

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

16. Dezember 2010\*

In der Rechtssache C-137/09

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Raad van State (Niederlande) mit Entscheidung vom 8. April 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 15. April 2009, in dem Verfahren

**Marc Michel Josemans**

gegen

**Burgemeester van Maastricht**

erlässt

\* Verfahrenssprache: Niederländisch.

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues, der Richter A. Arabadjiev, A. Rosas (Berichterstatter) und A. Ó Caoimh sowie der Richterin P. Lindh,

Generalanwalt: Y. Bot,  
Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 29. April 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von M. Josemans, vertreten durch A. Beckers, advocaat,

— des Burgemeester van Maastricht, vertreten durch S. A. R. Lely, advocaat,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels, M. Noort und J. Langer als Bevollmächtigte,

— der belgischen Regierung, vertreten durch C. Pochet und L. Goossens als Bevollmächtigte,

- der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma und J. Möller als Bevollmächtigte,
  
- der französischen Regierung, vertreten durch E. Belliard, G. de Bergues und A. Czubinski als Bevollmächtigte,
  
- der Europäischen Kommission, vertreten durch H. van Vliet und I. Rogalski als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Juli 2010

folgendes

### Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 12 EG, 18 EG, 29 EG und 49 EG.
  
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Josemans, dem Betreiber des Coffeeshops „Easy Going“, und dem Burgemeester van Maastricht (Bürgermeister der Gemeinde Maastricht) wegen der von Letzterem verfügten vorübergehenden Schließung dieses Coffeeshops, nachdem zweimal festgestellt worden war, dass unter Verstoß gegen die in der Gemeinde Maastricht geltenden Bestimmungen nicht in den Niederlanden wohnhaften Personen der Zutritt gestattet worden war.

## Rechtlicher Rahmen

### *Unionsrecht*

- 3 Die Notwendigkeit der Bekämpfung von Drogen, insbesondere durch die Unterbindung des unerlaubten Drogenhandels sowie die Prävention des Konsums von Betäubungsmitteln und der Betäubungsmittelsucht, ist durch mehrere Handlungen und Instrumente der Union anerkannt worden.
  
- 4 Nach dem ersten Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses 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. L 335, S. 8) stellt 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 dar.
  
- 5 Gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Rahmenbeschlusses 2004/757 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. In Art. 2 Abs. 2 wird klargestellt, dass die Handlungen nach Abs. 1 nicht in den Anwendungsbereich dieses Rahmenbeschlusses fallen, wenn die Täter

sie ausschließlich für ihren persönlichen Konsum im Sinne des nationalen Rechts begangen haben.

- 6 Nach Art. 1 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, das durch den Vertrag von Amsterdam dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als Anhang beigefügt wurde, sind 13 Mitgliedstaaten der Union, darunter das Königreich der Niederlande, ermächtigt, untereinander innerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens der Union sowie des EU- und des EG-Vertrags eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich des Schengen-Besitzstands, wie er im Anhang zu diesem Protokoll umschrieben ist, zu begründen.
- 7 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 (ABl. 2000, L 239, S. 19) gehört zum so umschriebenen Schengen-Besitzstand.
- 8 Nach Art. 71 Abs. 1 dieses Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsparteien, 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 alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, die zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln erforderlich sind.
- 9 In Art. 71 Abs. 2 bis 4 sind die verschiedenen Maßnahmen aufgeführt, die zu treffen sich die Vertragsparteien verpflichten, um insbesondere die unerlaubte Aus- und Einfuhr sowie den Verkauf, die Verschaffung und die Abgabe von Betäubungsmitteln

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

- 10 Mit einigen Instrumenten der Union, wie der Entschließung des Rates vom 29. November 1996 über Maßnahmen zur Bekämpfung des Problems des Drogentourismus innerhalb der Europäischen Union (ABl. C 375, S. 3) und der Gemeinsamen 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. L 342, S. 6), wird ausdrücklich das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus verfolgt.
  
- 11 Die Union ist Partei des am 20. Dezember 1988 in Wien abgeschlossenen Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen (*Recueil des traités des Nations unies*, Bd. 1582, Nr. 1-27627). Gemäß der Erklärung, die dem Beschluss 90/611/EWG 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 (ABl. L 326, S. 56) als Anhang angefügt ist, verfügt die Gemeinschaft im Bereich der Handelspolitik über Handlungsbefugnisse für die zur illegalen Herstellung von Suchtstoffen und psychotropen Substanzen häufig verwendeten Substanzen.

### *Nationales Recht*

- 12 Nach dem Gesetz über Betäubungsmittel von 1976 (Opiumwet 1976) sind der Besitz, der Vertrieb, der Anbau, der Transport, die Herstellung, die Einfuhr und die Ausfuhr

von Betäubungsmitteln einschließlich von Cannabis und seiner Derivate verboten. Diese Handlungen sind strafbar, außer bei Gebrauch des betreffenden Stoffs oder Erzeugnisses zu medizinischen, wissenschaftlichen oder erzieherischen Zwecken und unter der Voraussetzung einer vorherigen Genehmigung.

- 13 Das Königreich der Niederlande verfolgt eine Politik der Toleranz gegenüber dem Verkauf und dem Konsum von Cannabis. Diese Politik beruht auf einer Unterscheidung zwischen sogenannten „harten“ Drogen, die inakzeptable Gefahren für die Gesundheit mit sich bringen, und sogenannten „weichen“ Drogen, wozu Cannabis und seine Derivate gehören, die zwar als „gefährlich“ eingestuft werden, aber nicht zu denselben Befürchtungen Anlass geben.
- 14 Die Toleranzpolitik wird im Rahmen der Richtlinien des College van procureurs-generaal (Kollegium der Generalstaatsanwälte) durchgeführt. Gestützt auf das Opportunitätsprinzip verfolgen die zuständigen Behörden eine selektive Strafverfolgungspolitik. Im Bemühen um eine wirksame Strafverfolgung wird der Verkauf von Cannabis in sehr begrenzten Mengen und unter kontrollierten Bedingungen geduldet und der Verfolgung anderer Straftaten, die als gefährlicher eingestuft werden, der Vorrang eingeräumt.
- 15 Diese Toleranzpolitik kommt insbesondere in der Einrichtung von Coffeeshops zum Ausdruck. In diesen Einrichtungen, die unter die Kategorie der Bewirtungsbetriebe fallen, werden Cannabis sowie Esswaren und alkoholfreie Getränke verkauft und konsumiert. Der Verkauf alkoholischer Getränke ist dagegen verboten.
- 16 Die örtlichen Behörden können Coffeeshops unter bestimmten Voraussetzungen genehmigen. Diese Einrichtungen unterliegen einer Betriebsgenehmigung und müssen denselben Anforderungen an Geschäftsführung und Hygiene genügen wie andere Bewirtungsbetriebe.

