertung der Schwarzmarktbeikämpfung herangezogen, da diese eine starke Präferenz für Bargeldtransaktionen aufweisen - ein Effekt welcher beispielsweise im Vergleich der Bargeldzirkulationsrate eine Woche vor und nach der Legalisierung in Kanada beobachtet wurde.⁵⁶ Auf diese Weise würden der Organisierten Kriminalität zusätzliche Mittel entzogen und die Wirtschaft geschützt werden.

→ Die Einführung von umfassenden Sicherheitskontrollen würde eine sicherere industrielle Ausgangslage zum Status Quo bedeuten. Die Reduktion zirkulierender Bargeldmittel würde der Geldwäsche vorbeugen und finanzielle Ermittlungen erleichtern.

4.5 Herstellung sozialer Gerechtigkeit

Dass die Umsetzung einer Prohibitions politik mit erheblichen Kosten verbunden ist, wird seit Jahrzehnten anerkannt und die Verteilung begrenzter Ressourcen wird bereits seit den 1970er Jahren von Richtern und Staatsanwälten kritisiert.⁵⁷ Darüber hinaus verursachen Schwarzmärkte Kosten, indem sie Gewalt und Verbrechen generieren, durch enorme Profitmargen die Korruption antreiben, Konsumenten durch unsichere Produkte, mangelnde Alterskontrollen und harte Drogen belasten und Steueraufkommen und deren Re-Investition verhindern.⁵⁸ Ein abstrakter Kostenpunkt, welcher der Organisierten Kriminalität zuzurechnen ist, ist aber auch der gesellschaftliche Vertrauensverlust in den Rechtsstaat. Dies kann sowohl auf die historische

⁵⁴ Dirk J. Korf (2019). Cannabis Regulation in Europe: Country Report Netherlands. Transnational Institute. Seite 7

⁵⁵ Bundeskriminalamt Wiesbaden (2026). 2024 - Bundeslagebild Organisierte Kriminalität. Seite 12

⁵⁶ Bouchard et. al (2024). Cannabis Legalization and its Effects on Organized Crime: Lessons and Research Recommendations from Canada. Sociological Inquiry. Special issue on cannabis policy at the twilight of drug prohibition. 95:2. Seite 405

⁵⁷ Wayne Hall & Rosalie Liccardo Pacula (2003). Cannabis Use and Dependence. Public Health and Public Policy. Seite 165

⁵⁸ Wayne Hall & Rosalie Liccardo Pacula (2003). Cannabis Use and Dependence. Public Health and Public Policy. Seite 172

Ungerechtigkeit als auch auf die Unverhältnismäßigkeit der Cannabispolitik zurückgeführt werden.

Ungerechtigkeit spiegelt sich in der selektiven, diskriminierenden und ungleichen Umsetzung des Rechts als auch durch Menschenrechtsverletzungen und die destabilisierende Wirkung des "Krieges gegen die Drogen" wieder. Es ist weithin anerkannt, dass die Strafverfolgung eine systemische Voreingenommenheit gegenüber nicht-weißen Ethnien aufweist, und vergleichende Studien zu cannabisbezogenen Verhaftungsraten zwischen legalisierten, dekriminisierten und prohibitiven Staaten zeigen auf, dass nur eine komplette Legalisierung entsprechende Ungleichheiten in der cannabisbezogenen Strafverfolgung unterbinden kann.⁵⁹ Eine erfolgreiche Cannabislegalisierung muss daher in weitere Prozesse der sozialen Gerechtigkeit und kulturellen Aufarbeitung eingebunden sein.

Die Dissonanz zwischen der gültigen Rechtslage und gesellschaftlichen Realitäten stört das Vertrauen in die Polizeiarbeit. Als ausführendes Organ des staatlichen Gewaltmonopols werden Polizist:innen so zum Feindbild stilisiert und mit der wahrgenommenen Ungerechtigkeit der Staatspolitik gleichgesetzt. Auch die historische Unverhältnismäßigkeit der Cannabispolitik hat das Vertrauen in die Legitimität des Rechtsstaats beschädigt. Wenn Bürger die Legitimität bestehenden Rechts nicht anerkennen, senkt dies die Hemmschwelle Regeln zu brechen und stellt den Staat an sich infrage.

