



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.2.2014
COM(2014) 64 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

Konzept der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Konzept der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels

1. DAS NEUE GESICHT DES ILLEGALEN ARTENHANDELS: DRAMATISCHE VERÄNDERUNGEN IN ART, UMFANG UND AUSWIRKUNGEN

Die Welt erlebt zurzeit einen rasanten Anstieg des illegalen grenzüberschreitenden Handels mit wildlebenden Tier- und Pflanzenarten (illegaler Artenhandel), der sich weltweit zu einem der lukrativsten kriminellen Geschäfte entwickelt hat. Illegaler Artenhandel ist kein neues Phänomen, aber Umfang, Art und Auswirkungen haben sich in den letzten Jahren stark verändert. In einer kürzlich verabschiedeten Resolution der Vereinten Nationen¹ wurde der illegale Artenhandel als „schweres organisiertes Verbrechen“ bezeichnet, das von weltweit organisierter krimineller Banden begangen wird, wie sie auch im Bereich des illegalen Menschen-, Drogen- und Schusswaffenhandels aktiv sind. Da Wilderei und illegaler Artenhandel von einigen Milizen zur Finanzierung ihrer Aktivitäten genutzt werden, haben wurde vom UN-Generalsekretär und im UN-Sicherheitsrat anerkannt, dass diese Aktivitäten zu jenen Faktoren gehören, die die Instabilität in Zentralafrika verstärken sowie Frieden und Sicherheit in der Region gefährden.²

Einige Zahlen zu Umfang und Wert des illegalen Artenhandels³

- Die Zahl illegal getöteter afrikanischer Elefanten hat sich in den letzten zehn Jahren verdoppelt, und die Menge beschlagnahmten Elfenbeins hat sich Schätzungen zufolge verdreifacht. 2012 wurden etwa 22 000 Elefanten gewildert. Mehr als 40 Tonnen illegalen Elfenbeins wurden 2013 beschlagnahmt. Die Population afrikanischer Elefanten, die nach Schätzungen 500 000 Tiere erreicht, ist heute wahrscheinlich in allen afrikanischen Subregionen rückläufig.
- Die Nashornwilderei in Südafrika ist sprunghaft angestiegen. Im Jahr 2013 wurden 1000 Tiere gewildert, verglichen mit 13 im Jahr 2007. Insgesamt sind seit 2010 in Südafrika ungefähr 2500 Exemplare illegal erlegt worden, was 80 % der Gesamtpopulation afrikanischer Nashörner entspricht. Wenn die Wilderei in Südafrika weiterhin im selben Tempo zunimmt, wird die Nashornpopulation des Landes ab 2016 zurückgehen.
- Die weltweite Tigerpopulation ist von 100 000 Exemplaren noch vor einem Jahrhundert auf weniger als 3500 zurückgegangen. Wilderei ist zu 78 % Ursache für den Tod von Sumatra-Tigern.

¹ Von der UN-Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege angenommen und vom UN-Wirtschafts- und Sozialrat gebilligt.

² Bericht des UN-Generalsekretärs vom 20. Mai 2013, S/2013/297, Resolution 2121 (2013) des UN-Sicherheitsrates.

³ Wie bei allen Straftaten lassen sich Umfang und Wert des illegalen Artenhandels nur schwer abschätzen. Da in den meisten Ländern derzeit nur begrenzte Ressourcen zur Bekämpfung dieses Delikts zur Verfügung stehen, ist davon auszugehen, dass die tatsächlichen Zahlen viel höher liegen.

- Der Wiederverkaufswert von Nashorn-Horn wird auf 40 000 EUR/kg geschätzt (der aktuelle Preis von 1 kg Gold liegt bei 31 000 EUR), und für Rohelfenbein werden auf dem Schwarzmarkt 620 EUR/kg erzielt. Tigerknochen verkaufen sich für bis zu 900 EUR/kg.
- Es wird geschätzt, dass der illegale Holzeinschlag bis zu 30 % des weltweiten Holzhandels ausmacht und zu mehr als 50 % zur Abholzung tropischer Wälder in Zentralafrika, im Amazonasgebiet und in Südostasien beiträgt.
- Der Wert der illegalen Fischerei wird weltweit auf etwa 10 Mrd. EUR/Jahr geschätzt, was 19 % des angegebenen Wertes der Fänge entspricht.