- 17 Die Voraussetzungen, unter denen der Verkauf von Cannabis in Coffeeshops geduldet wird, sind auf nationaler Ebene durch die Richtlinien des Openbaar Ministerie (Strafverfolgungsbehörde) festgelegt. Es handelt sich um folgende, allgemein als „AHOJG-Kriterien“ bezeichnete Voraussetzungen:

„A (,affichering‘): Drogen dürfen nicht beworben werden; H (,harddrugs‘): harte Drogen dürfen nicht verkauft werden; O (,overlast‘): der Coffeeshop darf keine Belästigungen verursachen; J (,jeugdigen‘): Drogen dürfen nicht an Jugendliche (unter 18 Jahren) verkauft werden, und diesen darf kein Zutritt gewährt werden; G (,grote hoeveelheden‘): bei jedem Verkauf dürfen nicht mehr als 5 g Cannabis pro Person abgegeben werden. Darüber hinaus darf der Handelsvorrat (,handelsvoorraad‘) eines tolerierten Coffeeshops 500 g nicht überschreiten.“

- 18 Die Gemeinde Maastricht hat eine Cannabispolitik beschlossen, in deren Rahmen sie insbesondere strenge Voraussetzungen für die Duldung einer begrenzten Zahl von Coffeeshops aufgestellt hat. Im für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum war diese Zahl auf 14 festgelegt.

- 19 Um den Drogentourismus einzuschränken oder sogar zu unterbinden, hat der Gemeenteraad (Gemeinderat) von Maastricht mit Beschluss vom 20. Dezember 2005 ein Ansässigkeitskriterium in die Allgemeine Gemeindeverordnung der Gemeinde Maastricht (Algemene plaatselijke verordening Maastricht) in der Fassung von 2006 (im Folgenden: APV) aufgenommen. Diese Änderung ist am 13. Januar 2006 in Kraft getreten.

- 20 Art. 2.3.1.3e Abs. 1 APV verbietet dem Inhaber einer Einrichtung im Sinne von Art. 2.3.1.1 Abs. 1 Buchst. a Nr. 3 APV, anderen Personen als Ansässigen den Zutritt zu der Einrichtung oder den Aufenthalt dort zu gestatten. Der Begriff „Einrichtung“ wird in der letztgenannten Vorschrift definiert als ein für die Öffentlichkeit zugänglicher Raum, in dem gewerbsmäßig mittels eines Automaten oder in anderer Weise

Esswaren und/oder alkoholfreie Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle angeboten werden. Der Begriff „Ansässiger“ bezeichnet nach Art. 2.3.1.1 Abs. 1 Buchst. d APV Personen, die ihren tatsächlichen Wohnort in den Niederlanden haben.

- 21 Nach Art. 2.3.1.3e Abs. 2 APV kann der Burgemeester van Maastricht bestimmen, dass Abs. 1 dieses Artikels auf eine oder mehrere in der APV aufgeführte Einrichtungen in der gesamten Gemeinde oder in einem oder mehreren angegebenen Teilen der Gemeinde nicht anwendbar ist. Mit Beschluss vom 13. Juli 2006 stellte der Burgemeester van Maastricht bestimmte Kategorien von Einrichtungen, nämlich alle in Art. 2.3.1.1 Abs. 1 Buchst. a Nr. 3 APV genannten mit Ausnahme der Coffeeshops, Teesalons usw. unabhängig von ihrer Bezeichnung, in der gesamten Gemeinde von der Verpflichtung frei, Nichtansässigen den Zutritt zu verwehren.
- 22 Nach Art. 2.3.1.5a Buchst. f APV kann der Burgemeester van Maastricht eine Einrichtung im Sinne von Art. 2.3.1.1 Abs. 1 Buchst. a Ziff. 3 APV vorübergehend oder endgültig für geschlossen erklären, wenn ihr Inhaber gegen Art. 2.3.1.3e Abs. 1 APV verstößt.

### **Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefragen**

- 23 Herr Josemans betreibt in der Gemeinde Maastricht den Coffeeshop „Easy Going“, in dem weiche Drogen, alkoholfreie Getränke sowie Esswaren verkauft und konsumiert werden.