→ Eine Cannabislegalisierung ermöglicht eine Aufarbeitung der verheerenden gesellschaftlichen Kosten durch jahrzehntelange Ungleichbehandlung infolge der restriktiven Drogenpolitik. So kann die Legitimität des Staates wieder hergestellt und der Organisierte Kriminalität auf gesellschaftlicher Ebene entgegengewirkt werden.

5. Internationale Zusammenarbeit

Im Rahmen eines vorausschauenden und gesamtgesellschaftlichen Ansatzes in der Drogenpolitik sollte aktiv auf eine Anpassung der europäischen und internationalen Rahmenbedingungen hingearbeitet werden. Dies betrifft Kooperationen auf politischer, operativer und wissenschaftlicher Ebene.

5.1 Europäische Zusammenarbeit

Die Operationen krimineller Organisationen im Bereich des illegalen Drogenhandels sind ein internationales Phänomen, weshalb deren Bekämpfung stark auf europäischer und internationaler Ebene koordiniert werden. Um einen zukunftsfähigen und effektiven Rechtsrahmen zu entwickeln, bedarf es daher eines koordinierten und innovativen Ansatzes auf europäischer Ebene.

5.1.1 Stärkung öffentlich-privater Partnerschaften

Durch eine stärkere Integration des Privatsektors könnten im Rahmen eines gesamtgesellschaftlichen Ansatz insbesondere unter der Europäischen Drogenstrategie, dem Aktionsplan gegen Drogenhandel, der ProtectEU Strategie und des EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels starke Synergieeffekte in der Verbrechensbekämpfung erzielt werden. Während die Minimierung von Schadens- und Risikopotential als auch der Schutz öffentlicher Gesundheit in der EU Drogenstrategie ausgewiesen werden, und Konzepte darstellen, welche maßgeblich durch die Europäische Drogenagentur (EUDA) entwickelt wurden und auch auf internationaler Ebene zunehmend Anklang finden, besteht innerhalb der implementierenden Maßnahmen ein exklusiver Fokus auf Strafverfolgungsmaßnahmen. Die deutsche Regierung sollte sich zusammen mit anderen progressiven Mitgliedstaaten daher auch im Rat der EU und weiteren inter-institutionellen Kooperationsmechanismen für eine evidenzbasierte und verbraucher-zentrierte Drogenpolitik einsetzen, welche durch Normalisierung und De-Stigmatisierung die Prävention und Reintegration fördert und dadurch kriminelle Machenschaften schwächt. Weiterhin sollte eine Arbeitsgruppe eingerichtet werden, welche die Synergieeffekte einer Cannabislegalisierung im Kampf gegen illegalen Drogenhandel und organisiertem Verbrechen gesondert untersucht.

→ Das Implementierungsdefizit bezüglich Schadens- und Risikominimierung, welches zwischen der drogenpolitischen Strategie und durchzuführenden Maßnahmen besteht, sollte durch gesonderte Maßnahmen korrigiert werden. Die Synergieeffekte regulierter Lieferketten auf sämtliche Prioritätsbereiche und Maßnahmen sollten routinemäßig evaluiert werden.

⁵⁹ Johannes Wheeldon & Jon Heidd. Cannabis Criminology. Drugs, Crime and Society. Seite 62

5.1.2 Forschungsprojekte im europäischen Raum

Die Durchführung von Interviews mit Mitgliedern der legalen (als auch der illegalen) Cannabisindustrie kann zu einem umfangreichen Tiefenverständnis der potenziellen Auswirkung einer Cannabislegalisierung beitragen und so den Kampf gegen die organisierte Kriminalität unterstützen.⁶⁰ Auch vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass bestehende Spielräume genutzt und regionale Modellprojekte mit kommerziellen Lieferketten zugelassen werden. Da die drogenpolitischen Chancen und Herausforderungen in jedem Land unterschiedlich sind sollte mit der Generierung wertvoller Erkenntnisse nicht länger gewartet werden.