Der Anstieg des illegalen Artenhandels ist hauptsächlich auf eine hohe und wachsende Nachfrage an Wildtier- und Wildpflanzenprodukten (vor allem in Teilen Asiens⁴) sowie auf Armut, schlechte Regierungsführung, Instabilität und Krisensituationen in den wichtigsten Ursprungsregionen zurückzuführen und wird durch unzulängliche Rechtsdurchsetzung und Sanktionen begünstigt, die nicht abschreckend genug ist.

Der illegale Artenhandel stellt eine ernsthafte Gefahr für die biologische Vielfalt und die nachhaltige Entwicklung dar. Emblematische Arten wie Elefanten, Nashörner, Menschenaffen, Tiger oder Haie sind besonders vom illegalen Artenhandel betroffen, der so weit reicht, dass das Überleben einiger dieser Arten in freier Wildbahn auf dem Spiel steht. Die Wilderei von Elefanten und Nashörnern hat in letzter Zeit sein höchstes Niveau erreicht und untergräbt die in den letzten drei Jahrzehnten beobachtete Erholung der Population. Der illegale Artenhandel betrifft jedoch weitaus mehr Tier- und Pflanzenarten (so auch Korallen, Reptilien, Schuppentiere sowie Tiere und Pflanzen, die für medizinische Zwecke verwendet werden) und Produkte (wie Holz, Holzkohle und Buschfleisch). Infolge der Einschleppung von Krankheitserregern, besteht zudem Gefahr für die öffentliche Gesundheit, da Tiere ohne jegliche Hygienekontrolle geschmuggelt werden.

Der illegale Artenhandel beraubt einige der weltweit am stärksten marginalisierten Bevölkerungsgruppen, auch indigene Gemeinschaften, wichtiger Lebensgrundlagen. Produkte von Wildtieren und Wildpflanzen stellen für viele Industrie- und Entwicklungsländer direkt oder indirekt (z. B. über den Tourismus) einen wichtigen Wirtschaftszweig dar. Regierungen gehen durch den illegalen Artenhandel wichtige Einnahmequellen verloren, während internationale kriminelle Netzwerke davon profitieren. Der illegale Artenhandel steht in engem Zusammenhang mit Korruption und illegalen Geldströmen, zum Beispiel bei Geldwäsche, und beeinträchtigt Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Regierungsführung. Illegaler Artenhandel kostet auch Menschenleben: In den letzten zehn Jahren wurden schätzungsweise 1000 Ranger bei der Bekämpfung der Wilderei getötet.

Die EU bleibt ein wichtiger Zielmarkt für illegale Wildtier- und Wildpflanzenprodukte, wobei eine erhebliche Nachfrage insbesondere bei Arten besteht, die auf dem Schwarzmarkt hohe Preise erzielen. Große Häfen und Flughäfen in der EU sind außerdem wichtige Umschlagpunkte für illegal gehandelte Ware, insbesondere aus Afrika und Asien. In der EU

⁴

So ist China beispielsweise wichtigster Zielort für Elfenbein, Vietnam für Nashorn-Horn.

werden jährlich etwa 2500 Wildtier- und Wildpflanzenprodukte beschlagnahmt.⁵ Einige seltene Vogel-, Korallen-, Fisch- und Schildkrötenarten werden auch aus EU-Mitgliedstaaten, innerhalb der Europäischen Union sowie in Drittländer geschmuggelt.

Mit der Aussicht auf lukrative Geschäfte bei gleichzeitig niedrigem Aufdeckungsrisiko und geringem Strafmaß gewinnen nach Angaben von Europol organisierte kriminelle Banden im illegalen Artenhandel zunehmend an Bedeutung.⁶

Der neue Dimension und Tragweite des illegalen Artenhandels haben zu größerer politischer Aufmerksamkeit geführt, u. a. auch durch Initiativen mehrerer EU-Mitgliedstaaten.⁷ Das Europäische Parlament hat einen speziellen EU-Aktionsplan gefordert.⁸ Die UN-Generalversammlung hat im Dezember 2012 große Besorgnis geäußert. Staats- und Regierungschefs der G8 sowie afrikanische Finanzminister sowie Staats- und Regierungschefs des asiatisch-pazifischen Wirtschaftsforums APEC haben im Jahr 2013 zugesagt, gegen den illegalen Artenhandel vorzugehen.