- 24 Der Coffeeshop „Easy Going“ fällt unter die Toleranzpolitik, die von den Niederlanden gegenüber dem Handel mit Cannabis angewandt wird. Dessen Verkauf ist zwar nicht erlaubt, wird jedoch strafrechtlich nicht verfolgt, wenn er in einem anerkannten Coffeeshop stattfindet und bestimmte Voraussetzungen, insbesondere die AHOJG-Kriterien, eingehalten werden.
- 25 Nachdem zweimal festgestellt wurde, dass nicht in den Niederlanden ansässigen Personen unter Verstoß gegen Art. 2.3.1.3e Abs. 1 APV, der ein Ansässigkeitskriterium aufstellt, der Zutritt zu dem fraglichen Coffeeshop gestattet worden war, erklärte der Burgemeester van Maastricht diese Einrichtung mit Bescheid vom 7. September 2006 für vorübergehend geschlossen.
- 26 Herr Josemans legte gegen diesen Bescheid Widerspruch ein. Nachdem der Burgemeester van Maastricht diesen mit Widerspruchsbescheid vom 28. März 2007 zurückgewiesen hatte, erhob Herr Josemans Klage vor der Rechtbank Maastricht (Bezirksgericht Maastricht). Mit Urteil vom 1. April 2008 hob diese den Widerspruchsbescheid und den Bescheid vom 7. September 2006 auf. Das in der APV vorgesehene Verbot, nicht in den Niederlanden ansässigen Personen den Zutritt zu Coffeeshops zu gestatten, stellt nach Ansicht der Rechtbank eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar, die gegen Art. 1 der niederländischen Verfassung verstoße. Das Unionsrecht sei jedoch nicht verletzt. Aus den Urteilen vom 5. Juli 1988, *Vereinigting Happy Family Rustenburgerstraat* (289/86, Slg. 1988, 3655), und vom 29. Juni 1999, *Coffeeshop „Siberië“* (C-158/98, Slg. 1999, I-3971), ergebe sich, dass der Handel mit Betäubungsmitteln nicht in den Anwendungsbereich des EG-Vertrags falle.
- 27 Herr Josemans und der Burgemeester van Maastricht legten am 5. bzw. am 8. Mai 2008 beim Raad van State Rechtsmittel gegen dieses Urteil ein. Der Burgemeester van Maastricht wendet sich gegen die Auslegung der niederländischen Verfassung. Herr Josemans ist der Ansicht, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Unionsbürgern enthalte, insbesondere

werde den nicht in den Niederlanden ansässigen Personen unter Verstoß gegen das Unionsrecht die Möglichkeit versagt, in Coffeeshops legale Erzeugnisse zu erwerben.

<sup>28</sup> Unter diesen Umständen hat der Raad van State das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Fällt eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende über den Zugang von Gebietsfremden zu Coffeeshops ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des EG-Vertrags, insbesondere unter den freien Waren- und/oder Dienstleistungsverkehr oder unter das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EG in Verbindung mit Art. 18 EG?
2. Ist, soweit die Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Waren- und/oder Dienstleistungsverkehr anwendbar sind, das Verbot des Zugangs zu Coffeeshops für Gebietsfremde ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel, um den Drogentourismus und die damit einhergehenden Belästigungen zurückzudrängen?
3. Ist das in Art. 12 EG in Verbindung mit Art. 18 EG niedergelegte Verbot der Diskriminierung der Bürger der Union aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit auf die Regelung über den Zugang von Gebietsfremden zu Coffeeshops anwendbar, wenn und soweit die Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr nicht anwendbar sind?
4. Falls ja: Ist die dabei getroffene mittelbare Unterscheidung zwischen Gebietsansässigen und Gebietsfremden gerechtfertigt, und ist das Verbot des Zugangs zu Coffeeshops für Gebietsfremde ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel, um den Drogentourismus und die damit einhergehenden Belästigungen zurückzudrängen?

## Zu den Vorlagefragen

### *Einleitende Bemerkungen*

- <sup>29</sup> Mit seinem Vorabentscheidungsersuchen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht einer kommunalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die es verbietet, nicht in den Niederlanden ansässigen Personen den Zutritt zu Coffeeshops in der betreffenden Gemeinde zu gestatten. Es nimmt insbesondere Bezug auf den in den Art. 28 ff. EG geregelten freien Warenverkehr, die in den Art. 49 ff. EG verankerte Dienstleistungsfreiheit und das in Art. 12 EG niedergelegte Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Verbindung mit Art. 18 EG, der die Unionsbürgerschaft betrifft.
- <sup>30</sup> Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Coffeeshops, wie sich aus den Randnrn. 15 bis 17 des vorliegenden Urteils ergibt, Einrichtungen sind, die unter die Kategorie der Bewirtungsbetriebe fallen und in denen Cannabis an Verbraucher verkauft wird, die mindestens 18 Jahre alt sind. Eine solche Einrichtung benötigt eine Betriebsgenehmigung und muss darüber hinaus sämtliche AHOJG-Kriterien erfüllen.
- <sup>31</sup> Es steht fest, dass der Verkauf von Cannabis in den Coffeeshops nicht unter den von den zuständigen Stellen streng überwachten Handel zur Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke fällt.

- 32 Auch wenn sich nach Angaben der niederländischen Regierung einige Einrichtungen dieser Art auf den Verkauf von Cannabis beschränken, werden in anderen Coffeeshops jedoch auch alkoholfreie Getränke und Esswaren verkauft und verzehrt. Der Vorlageentscheidung zufolge trifft dies insbesondere auf den Coffeeshop „Easy Going“ zu.
- 33 Daher ist im Hinblick auf die im Vorabentscheidungsersuchen genannten Bestimmungen zum einen die Tätigkeit des Verkaufs von Cannabis in Coffeeshops zu beurteilen und zum anderen die Frage, ob der Verkauf von alkoholfreien Getränken und von Esswaren in derartigen Einrichtungen für die Antwort, die dem vorlegenden Gericht zu geben ist, von Bedeutung sein kann.

*Zur ersten Frage*

- 34 Mit der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob sich der Inhaber eines Coffeeshops im Rahmen seiner Tätigkeit, die zum einen im Verkauf von Betäubungsmitteln, der nicht unter den von den zuständigen Stellen streng überwachten Handel zur Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke fällt, und zum anderen im Verkauf von alkoholfreien Getränken und von Esswaren besteht, auf die Art. 29 EG, 49 EG und/oder 12 EG, Letzterer in Verbindung mit Art. 18 EG, berufen kann, um sich gegen eine kommunale Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche zu wehren.
- 35 Was den Verkauf von Cannabis betrifft, vertritt Herr Josemans die Auffassung, dass diese Tätigkeit in den Anwendungsbereich des Unionsrechts falle und dass die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verstoße. Der Burgemeester van Maastricht sowie die niederländische, die belgische, die deutsche und die französische Regierung sind

dagegen der Ansicht, die fragliche Tätigkeit falle wegen des Verbots des Verkaufs von Betäubungsmitteln weder unter die Verkehrsfreiheiten noch unter das Diskriminierungsverbot. Die Europäische Kommission meint, um über das Vorabentscheidungsersuchen zu entscheiden, sei es nicht erforderlich, sich zum Verkauf von Cannabis zu äußern.