Die Niederlande beschlossen 2017 ein Experiment mit einer geschlossenen Lieferkette durchzuführen, dessen entsprechendes Gesetz 2020 verabschiedet worden ist und seit 2023 implementiert wird. Dabei wird insbesondere die geschlossene Lieferkette untersucht, welche insbesondere die Produktion, Distribution, Verkauf, Prävention und Überwachung sowie Vollzug umfasst.⁶¹ Gemäß der Evaluation in den Niederlanden gilt die Intervention als erfolgreich, wenn eine geschlossene Lieferkette für Cannabis umsetzbar ist, und positive Effekte auf Gesundheit, cannabisbezogene Kriminalität, Sicherheit und öffentliche Ordnung zeigt oder zumindest keine Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Ansatz verursacht.⁶² Eine Abkehr vom Status Quo ohne nachhaltige Verschlechterung der Ausgangslage stellt somit einen Fortschritt in der Drogenpolitik und internationalen Maßstab dar. Während die Ergebnisse in den Niederlanden derzeit noch evaluiert werden müssen, sind Resultate aus der Schweiz sehr vielversprechend.

Die seit 2021 in mehreren Schweizer Städten laufenden Cannabis-Pilotversuche umfassen bis Juni 2025 rund 10.400 Teilnehmende (etwa 5 % der monatlichen Konsumenten) und testen verschiedene regulierte Verkaufsmodelle wie Apotheken, Fachgeschäfte, Social Clubs und Beratungsstellen. Die bisherigen Daten zeigen hohe Zufriedenheit mit Qualität und Beratung, keine nennenswerten negativen Auswirkungen auf Gesundheit oder öffentliche Ordnung sowie eine deutliche Verlagerung des Cannabisbezugs vom illegalen zum legalen Markt nach nur zwei Jahren Laufzeit, teilweise begleitet von verbessertem psychischem Wohlbefinden.⁶³ Dies zeigt, dass regulierte Modellprojekte mittelfristig sehr vielversprechende Erkenntnisse generieren und zur Lebensqualität der Gesellschaft beitragen. Es ist essentiell, dass sich Deutschland am internationalen Erkenntnisgewinn beteiligt und Forschungsvorhaben selber ausführt.

Bereits seit 2013 -und dadurch deutlich vor der Einführung des CanG- hatten sich etwa 20 deutsche Städte und Bezirke für Modellprojekte mit regulierter Cannabisabgabe eingesetzt.⁶⁴ Zum aktuellsten abgefragten Stand vom 15.09.2025 sind uns 30 Gebietskörperschaften – darunter Kommunen, Bezirke und Bundesländer – bekannt, die die Umsetzung von Cannabis-Modellprojekten planen.⁶⁵ Selbst wenn die Etablierung von Cannabis-Fachgeschäften und kommerziellen Lieferketten zu wissenschaftlichen Modellprojekten dem Gesetzesvorbehalt unterliegen, so sollten kleine, begrenzte Modellprojekte, welche im Rahmen der Forschungsklausel möglich sind, vollumfänglich umgesetzt werden. Zeitgleich sollten auf politischer Ebene die notwendigen gesetzgeberischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Erkenntnisse der Modellprojekte vollumfänglich nutzen zu können. Dies betrifft insbesondere die Forschung zum Anbau THC-ertragreicher Sorten, die Erprobung des KI-gestützten Cannabisanbaus, die sichere Extraktion von Cannabis-Produkten, die Forschung an geeigneten Verpackungsformen und den Vergleich verschiedener Kontrollsysteme für Cannabis.⁶⁶

➔ Zur Stärkung der intra-europäischen Forschung sollten privatwirtschaftliche Kooperationen im Rahmen wissenschaftlicher Forschungsprojekte ausgebaut und bestehende Gesetzespielräume umfassend ausgeschöpft werden.