Mit dieser Mitteilung soll Aufmerksamkeit auf die Dringlichkeit einer wirksameren Lösung für das weltweite Problem des illegalen Artenhandels gelenkt werden. Es wird eine Bestandsaufnahme und Bewertung existierender EU-Maßnahmen vorgenommen, die den Kampf gegen den illegalen Artenhandel auf internationaler Ebene (Teil 2) und innerhalb der EU (Teil 3) unterstützen. Und schließlich wird eine Debatte über den zukünftigen Ansatz der EU zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels angestoßen.

2. WELTWEITE MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DES ILLEGALEN ARTENHANDELS

Die EU fördert diverse Initiativen zur Verbesserung der internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels.

2.1. Regulierung des Handels

Mit dem Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten (CITES) soll sichergestellt werden, dass der internationale Handel mit etwa 35 000 geschützten Tier- und Pflanzenarten das Überleben dieser Arten nicht gefährdet. Im März 2013 haben sich CITES-Vertragsparteien auf eine Reihe konkreter Maßnahmen gegen Wilderei und den illegalen Handel mit bestimmten gefährdeten Arten (z. B. Elefanten, Nashörner, Tiger, Tropenholz) geeinigt. Die EU ist einer der wichtigsten Träger des Übereinkommens und hat bei der Verabschiedung dieser Maßnahmen eine entscheidende Rolle gespielt.

Was den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz anbelangt, hat die EU freiwillige bilaterale Partnerschaftsabkommen geschlossen, mit denen die EU Partnerländer bei der Verbesserung ihrer Politikgestaltung im Forstsektor und beim Aufbau eines nationalen Systems für

⁵ *Illegal Wildlife Trade and the European Union: An analysis of EU-TWIX seizure data for the period 2007-2011.* Im Auftrag der Europäischen Kommission erstellter Bericht.

⁶ Europol, *Serious and Organized Threat Assessments* 2011, 2012, 2013.

⁷ Deutschland organisierte im September 2013 gemeinsam mit Gabun auf der Ministerwoche am Rande der UN-Generalversammlung eine hochrangige Nebenveranstaltung; Frankreich veranstaltete anlässlich des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs vom 5. Dezember 2013 einen runden Tisch zu Frieden und Sicherheit in Afrika; das Vereinigte Königreich wird am 13. Februar 2014 Gastgeber einer hochrangigen Konferenz zum Thema illegaler Artenhandel sein.

⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Januar 2014 (2013/2747(RSP)).

Rückverfolgbarkeit und Legalitätsprüfung unterstützt. Der EU-Aktionsplan für Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) wurde durch die EU-Holzverordnung ergänzt, um sicherzustellen, dass Holz und Holzserzeugnisse, die in der EU in Verkehr gebracht werden, legalen Ursprungs sind.

Außerdem ist die EU auf internationaler Ebene treibende Kraft im Kampf gegen die illegalen, nicht gemeldeten und nicht regulierten Fischerei (IUUF) und fördert die Verabschiedung umfassender Markt- und Kontrollmaßnahmen sowie konkreter Maßnahmen durch die regionalen Fischereiorganisationen, die FAO, die Vereinten Nationen und Interpol. Die EU hat mehr als 50 Drittländern technische Unterstützung geleistet, damit letztere ihre internationalen Verpflichtungen zur Bekämpfung der IUU-Fischerei besser einhalten können. Als letzte Möglichkeit kann die EU, falls Drittländer eine Zusammenarbeit verweigern, diese Länder auf eine schwarze Liste setzen und deren Fischereierzeugnishandel mit der EU blockieren.

Die EU hat in alle aktuellen Freihandelsabkommen (FHA) mit Drittländern (z. B. Mittelamerika, Kolumbien/Peru, Singapur) Bestimmungen zur Förderung der wirksamen Umsetzung multilateraler Umweltverträge aufgenommen ebenso wie Handelsvorschriften für Bereiche wie Forstwirtschaft und Fischerei. Sie verfolgt denselben Ansatz in laufenden FHA-Verhandlungen beispielsweise mit Kanada, Japan, Thailand, den USA und Vietnam. Außerdem bietet sie gefährdeten Entwicklungsländern, die internationale Übereinkommen für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Regierungsführung ratifizieren und umsetzen (z. B. CITES), zusätzliche Handelspräferenzen im Rahmen der Sonderregelung (APS+) ihres Allgemeinen Präferenzsystems für Entwicklungsländer.

2.2. Rechtsdurchsetzung

In vielen Ursprungs-, Transit- oder Zielmarktländern, die von Wilderei und illegalem Artenhandel betroffen sind, reichen die Mittel und das Engagement nationaler Strafverfolgungsbehörden zur Durchsetzung des geltenden Rechts nicht aus. Wirksame Rechtsdurchsetzung bleibt ein ernstes Problem, da illegale Handelswege leicht umgelenkt werden können, um Schwachstellen in der globalen Vollzugskette zu nutzen.