- 36 Da die Schädlichkeit von Betäubungsmitteln, einschließlich derjenigen auf Hanfbasis, allgemein anerkannt ist, ist ihr Inverkehrbringen in allen Mitgliedstaaten verboten; lediglich ein streng überwachter Handel, der der Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke dient, ist davon ausgenommen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. Februar 1981, Horvath, 50/80, Slg. 1981, 385, Randnr. 10, vom 26. Oktober 1982, Wolf, 221/81, Slg. 1982, 3681, Randnr. 8, vom 26. Oktober 1982, Einberger, 240/81, Slg. 1982, 3699, Randnr. 8, vom 28. Februar 1984, Einberger, 294/82, Slg. 1984, 1177, Randnr. 15, vom 5. Juli 1988, Mol, 269/86, Slg. 1988, 3627, Randnr. 15, und Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, Randnr. 17).
- 37 Diese Rechtslage steht im Einklang mit verschiedenen völkerrechtlichen Übereinkünften, an denen die Mitgliedstaaten mitgewirkt haben oder denen sie beigetreten sind, wie etwa dem am 30. März 1961 in New York geschlossenen Einheits-Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 zur Änderung des Einheits-Übereinkommens von 1961 geänderten Fassung (*Recueil des traités des Nations unies*, Bd. 520, Nr. 7515, im Folgenden: Einheits-Übereinkommen) und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über psychotrope Stoffe, abgeschlossen am 21. Februar 1971 in Wien (*Recueil des traités des Nations unies*, Bd. 1019, Nr. 14956). Die in diesen Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen wurden später durch das am 20. Dezember 1988 in Wien geschlossene Übereinkommen, dem alle Mitgliedstaaten und die Union als Vertragsparteien angehören, verstärkt und ergänzt. Zu den Substanzen und Erzeugnissen, die von diesen Übereinkommen erfasst werden, gehört auch Cannabis.
- 38 In der Präambel des Einheits-Übereinkommens erklären die Vertragsparteien, sich ihrer Pflicht bewusst zu sein, die Drogensucht zu verhüten und zu bekämpfen, wobei

sie jedoch anerkennen, dass die medizinische Verwendung von Suchtstoffen zur Schmerzlinderung weiterhin unerlässlich ist, und dass hinreichend Vorsorge getroffen werden muss, damit Suchtstoffe für diesen Zweck zur Verfügung stehen. Gemäß Art. 4 dieses Übereinkommens treffen die Vertragsparteien alle erforderlichen Maßnahmen, um die Gewinnung, Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, Verteilung, Verwendung und den Besitz von Suchtstoffen sowie den Handel damit auf ausschließlich medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken (vgl. Urteile Wolf, Randnr. 9, und vom 26. Oktober 1982, Einberger, Randnr. 9).

39 Das Unionsrecht sieht in Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Rahmenbeschlusses 2004/757 vor, dass jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass u. a. folgende vorsätzliche Handlungen unter Strafe gestellt werden, wenn sie ohne entsprechende Berechtigung vorgenommen wurden: das Anbieten, Feilhalten, Verteilen, Verkaufen, Liefern — gleichviel zu welchen Bedingungen — und Vermitteln von Drogen. Nach Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses fallen die Handlungen nach Abs. 1 nicht in den Anwendungsbereich dieses Rahmenbeschlusses, wenn die Täter sie ausschließlich für ihren persönlichen Konsum im Sinne des nationalen Rechts begangen haben. Gemäß Art. 1 Nr. 1 des Rahmenbeschlusses bezeichnet der Begriff „Drogen“ sämtliche Stoffe, die im Einheits-Übereinkommen und dem am 21. Februar 1971 in Wien geschlossenen Übereinkommen der Vereinten Nationen über psychotrope Stoffe erfasst sind.

40 Darüber hinaus haben sich die Vertragsparteien des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 nach Art. 71 Abs. 1 dieses Übereinkommens verpflichtet, sowohl in Bezug auf die unmittelbare oder mittelbare Abgabe von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aller Art einschließlich Cannabis als auch in Bezug auf den Besitz dieser Stoffe zum Zwecke der Abgabe oder Ausfuhr unter Berücksichtigung der bestehenden Übereinkommen der Vereinten Nationen alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, die zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln erforderlich sind.

- 41 Daraus folgt, dass Betäubungsmittel außerhalb des von den zuständigen Stellen streng überwachten Handels zur Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke bereits ihrem Wesen nach unter ein Einfuhr- und Verbot fallen (vgl. in diesem Sinne Urteile Wolf, Randnr. 10, vom 26. Oktober 1982, Einberger, Randnr. 10, vom 28. Februar 1984, Einberger, Randnr. 15, Mol, Randnrn. 15 und 18, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, Randnrn. 17 und 20, und Coffeeshop „Siberië“, Randnr. 14). Der Umstand, dass der eine oder andere Mitgliedstaat ein Betäubungsmittel als weiche Droge einstuft, vermag daran nichts zu ändern (vgl. in diesem Sinne Urteil Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat, Randnr. 25).
- 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 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).