⁶⁰ Bouchard et. al (2024). *Cannabis Legalization and its Effects on Organized Crime: Lessons and Research Recommendations from Canada. Sociological Inquiry. Special issue on cannabis policy at the twilight of drug prohibition.* 95:2. Seite 406

⁶¹ Knottnerus et. al (2023). *Cannabis policy in The Netherlands: Rationale and design of an experiment with a controlled legal ('closed') cannabis supply chain.* *Health Reform Monitor . Health Policy* 123. Seite 2-4

⁶² *Ebenda.* Seite 5-6

⁶³ Hadorn, S., Mavrot, C. & Novet, B. (2025). *Analyse der Ergebnisse der Cannabis-Modellversuche in Schweizer Städten - Zweiter Teil, Mitte 2024 bis Mitte 2025. Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit. Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Nonprofit und Public Management und Université de Lausanne, Institut des sciences sociales.* Seite 1

⁶⁴ Tom Blickmann und Catherine Sandwell (2020). *City-level policies of regulation.* In: Tom Decorte et. al (2020). *Legalizing Cannabis. Experiences, lessons and Scenarios.* Seite 198-200

⁶⁵ BvCW (2026). *Cannabis-Modellprojektinteressierte Kommunen, Bezirke und Bundesländer in Deutschland*

⁶⁶ Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung (2024). *Vorläufige Stellungnahme zur Umsetzbarkeit der 2. Säule der Cannabislegalisierung über die sog. Forschungsklausel (Stand: 01.10.24).* Seite 6-7

5.1.3 Anpassung bestehender Rechtsinstrumente

Auf europäischer Ebene bedarf es einer zeitgemäßen Anpassung des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI als auch des Schengen-Durchführungsübereinkommens.

Artikel 2(1) des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI kriminalisiert den Handel mit Cannabis „ohne entsprechende Berechtigung“. Dabei kann der Erhalt einer Genehmigung im Rahmen eines nationalen Lizenzsystems ein „Recht“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses begründen, vorausgesetzt, dass das Lizenzsystem und seine Anwendung keine grenzüberschreitenden Auswirkungen haben und mit seinen Harmonisierungsverpflichtungen zur Strafverfolgung rechtswidrigen Verhaltens außerhalb dieses Lizenzsystems im Einklang stehen.⁶⁷ Daher sollten aktive Anstrengungen zur Entwicklung eines entsprechenden Lizenzsystems unternommen werden, um die Durchführung von Modellprojekten zu fördern und eine zukunftsfähige Marktintegration vorzubereiten.

Um zukunftsfähige Cannabismärkte zu gestalten bedarf es weiterhin einer zeitgemäßen Auslegung der Bestimmungen des Kapitel 6 des Schengener Durchführungsübereinkommens. Dahingehend ist festzuhalten, dass die Bestimmung des Artikel 71(2), welche unerlaubte Ausfuhr, Verschaffung, Verkauf und Abgabe von Cannabis-Produkten unter Strafe stellt, durch eine gemeinsame Erklärung modifiziert wurde. Diese besagt im Wesentlichen, dass die Mitgliedstaaten von den in Artikel 71(2) festgelegten Grundsätzen abweichen können, sofern diese Maßnahmen zur Suchtprävention sowie zur Verhinderung und Bestrafung des illegalen grenzüberschreitenden Drogenhandels beitragen, was ein nationales Lizenzsystem mit dem Schengener Besitzstand in Einklang bringen könnte.⁶⁸

→ Es sollte eine länderübergreifende Taskforce eingerichtet werden, welche die Modalitäten eines freiwilligen europaweiten Lizenzsystems ausarbeitet und die verwaltungstechnische Grundlage für die länderübergreifende Zusammenarbeit schafft.