Als wichtigster Geldgeber (1,73 Mio. EUR) des Internationalen Konsortiums für die Bekämpfung von Artenschutzvergehen (*International Consortium on Combating Wildlife Crime, ICCWC*)⁹ ist die Kommission darum bemüht, einige dieser Probleme zu bewältigen. Die Arbeit des Konsortiums konzentriert sich auf den internationalen Austausch von Informationen und Ermittlungsergebnissen, die Koordinierung von Strafverfolgungsmaßnahmen sowie die Verbesserung der Kapazitäten für Rechtsdurchsetzung und Rechtserfüllung, indem Länder beispielsweise aufgefordert werden, das *Toolkit* des Konsortiums zur Analyse arten- und waldbezogenen Delikte (*Wildlife and Forest Crime Analytical Toolkit*) zu verwenden.

2.3. Förderung internationaler Zusammenarbeit und Maßnahmen

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (*UN Convention on Transnational Organised Crime, UNTOC*), das bei der Bekämpfung des illegalen

⁹ Das Konsortium umfasst CITES, Interpol, UNODC, die Weltbank und die Weltzollorganisation.

Artenhandels insofern eine wichtige Rolle spielen kann, als der organisierte illegale Artenhandel als „schweres organisiertes Verbrechen“ betrachtet wird, bei dem eine Höchststrafe von mindestens vier Jahren Haft verhängt werden kann. Nicht alle Mitgliedstaaten wenden diese Sanktionsschwelle derzeit bei illegalem Artenhandel an. Ein weiteres wichtiges Instrument ist das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Korruption (*UN Convention against Corruption*), das von einem einzigen Mitgliedstaat bislang nicht ratifiziert wurde.¹⁰ Konkrete und gezielte Maßnahmen gegen den illegalen Artenhandel wurden im Rahmen beider Übereinkommen bisher nur in begrenztem Umfang ergriffen. Die Vorzüge bestimmter *Tools*, z. B. eines zusätzlichen Protokolls zum UNTOC, könnten weiter untersucht werden.

Die Arbeitsgruppe „Bekämpfung von Geldwäsche“ (*Financial Action Taskforce*), die Standards festlegt und die Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche bewertet, hat im Jahr 2012 die „Umweltkriminalität“ in ihre Liste der Straftaten aufgenommen, die als relevant für Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche angesehen werden können.¹¹ *Tools* (beispielsweise Leitlinien) zur Erleichterung der Umsetzung dieser neuen Empfehlung könnten möglicherweise auch für die Bekämpfung des Artenhandels nützlich sein.

Auf diplomatischer Ebene hat die EU das Problem des illegalen Artenhandels mit wichtigen Ursprungs- und Nachfrageländern direkt angesprochen, auch über die EU-Delegationen. Bisher lag der Schwerpunkt internationaler Maßnahmen in Afrika. Die diplomatische Strategie der EU könnte von einer wachsenden Zusammenarbeit mit wichtigen Nachfrageländern¹² und anderen Regionen profitieren, in denen der illegale Artenhandel floriert, aber auch von mehr hochrangigen Gesprächen und Partnerschaften auf regionaler Ebene, wie dies bei der Bekämpfung der IUU-Fischerei der Fall war. Es wurden auch einige andere Vorschläge in diese Richtung gemacht, die z. B. eine verstärkte Einbindung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft sowie die Möglichkeit eines UN-Sonderbeauftragten oder UN-Sondergesandten beinhalten, der die verschiedenen Stränge internationaler Maßnahmen zusammenfasst und überwacht.

Die EU hat außerdem diverse Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Drittpartnern (beispielsweise mit Indonesien, den Philippinen, Vietnam, Thailand und Singapur) abgeschlossen, die die Entschlossenheit der Vertragspartner zum Ausdruck bringen, eine Zusammenarbeit in Umweltfragen anzustreben, z. B. durch den Aufbau von Kapazitäten für die Teilnahme an multilateralen Umweltverträgen und deren Umsetzung. Diese Verträge enthalten auch Bestimmungen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

2.4. Entwicklungszusammenarbeit

Mit Maßnahmen in den Bereichen Artenschutz, Kapazitätenaufbau und Förderung der Rechtsdurchsetzung ist auch die bedrohliche Lage wildlebender Tier- und Pflanzenarten Teil

¹⁰ Deutschland.