- 44 Hinsichtlich des Verkaufs von alkoholfreien Getränken und von Esswaren in Coffeeshops sind Herr Josemans sowie die deutsche Regierung und die Kommission der Ansicht, der Gerichtshof müsse die Auswirkungen der im Ausgangsverfahren fraglichen Regelung auf die Ausübung dieser Tätigkeit prüfen. Die deutsche Regierung führt aus, dass diese Waren vor Ort zu verzehren seien. Die Kommission bezweifelt, dass Gebietsfremde sie in der Absicht kauften, sie in ihren Wohnsitzstaat auszuführen. Somit seien die Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit im Sinne des Art. 49 EG und nicht die über den freien Warenverkehr im Sinne des Art. 29 EG anwendbar.
- 45 Der Burgemeester van Maastricht sowie die niederländische, die belgische und die französische Regierung meinen, dass der Verkauf von alkoholfreien Getränken und von Esswaren in diesen Einrichtungen im Vergleich zum Verkauf von Cannabis nur eine untergeordnete Rolle spiele und daher keinen Einfluss auf das Ergebnis des Ausgangsrechtsstreits haben könne.
- 46 Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Auch wenn in den Coffeeshops in erster Linie Cannabis verkauft und konsumiert wird, stellt der Verkauf von alkoholfreien Getränken und von Esswaren in diesen Einrichtungen im Allgemeinen dennoch eine nicht zu vernachlässigende wirtschaftliche Tätigkeit dar. Auf eine Frage des Gerichtshofs hat die niederländische Regierung in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass diese Tätigkeit in der Regel zwischen 2,5 % und 7,1 % des Umsatzes der Coffeeshops in der Gemeinde Maastricht ausmache. Was insbesondere die wirtschaftliche Situation des Coffeeshops „Easy Going“ betrifft, liegt der aus dem Verkauf solcher Waren stammende Anteil am Umsatz nach den Angaben von Herrn Josemans innerhalb dieser Spanne.
- 47 Daher ist zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung in Bezug auf den Verkauf von alkoholfreien Getränken und von Esswaren die Ausübung der in den Art. 29 EG und 49 EG geregelten Verkehrsfreiheiten

beeinträchtigen oder gegen das Verbot der Diskriminierung „aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ im Sinne des Art. 12 EG in Verbindung mit Art. 18 EG verstoßen kann.

- 48 Bei der Prüfung, ob eine derartige Tätigkeit unter den freien Warenverkehr oder unter die Dienstleistungsfreiheit fällt, ist zu beachten, dass der Begriff „Einrichtung“ in Art. 2.3.1.1 Abs. 1 Buchst. a Nr. 3 APV definiert ist als ein für die Öffentlichkeit zugänglicher Raum, in dem gewerbsmäßig mittels eines Automaten oder in anderer Weise Esswaren und/oder alkoholfreie Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle angeboten werden.
- 49 Somit stellt der Verkauf von alkoholfreien Getränken und von Esswaren in Coffee-shops, wie der Generalanwalt in Nr. 76 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, eine Bewirtungstätigkeit dar, die durch ein Bündel von Elementen und Handlungen gekennzeichnet ist, bei denen die Dienstleistungen gegenüber der Lieferung des Gegenstands selbst überwiegen (vgl. entsprechend Urteil vom 10. März 2005, Hermann, C-491/03, Slg. 2005, I-2025, Randnr. 27).
- 50 Da der Gesichtspunkt des freien Warenverkehrs gegenüber dem der Dienstleistungsfreiheit völlig zweitrangig ist und mit ihm zusammenhängt, prüft der Gerichtshof die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung nur im Hinblick auf die letztgenannte Grundfreiheit (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. März 1994, Schindler, C-275/92, Slg. 1994, I-1039, Randnr. 22, vom 25. März 2004, Karner, C-71/02, Slg. 2004, I-3025, Randnr. 46, vom 14. Oktober 2004, Omega, C-36/02, Slg. 2004, I-9609, Randnr. 26, vom 3. Oktober 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Slg. 2006, I-9521, Randnr. 34, und vom 1. Juli 2010, Dijkman und Dijkman-Laveleije, C-233/09, Slg. 2010, I-6649, Randnr. 33).
- 51 Zur Anwendbarkeit von Art. 12 EG, der ein allgemeines Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit enthält, ist festzustellen, dass diese Bestimmung als eigenständige Grundlage nur auf unionsrechtlich geregelte Fallgestaltungen angewendet werden kann, für die der EG-Vertrag keine besonderen

Diskriminierungsverbote vorsieht (vgl. u. a. insbesondere Urteile vom 30. Mai 1989, Kommission/Griechenland, 305/87, Slg. 1989, 1461, Randnrn. 12 und 13, vom 11. Oktober 2007, Hollmann, C-443/06, Slg. 2007, I-8491, Randnr. 28, und vom 10. September 2009, Kommission/Deutschland, C-269/07, Slg. 2009, I-7811, Randnr. 98).

- 52 Da das Diskriminierungsverbot im Bereich der Dienstleistungsfreiheit durch Art. 49 EG konkretisiert worden ist, findet Art. 12 EG unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens keine Anwendung.
- 53 Art. 18 EG, in dem das Recht eines jeden Unionsbürgers, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, in allgemeiner Form niedergelegt ist, findet eine besondere Ausprägung in den Bestimmungen, die die Dienstleistungsfreiheit gewährleisten (vgl. insbesondere Urteile vom 6. Februar 2003, Stylianakis, C-92/01, Slg. 2003, I-1291, Randnr. 18, vom 11. September 2007, Schwarz und Gootjes-Schwarz, C-76/05, Slg. 2007, I-6849, Randnr. 34, und vom 20. Mai 2010, Zanotti, C-56/09, Slg. 2010, I-4517, Randnr. 24). Da die nicht in den Niederlanden ansässigen Unionsbürger, die in einem Coffeeshop in der Gemeinde Maastricht legale Erzeugnisse konsumieren möchten, als Dienstleistungsempfänger im Sinne des Art. 49 EG anzusehen sind, braucht der Gerichtshof nicht über die Auslegung des Art. 18 EG zu entscheiden.
- 54 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, dass sich der Inhaber eines Coffeeshops im Rahmen seiner Tätigkeit des Verkaufs von Betäubungsmitteln, die nicht unter den von den zuständigen Stellen streng überwachten Handel zur Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke fällt, nicht auf die Art. 12 EG, 18 EG, 29 EG oder 49 EG berufen kann, um sich gegen eine kommunale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende zu wehren, die es verbietet, nicht in den Niederlanden ansässigen Personen den Zutritt zu derartigen Einrichtungen zu gestatten.