5.2 Internationale Zusammenarbeit

Die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit ist von entscheidender Bedeutung. Eine solche Kooperation muss aber über operative und technische Hilfeleistungen und Integration hinausgehen und die politische, rechtliche und wissenschaftliche Dimension stärker abbilden. In Anbetracht einer sich rapide wandelnden Weltordnung ist es wichtig, dass Nationalstaaten auf internationaler Ebene geschlossen und zukunftsfähig handeln. Insbesondere sollte dies die Erarbeitung eines Ansatzes zur Anpassung des internationalen Drogenkontrollregimes beinhalten, dessen veraltete Struktur zunehmend die Legitimation der Vereinten Nationen in Frage stellt. In ähnlicher Weise sollte ein stärkerer Fokus auf Menschenrechte in der internationalen Drogenpolitik Einzug finden, um das Leid durch eine zeitgemäße Drogenpolitik zu mindern und Krisenherde zu entschärfen.

5.2.1 Integrität der Multilateralen Weltordnung

Der zunehmende Zerfall der regelbasierten internationalen Ordnung hindert die multilaterale Kooperation und schafft so Aktionsspielräume für die Organisierte Kriminalität. Diverse Staaten implementieren zunehmend evidenzbasierte Ansätze der Cannabisliberalisierung innerhalb eines veralteten und statischen Rahmens des internationalen Rechts. Halbgeare Gesetzesinitiativen tragen dabei zur Schaffung von Graumärkten und ungewollten Ergebnissen bei, während die Legitimität des internationalen Rechts durch unilaterale Vertragsbrüche untergraben wird. Es ist daher zwingend notwendig, dass politisch weiterhin auf eine Vertragsänderung der VN Verträge hingewirkt wird, während bestehende rechtliche Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden. Insbesondere sollte dabei Grundlagenarbeit zur Schaffung von cannabis-spezifischen Ausnahmeregelungen zwischen interessierten Staaten geschaffen werden, während der allgemeine Rechtsrahmen für nicht-partizipierende Staaten weiter intakt bleibt. Dies könnte insbesondere durch eine menschenrechtsbasierte Inter Se Modifikation⁶⁹ bewerkstelligt werden.

→ Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Formulierung einer Inter Se Modifikation des internationalen Drogenkontrollregimes mit dem Ziel der engeren Kooperation bezüglich Genusscannabismärkten.

⁶⁷ Masha Fedorova & Piet Hein van Kempen, 'Cannabis Regulation Through the "Without Right" Clause in Article 2(1) of EU Framework Decision 2004/757/JHA on Illicit Drug Trafficking'. Seite 80-81

⁶⁸ Khan & Landwehr, 'Legalize It!? – Opportunities and Challenges for the Regulation of Cannabis under European Law'. Seite 96

⁶⁹ Eine inter se-Modifikation bezeichnet eine Vereinbarung zwischen einigen, aber nicht allen Vertragsparteien eines völkerrechtlichen Vertrags, diesen im Verhältnis untereinander zu ändern, ohne die Rechte anderer Vertragsparteien zu beeinträchtigen oder dem Vertragszweck zu widersprechen.

5.2.2 Menschenrechtsbasierter Ansatz in der Drogenpolitik

Die Beschlussempfehlungen der Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur weltweiten Drogenpolitik (UNGASS) 2016 verabschiedete eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Menschenrechte und Präventionsarbeit, welche sich auch auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität beziehen. Insbesondere Artikel 3 ruft dazu auf, drogenbezogene Kriminalität und Gewalt durch wirksamere Prävention und Strafverfolgung zu reduzieren sowie Verbindungen zu organisierter Kriminalität (z. B. Geldwäsche und Korruption) unter Berücksichtigung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Ursachen und Folgen zu bekämpfen.⁷⁰ Dahingehend ist es wichtig dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Cannabismärkten so gestaltet werden, dass durch legale Abgabemöglichkeiten und regulierte Lieferketten präventionsfördernde Wechselwirkungen entstehen können.

⁷⁰ *United Nations (2016). Outcome Document of the 2016 United Nations General Assembly Special Session on the world drug problem. Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem. Seite 10*