¹¹ Internationale Standards der FATF zur Bekämpfung der Geldwäsche sowie der Finanzierung von Terrorismus und Waffenverbreitung 2012.

http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

¹² Der unlängst von EU-Kommissar Potočnik und dem chinesischen Minister für Umweltschutz Zhou Sengxian unterzeichnete Vertrag über gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels veranschaulicht einen derartigen Ansatz.

der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Im Einklang mit der kürzlich überarbeiteten EU-Entwicklungspolitik ist sich die EU darüber im Klaren, dass zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels auch langfristige Maßnahmen erforderlich sind, um lokalen Gemeinschaften nachhaltige Einkommensquellen zur Verfügung zu stellen, da die Beteiligung am illegalen Artenhandel oft als eine einfache Möglichkeit gesehen wird, ein Einkommen zu generieren.

Die EU hat in den letzten 30 Jahren mehr als 500 Mio. EUR für den Biodiversitätsschutz in Afrika bereitgestellt, mit einem Portfolio laufender Projekte im Wert von ca. 160 Mio. EUR. Dennoch sind angemessene Bewirtschaftung und Schutz der biologischen Vielfalt in Entwicklungsländern nach wie vor mangelhaft.

Mit einer Zuwendung von 12 Mio. EUR für 71 Standorte in Afrika und Asien ist die EU seit 2001 wichtigster Finanzgeber im Rahmen des Programms MIKE¹³. Im Dezember 2013 hat die Kommission die Finanzierung eines neuen Programms – MIKES¹⁴ - mit einem Zuschuss in Höhe von 12,3 Mio. EUR genehmigt.

Die EU unterstützt eine Reihe nationaler und lokaler Projekte, z. B. im Rahmen des Aktionsplans FLEGT und des Mechanismus REDD+. Darüber hinaus fördern zahlreiche EU-finanzierte Projekte, welche die Korruptionsbekämpfung und den Aufbau von Staatsanwaltschafts- und Gerichtskapazitäten zum Ziel haben, die Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen, die für eine erfolgreiche Bekämpfung des illegalen Artenhandels entscheidend ist.

Auch wenn all diese Initiativen einen gewissen Fortschritt gebracht haben, wurden die Synergien zwischen Artenschutz, Existenzgrundlagen lokaler Bevölkerungsgruppen, Rechtsdurchsetzung und verantwortungsbewusster Regierungsführung nicht immer ausreichend genutzt. Außerdem ist die langfristige Nachhaltigkeit einiger Projekte wegen unzureichender Eigenverantwortung und unzureichender Unterstützung durch die nationalen und lokalen Behörden (und manchmal auch die Bevölkerung) nach wie vor gefährdet und in starkem Maße von externer Finanzierung abhängig. Die Programmplanung für die EU-Entwicklungszusammenarbeit im Zeitraum 2014-2020 bietet die Gelegenheit, diese Mängel zu beseitigen und ein umfassendes Konzept zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels zu erarbeiten.

3. MASSNAHMEN DER EU ZUR BEKÄMPFUNG DES ILLEGALEN ARTENHANDELS

3.1. Regelung des Artenhandels

Sowohl die Einfuhr wildlebender Arten in die als auch der Handel innerhalb der EU sind in einem umfassenden Vorschriftenkatalog, beispielsweise die Artenschutzverordnung (EG) Nr. 338/97, mit der das CITES-Übereinkommen in der Europäischen Union umgesetzt wird, sowie die Holzverordnung (EU) Nr. 995/2010 und die IUU-Verordnung (EG) Nr. 1005/2008, geregelt, die das Inverkehrbringen von illegal eingeschlagenem Holz bzw. illegal gefangenem Fisch in der Europäischen Union verbieten.

¹³ Überwachung der illegalen Tötung von Elefanten (*Monitoring the Illegal Killing of Elephants*, MIKE).

¹⁴ Minimierung der illegalen Tötung von Elefanten und anderen gefährdeten Arten (*Minimising the Illegal Killing of Elephants and Other Endangered Species*, MIKES).