Hinsichtlich des Verkaufs von alkoholfreien Getränken und von Esswaren in diesen Einrichtungen kann er sich mit Erfolg auf die Art. 49 ff. EG berufen.

*Zur zweiten Frage*

- 55 Die zweite Frage ist für den Fall gestellt worden, dass die Bestimmungen über den freien Warenverkehr oder die Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit auf das Ausgangsverfahren Anwendung finden. Bei ihr geht es darum, ob eine kommunale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eine Beschränkung der Ausübung einer dieser Freiheiten darstellt, ob diese Maßnahme gegebenenfalls durch das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen gerechtfertigt sein kann und ob sie im Hinblick auf dieses Ziel verhältnismäßig ist.
- 56 Angesichts der Antwort auf die erste Frage ist diese Frage allein im Hinblick auf die Art. 49 ff. EG zu beurteilen, wobei nur die Auswirkungen der fraglichen Regelung auf den Verkauf von alkoholfreien Getränken und von Esswaren in Coffeeshops zu prüfen sind.
- 57 Nach der im Ausgangsverfahren fraglichen Regelung wird der Zutritt zu Coffeeshops unstreitig nur „Ansässigen“ gestattet. Dieser Begriff bezeichnet gemäß Art. 2.3.1.1 Abs. 1 Buchst. d APV Personen, die ihren tatsächlichen Wohnsitz in den Niederlanden haben. Somit dürfen die Inhaber derartiger Einrichtungen keine Bewirtschaftungen an Personen erbringen, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind. Diese Personen sind von solchen Dienstleistungen ausgeschlossen.

- 58 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs verbietet der Grundsatz der Gleichbehandlung, der in Art. 49 EG besondere Ausprägung gefunden hat, nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle verschleierte Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen (vgl. insbesondere Urteile vom 5. Dezember 1989, Kommission/Italien, C-3/88, Slg. 1989, 4035, Randnr. 8, vom 16. Januar 2003, Kommission/Italien, C-388/01, Slg. 2003, I-721, Randnr. 13, vom 30. Juni 2005, *Tod's und Tod's France*, C-28/04, Slg. 2005, I-5781, Randnr. 19, und vom 7. Juli 2005, Kommission/Österreich, C-147/03, Slg. 2005, I-5969, Randnr. 41).
- 59 Dies gilt insbesondere für eine Maßnahme, die eine Unterscheidung aufgrund des Kriteriums des Wohnsitzes trifft, denn es besteht die Gefahr, dass sie sich hauptsächlich zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auswirkt, da die Gebietsfremden meist Ausländer sind (vgl. insbesondere Urteile vom 29. April 1999, *Ciola*, C-224/97, Slg. 1999, I-2517, Randnr. 14, vom 16. Januar 2003, Kommission/Italien, Randnr. 14, vom 1. Oktober 2009, *Gottwald*, C-103/08, Slg. 2009, I-9117, Randnr. 28, und vom 13. April 2010, *Bressol u. a.*, C-73/08, Slg. 2010, I-2735, Randnr. 45).
- 60 Es ist jedoch zu prüfen, ob eine solche Beschränkung nicht durch legitime Interessen, die nach dem Unionsrecht anerkannt sind, objektiv gerechtfertigt sein kann.
- 61 Die deutsche Regierung ist der Ansicht, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung nach den in Art. 46 Abs. 1 EG in Verbindung mit Art. 55 EG vorgesehenen Ausnahmeregelungen, nämlich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, gerechtfertigt sei. Der Bürgermeister von Maastricht und die belgische Regierung berufen sich hilfsweise auf Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Nach Ansicht der niederländischen Regierung ist die Notwendigkeit der Bekämpfung des Drogentourismus ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel im Sinne der durch das Urteil vom 20. Februar 1979, *Rewe-Zentral („Cassis de Dijon“)*, 120/78, Slg. 1979, 649, begründeten Rechtsprechung.

- 62 Die Kommission erkennt zwar die Wichtigkeit der Bekämpfung des Drogentourismus an, meint jedoch, dass die fragliche Regelung, da sie eine Diskriminierung darstelle, nur mit dem Unionsrecht vereinbar sein könne, wenn sie unter eine ausdrückliche Ausnahmebestimmung, nämlich Art. 46 EG in Verbindung mit Art. 55 EG, falle. Die in diesen Bestimmungen vorgesehenen Ausnahmen seien eng auszulegen. Was insbesondere die Gründe der öffentlichen Ordnung betreffe, könnten diese nur geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliege, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre (vgl. insbesondere Urteil vom 27. Oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Slg. 1977, 1999, Randnr. 35).
- 63 Im vorliegenden Fall steht fest, dass mit der im Ausgangsverfahren fraglichen Regelung die Belästigungen unterbunden werden sollen, die durch die große Zahl an Touristen verursacht werden, die in den Coffeeshops in der Gemeinde Maastricht Cannabis kaufen oder konsumieren wollen. Nach den Informationen, die der Bürgermeister von Maastricht in der mündlichen Verhandlung vorgelegt hat, ziehen die 14 Coffeeshops in Maastricht pro Tag etwa 10 000 und im Jahr etwas über 3,9 Millionen Besucher an, von denen 70 % nicht in den Niederlanden wohnen.
- 64 Der Bürgermeister von Maastricht und die niederländische Regierung machen geltend, dass in Maastricht die mit dem Verkauf weicher Drogen verbundenen Probleme — wie etwa die verschiedenen Formen von Belästigungen und Kriminalität sowie die steigende Zahl illegaler Drogenverkaufsplätze — durch den Drogentourismus zugenommen hätten. Die belgische, die deutsche und die französische Regierung weisen auf die Störungen der öffentlichen Ordnung hin, die dieses Phänomen, mit dem auch die unerlaubte Ausfuhr von Cannabis einhergehe, in anderen Mitgliedstaaten als dem Königreich der Niederlande, insbesondere in den angrenzenden Staaten, verursache.
- 65 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen Teil der Drogenbekämpfung ist. Sie steht im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der Gesundheit der Bürger sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Unionsebene.