Darüber hinaus sind in der EU Rechtsvorschriften in Kraft, die das illegale Töten gefährdeter Arten verbieten, so insbesondere die Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten sowie die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Die Kommission hat einen Fahrplan zur Verhinderung des Abschießens und des Fangs von Vögeln und des Handels mit diesen Tieren aufgestellt und überwacht streng dessen Umsetzung.¹⁵

In einigen Fällen haben kriminelle Netzwerke die Komplexität der Handelsregelung für wildlebende Tier- und Pflanzenarten ausgenutzt, vor allem die Tatsache, dass für ein und dieselbe Art je nach Herkunft oder Art des betroffenen Erzeugnisses möglicherweise unterschiedliche Handelsvorschriften gelten. Ein Beispiel ist der Handel mit Jagdtrophäen, die bisher von bestimmten Handelsbeschränkungen ausgenommen waren. Die EU aktualisiert und verschärft bei Bedarf regelmäßig die für die Union geltenden Vorschriften, um eine strengere Überwachung durch die Strafverfolgungsbehörden zu gewährleisten.

3.2. Wirksame Rechtsdurchsetzung

Wirksame Rechtsdurchsetzung über den nationalen Strafverfolgungsapparat der Mitgliedstaaten (d. h. von Umwelt- und Fischereibehörden über Zollbeamte und Polizei bis hin zu Staatsanwaltschaft und Gerichten) ist unerlässlich.

Um die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, die EU-Vorschriften für den Handel CITES-geschützter Arten künftig besser durchzusetzen, hat die Kommission 2007 in Form einer Empfehlung einen Durchsetzungsplan für die EU verabschiedet¹⁶, der verschiedene Maßnahmen wie nationale Aktionspläne, Abschreckungsstrafen bei Verstößen gegen die Handelsvorschriften für wildlebende Tier- und Pflanzenarten und den Rückgriff auf Risiko- und Informationsbewertungen vorsieht. Allerdings wurden diese unverbindlichen Empfehlungen in der Europäischen Union nicht einheitlich umgesetzt und berücksichtigen nicht den Aspekt des organisierten kriminellen Artenhandels.

Wirksame Rechtsdurchsetzung wird auch durch begrenzte Ressourcen, den Mangel an Spezialeinheiten bei Polizei und Staatsanwaltschaft und Unterschiede bei der Zusammenarbeit zwischen Artenschutz- und anderen Strafverfolgungsbehörden behindert. Rechtsvorschriften mit verbindlichen Kriterien für wirksame Kontrollen und Überwachungen in den Mitgliedstaaten, wie sie im Siebten EU-Umweltaktionsprogramm 2014–2020¹⁷ gefordert werden, könnten dazu beitragen, die Durchsetzung von EU-Vorschriften zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels zu verbessern, soweit das Problem gleichzeitig vorrangiger behandelt wird.

Nach der Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt sind die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass der illegale Handel mit wildlebenden Tier- und Pflanzenarten vom nationalen Recht als Straftat angesehen wird, und dass die Mitgliedstaaten wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen vorsehen. Eine erste Bewertung der Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht zeigt jedoch, dass in mehreren Mitgliedstaaten noch Mängel bestehen, die beseitigt werden müssen.

¹⁵ www.ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/docs/Roadmap%20illegal%20killing.pdf

¹⁶ ABl. L 159 vom 20.6.2007, S. 45.

¹⁷ ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 171.

Der illegale Artenhandel wird innerhalb der EU in sehr unterschiedlichem Maße strafrechtlich verfolgt. In einigen Mitgliedstaaten ist das höchste Strafmaß eine Haftstrafe von weniger als einem Jahr. Dies schmälert nicht nur die Abschreckungswirkung der Strafe, sondern schließt oft auch den Einsatz potenziell wichtiger Instrumente für grenzüberschreitende oder nationale Ermittlungen und gerichtliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, wie insbesondere den Europäischen Haftbefehl, von vorne herein aus.

3.3 Schulung und Kapazitätenaufbau

Für eine wirksame Rechtsdurchsetzung sind fachliche Kompetenz und Kenntnis der Sachlage erforderlich. Schulung und Kapazitätenaufbau müssen den gesamten Strafverfolgungsapparat einbeziehen (einschließlich Staatsanwaltschaft und Justizbehörden), um zu verhindern, dass viele Fälle ermittelt, aber nicht strafrechtlich verfolgt werden, und um sicherzustellen, dass die Schwere der Straftat von Richtern anerkannt wird. Auf EU-Ebene wurden einige Initiativen ergriffen, z. B. von der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL). Durch das Einplanen relevanter Finanzinstrumente für den nächsten Finanzierungszeitraum besteht die Möglichkeit, bestehende Lücken im Kampf gegen den illegalen Artenhandels zu schließen.

Die EU-Netze von Strafverfolgungsbeamten (Umweltdelikte)¹⁸, Zollbehörden¹⁹, Staatsanwälten und Richtern²⁰ spielen beim Aufbau eines Strafverfolgungsapparats für den illegalen Artenhandel ebenfalls eine wichtige Rolle. Instrumente wie die zugangsbeschränkte Datenbank EU-TWIX zur Erleichterung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches zwischen Strafverfolgungsbehörden für Artenschutzdelikte in der EU bieten kontinuierliche Unterstützung. Allerdings sind Status und Finanzierung der Netze nur kurzfristig gesichert, und die Zusammenarbeit zwischen den Netzen ist bisher begrenzt.

3.4 Bekämpfung der organisierten Kriminalität

Das organisierte Verbrechen ist ein zunehmend wichtiger Aspekt des illegalen Artenhandels. Es stehen verschiedene horizontale Instrumente zur Verfügung, um gegen diese Form der Kriminalität generell vorzugehen, z. B. die Rahmenbeschlüsse gegen organisierte Kriminalität²¹ und über Beschlagnahmung und Vermögensabschöpfung.²² Diese Instrumente können im Kampf gegen den illegalen Artenhandel grundsätzlich nützlich sein. Sie finden jedoch nur Anwendung, wenn eine bestimmte Sanktionsschwelle gegeben ist, was in Bezug auf den illegalen Artenhandel derzeit nicht in allen Mitgliedstaaten der Fall ist.

Die Untersuchung illegaler Finanzströme, die mit organisierter Kriminalität in Zusammenhang gebracht werden, z. B. Geldwäsche und Steuerhinterziehung, ist für die Bekämpfung des organisierten illegalen Artenhandels von Bedeutung. Die Richtlinie 2005/60/EG²³ sieht präventive Maßnahmen vor, insbesondere in Form von Sorgfaltspflichten

¹⁸ Z. B. die *Wildlife Trade Enforcement Group* sowie *EnviCrimeNet*.

¹⁹ Sachverständigengruppe für Zollaktionen zum Schutz von Gesundheit, kulturellem Erbe, Umwelt und Natur (*Expert Group on Customs Action to protect Health, Cultural Heritage, the Environment and Nature*, PARCS Expert Group).

²⁰ Europäisches Netzwerk von Schwerpunktstaatsanwälten für Umweltdelikte; Europäisches Forum von Richtern für Umweltkriminalität.

²¹ Rahmenbeschluss 2008/841/JHA zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

²² Rahmenbeschluss 2005/212/JHA über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten, derzeit in Überarbeitung.

²³ EU-Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, derzeit in Überarbeitung.

für Finanzinstitute zur Aufdeckung verdächtiger Finanztransaktionen. Die Erarbeitung spezifischer Leitlinien für die Auslegung des Begriffs der „Sorgfaltspflicht“ im Kontext der Umweltkriminalität könnte zur Aufdeckung von Geldwäschedelikten in diesem spezifischen Bereich beitragen.

Europol hat im Oktober 2013 eine gezielte Umweltkriminalitätsbewertung veröffentlicht, deren Schwerpunkt u. a. auf dem Handel mit gefährdeten Arten lag.²⁴ Europol verfügt zurzeit jedoch nicht über einen *Focal Point* (Datensammelstelle) speziell für Umweltkriminalität. Sowohl Europol als auch Eurojust könnten in nicht unerheblichem Maße helfen, bei grenzüberschreitenden Fällen illegalen Artenhandels die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden zu fördern, und analytische sowie praktische Hilfe leisten. Dies setzt voraus, dass die nationalen Strafverfolgungsbehörden ihnen qualitativ hochwertige Daten liefern und Unterstützungsanfragen stellen, was bei illegalem Artenhandel bisher noch nicht oft der Fall war.

Bei den vereinbarten Prioritäten der EU (2014-2017) zur Bekämpfung schwerer und organisierter Verbrechen²⁵ wird Umweltkriminalität in keiner Weise berücksichtigt. Bei der Halbzeitbewertung im Jahr 2015 wird es möglich sein, diese Prioritäten zu überdenken und die von Europol kürzlich vorgenommene Bewertung der Umweltkriminalität als aufsteigende Gefahr für die Europäische Union zu berücksichtigen, damit um zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt und die Mechanismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stärker genutzt werden können.