- 66 In Anbetracht der von der Union und ihren Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen steht es außer Zweifel, dass die oben genannten Ziele ein berechtigtes Interesse darstellen, das eine Beschränkung der Pflichten, die sich aus dem Unionsrecht, sogar aus einer Grundfreiheit wie der Dienstleistungsfreiheit ergeben, grundsätzlich rechtfertigen kann.
- 67 Die Notwendigkeit der Bekämpfung von Drogen wird, wie sich aus den Randnrn. 11, 37 und 38 des vorliegenden Urteils ergibt, in verschiedenen internationalen Übereinkommen, an denen die Mitgliedstaaten bzw. die Union mitgewirkt haben oder denen sie beigetreten sind, anerkannt. In den Präambeln dieser Übereinkommen wird auf die Gefahr, die insbesondere die Nachfrage nach Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen sowie der unerlaubte Handel mit diesen für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Einzelnen darstellen, sowie auf die verhängnisvollen Auswirkungen hingewiesen, die diese Phänomene auf die wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Grundlagen der Gesellschaft haben.
- 68 Darüber hinaus ist die Notwendigkeit, Drogen insbesondere dadurch zu bekämpfen, dass der Drogensucht vorgebeugt und der unerlaubte Handel mit derartigen Erzeugnissen oder Stoffen unterbunden wird, in Art. 152 Abs. 1 EG sowie in den Art. 29 EU und 31 EU festgeschrieben. Was das Sekundärrecht betrifft, stellt der illegale Drogenhandel nach dem ersten Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses 2004/757 eine Bedrohung der Gesundheit, Sicherheit und Lebensqualität der Bürger der Europäischen Union sowie der legalen Wirtschaftstätigkeit, der Stabilität und der Sicherheit der Mitgliedstaaten dar. Wie sich aus Randnr. 10 des vorliegenden Urteils ergibt, wird mit einigen Instrumenten der Union zudem ausdrücklich das Ziel verfolgt, dem Drogentourismus vorzubeugen.
- 69 Jedoch können Maßnahmen, die die Dienstleistungsfreiheit beschränken, durch das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen nur dann gerechtfertigt sein, wenn sie geeignet sind, die Erreichung dieses Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zu seiner Erreichung erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteile Omega, Randnr. 36, vom 11. Dezember

2007, International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union, C-438/05, Slg. 2007, I-10779, Randnr. 75, und vom 14. Februar 2008, Dynamic Medien, C-244/06, Slg. 2008, I-505, Randnr. 42).

- 70 Eine beschränkende Maßnahme kann nur als geeignet angesehen werden, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-1721, Randnr. 55, vom 19. Mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes u. a., C-171/07 und C-172/07, Slg. 2009, I-4171, Randnr. 42, und vom 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, C-42/07, Slg. 2009, I-7633, Randnrn. 59 bis 61).
- 71 Herr Josemans stellt die Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung in Frage. Sie betreffe ausschließlich Coffeeshops. Gemäß den AHOJG-Kriterien seien diese jedoch — anders als die illegalen Drogenverkaufsplätze in der Gemeinde Maastricht — verpflichtet, gegen die von ihren Kunden verursachten Belästigungen vorzugehen. Außerdem könnten die Drogentouristen mit dieser Regelung in den illegalen Drogenhandel gedrängt werden.
- 72 Die Kommission äußert Zweifel an der Erforderlichkeit und der Kohärenz der im Ausgangsverfahren fraglichen Regelung. Sie betont, dass die nationalen Maßnahmen zur Bekämpfung der Belästigungen, die durch den Konsum von Drogen verursacht würden, auf objektive und nicht diskriminierende Kriterien gestützt werden müssten. In diesem Zusammenhang verweist sie auf das Urteil vom 18. Mai 1982, Adoui und Cornuaille (115/81 und 116/81, Slg. 1982, 1665), in dem es um das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht von Prostituierten ging, und auf die hieraus folgende Rechtsprechung.

- 73 Der Burgemeester van Maastricht sowie die niederländische, die belgische und die deutsche Regierung sind dagegen der Ansicht, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel zur Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen darstelle. Der Burgemeester van Maastricht und die niederländische Regierung führen aus, dass die verschiedenen Maßnahmen, die Gemeinden im Rahmen einer Politik der Toleranz gegenüber Coffeeshops getroffen hätten, um diesem Phänomen Herr zu werden, es nicht ermöglicht hätten, das angestrebte Ziel zu erreichen.
- 74 Im vorliegenden Fall lässt sich nicht bestreiten, dass die Toleranzpolitik, die vom Königreich der Niederlande hinsichtlich des Verkaufs von Cannabis verfolgt wird, Personen, die in anderen Mitgliedstaaten wohnen, dazu verleitet, in die Niederlande, insbesondere in Gemeinden, in denen Coffeeshops geduldet werden, vor allem im grenznahen Gebiet, zu reisen, um Cannabis zu kaufen und zu konsumieren. Außerdem ergibt sich aus den Akten, dass ein Teil dieser Personen in diesen Einrichtungen Cannabis kauft, um es illegal in andere Mitgliedstaaten auszuführen.
- 75 Unbestreitbar stellt ein Verbot wie im Ausgangsrechtsstreit, Gebietsfremden den Zutritt zu Coffeeshops zu gestatten, eine Maßnahme dar, die geeignet ist, den Drogentourismus in erheblicher Weise zu begrenzen und damit die durch ihn verursachten Probleme zu verringern.
- 76 Dabei bedeutet der diskriminierende Charakter der im Ausgangsverfahren fraglichen Regelung für sich genommen nicht, dass diese Regelung das angestrebte Ziel in einer inkohärenten Art und Weise verfolgt. Zwar hat der Gerichtshof im Urteil Adoui und Cornuaille entschieden, dass sich ein Mitgliedstaat hinsichtlich des Verhaltens eines Ausländers nicht mit Erfolg auf Gründe der öffentlichen Ordnung berufen kann, wenn er gegenüber dem gleichen Verhalten seiner eigenen Staatsangehörigen keine repressiven oder anderen tatsächlichen und effektiven Maßnahmen ergreift. Das Ausgangsverfahren steht jedoch in einem anderen rechtlichen Kontext.

- 77 Wie nämlich in Randnr. 36 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist der Handel mit Betäubungsmitteln in allen Mitgliedstaaten nach internationalem Recht und nach dem Unionsrecht verboten, sofern er nicht streng überwacht für die Verwendung zu medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken stattfindet. Dagegen ist das Verhalten, um das es in dem in der vorstehenden Randnummer angeführten Urteil ging — die Prostitution —, nicht durch internationales Recht oder Unionsrecht verboten. Es wird nämlich in einigen Mitgliedstaaten geduldet oder reglementiert (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. November 2001, Jany u. a., C-268/99, Slg. 2001, I-8615, Randnr. 57).
- 78 Es kann nicht als inkohärent angesehen werden, dass ein Mitgliedstaat angemessene Maßnahmen ergreift, um einem starken Zustrom von Einwohnern anderer Mitgliedstaaten zu begegnen, die von dem in diesem Staat geduldeten Handel mit Erzeugnissen profitieren wollen, die aufgrund ihrer Art in allen Mitgliedstaaten unter ein Verkaufsverbot fallen.
- 79 Was die Reichweite einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden angeht, so gilt diese Regelung nur für Einrichtungen, deren Haupttätigkeit im Verkauf von Cannabis besteht. Sie hindert eine nicht in den Niederlanden wohnhafte Person keineswegs daran, in anderen Bewirtungsbetrieben in Maastricht alkoholfreie Getränke und Esswaren zu konsumieren. Der niederländischen Regierung zufolge beläuft sich die Zahl derartiger Betriebe auf über 500.
- 80 Hinsichtlich der Möglichkeit, Maßnahmen zu erlassen, die die Dienstleistungsfreiheit weniger einschränken, ergibt sich aus den Akten, dass in den Gemeinden, die eine Politik der Toleranz gegenüber Coffeeshops verfolgen, verschiedene Maßnahmen gegen den Drogentourismus und die damit einhergehenden Belästigungen getroffen wurden, wie etwa die Begrenzung der Zahl der Coffeeshops oder ihrer Öffnungszeiten, die Einführung eines Systems von Karten, mit denen die Kunden Zutritt

zu den Coffeeshops erhalten können, oder die Herabsetzung der Cannabismenge, die pro Person gekauft werden darf. Nach Aussage des Burgemeester van Maastricht und der niederländischen Regierung haben sich diese Maßnahmen jedoch im Hinblick auf das angestrebte Ziel als ungenügend und ineffizient erwiesen.

81 Was konkret die Möglichkeit betrifft, Gebietsfremden den Zutritt zu Coffeeshops zu gestatten, den Verkauf von Cannabis an diese jedoch zu verbieten, so ist es nicht einfach, genau zu kontrollieren und zu überwachen, dass Cannabis weder an Gebietsfremde abgegeben noch von ihnen konsumiert wird. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass eine solche Regelung den unerlaubten Handel mit Cannabis oder seinen Weiterverkauf durch Gebietsansässige an Gebietsfremde in den Coffeeshops fördern würde.

82 Den Mitgliedstaaten kann aber nicht die Möglichkeit abgesprochen werden, das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen durch die Einführung allgemeiner Vorschriften zu verfolgen, die von den zuständigen Behörden einfach gehandhabt und kontrolliert werden können (vgl. entsprechend Urteile vom 10. Februar 2009, Kommission/Italien, C-110/05, Slg. 2009, I-519, Randnr. 67, und vom 4. Juni 2009, Mickelsson und Roos, C-142/05, Slg. 2009, I-4273, Randnr. 36). Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Akten nichts, was dafür sprechen könnte, dass das angestrebte Ziel durch eine Regelung, die Gebietsfremden den Zutritt zu Coffeeshops gestattet, den Verkauf von Cannabis an diese jedoch verbietet, in dem gleichen Maße wie durch die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung erreicht werden könnte.

83 Daher ist festzustellen, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende geeignet ist, die Verwirklichung des Ziels der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

- 84 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 49 EG dahin auszulegen ist, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eine Beschränkung der im EG-Vertrag verankerten Dienstleistungsfreiheit darstellt. Diese Beschränkung ist jedoch durch das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen gerechtfertigt.

*Zur dritten und zur vierten Frage*

- 85 Die dritte und die vierte Frage sind hilfsweise gestellt worden und beziehen sich auf die Anwendung des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Art. 12 EG in Verbindung mit Art. 18 EG, der die Freizügigkeit der Unionsbürger betrifft.
- 86 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage sind diese Fragen nicht zu beantworten.

**Kosten**

- 87 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Der Inhaber eines Coffeeshops kann sich im Rahmen seiner Tätigkeit des Verkaufs von Betäubungsmitteln, die nicht unter den von den zuständigen Stellen streng überwachten Handel zur Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke fällt, nicht auf die Art. 12 EG, 18 EG, 29 EG oder 49 EG berufen, um sich gegen eine kommunale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende zu wehren, die es verbietet, nicht in den Niederlanden ansässigen Personen den Zutritt zu derartigen Einrichtungen zu gestatten. Hinsichtlich des Verkaufs von alkoholfreien Getränken und von Esswaren in diesen Einrichtungen kann er sich mit Erfolg auf die Art. 49 ff. EG berufen.**
  
- 2. Art. 49 EG ist dahin auszulegen, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eine Beschränkung der im EG-Vertrag verankerten Dienstleistungsfreiheit darstellt. Diese Beschränkung ist jedoch durch das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen gerechtfertigt.**

Unterschriften