3.5. Einbindung der Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft ist ein wichtiger Partner für die Europäische Union, wenn es darum geht sicherzustellen, alle relevanten Interessenträger im Kampf gegen den illegalen Artenhandel zu mobilisieren. Einige NRO besitzen beträchtliche Erfahrungen mit Sensibilisierungskampagnen, Untersuchungen mutmaßlich rechtswidrigen Verhaltens oder Spezialausbildungen. Ihre Beiträge haben sich auch zur Unterstützung öffentlicher Stellen bei der politischen Entscheidungsfindung und der praktischen Umsetzung politischer Maßnahmen als durchaus wertvoll erwiesen. Die EU arbeitet in Fragen des illegalen Artenhandels regelmäßig mit derartigen NRO zusammen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Es existieren umfassende internationale Regelungen und EU-Vorschriften für den Handel mit wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, und die EU hat Initiativen zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels (z. B. durch bessere Bewirtschaftung von Schutzgebieten, Kapazitätsaufbau und internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung) maßgeblich unterstützt. Allerdings reichten die von der internationalen Staatengemeinschaft in den letzten Jahren durchgeführten Maßnahmen nicht aus, um den rasanten Anstieg des illegalen Artenhandels zu verhindern, der zum einen auf eine wachsende Nachfrage und zum anderen auf Armut und schlechte Regierungsführung in den Herkunftsländern zurückzuführen ist.

²⁴ Bewertung der Bedrohungslage in Bereich der Umweltkriminalität (*Environmental Crime Threat Assessment*), Europol 2013.

²⁵ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf

Ein Hauptproblem besteht darin, dass die Rechtsdurchsetzung sowohl in der EU als auch im Rest der Welt weiterhin viel zu wünschen übrig lässt. Dieser Umstand kann in vielen Fällen dem niedrigen politischen Stellenwert des Problems, den unzureichenden nationalen Ressourcen und dem Verkennen der Schwere des Problems zugeordnet werden.

Ein weiterer wichtiger Schwachpunkt der bisherigen politischer Maßnahmen besteht darin, dass nicht ausreichend berücksichtigt wird, dass für eine erfolgreiche Bekämpfung der organisierten Kriminalität verschiedene Akteure und Instrumente eingebunden werden müssen. Und da der Friedens- und Sicherheitsaspekt des illegalen Artenhandels erst vor kurzem deutlich geworden ist, kam er bisher bei Krisenabwehrmaßnahmen und in der präventiven Außen- und Sicherheitspolitik der EU kaum zur Sprache.

Die Bedeutung der Nachfrageseite des Problems wurde kürzlich von der internationalen Staatengemeinschaft, insbesondere im Rahmen von CITES, erkannt. Allerdings wurden diesbezüglich bisher nur wenig konkrete Maßnahmen ergriffen.

Kurz, es fehlte bisher ein koordinierter und umfassender Ansatz zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels, der sowohl die Angebots- als auch Nachfrageseite berücksichtigt und alle relevanten Akteure in verschiedenen Politikbereichen einbezieht.

Deshalb fordert die Kommission alle Interessenträger auf, sich an der Debatte darüber, wie die wichtigsten Herausforderungen besser bewältigt werden können und welche Rolle der EU bei diesem zukünftigen Ansatz zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels spielen sollte, zu beteiligen. Insbesondere fordert die Kommission Interessenträger auf, schriftliche Antworten²⁶ auf folgende Fragen zu übermitteln:

1. Ist die in der EU derzeit existierende politische und rechtliche Rahmenregelung zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels angemessen?
2. Sollte die EU ihr Konzept für die Bekämpfung des illegalen Artenhandels durch einen neuen EU-Aktionsplan verbessern, wie vom Europäischen Parlament gefordert?
3. Wie könnte die EU das politische Engagement zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels auf allen Ebenen verbessern? Welche diplomatischen Instrumente wären zur Gewährleistung der Kohärenz zwischen unterschiedlichen internationalen Initiativen am besten geeignet?
4. Auf welche internationalen Instrumente sollte sich die EU konzentrieren, um die Strafverfolgung im Bereich des illegalen Artenhandels und die Regierungsführung zu verbessern?
5. Welche Instrumente sind für EU-Maßnahmen zur Kontrolle der internationalen und europäischen Nachfrage nach illegalen Produkten wildlebender Tiere und Pflanzen am besten geeignet? Welche Rolle könnten Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft in diesem Zusammenhang spielen?
6. Wie kann die EU bestmöglich dazu beitragen, den Auswirkungen des illegalen Artenhandels auf Frieden und Sicherheit zu begegnen?

²⁶

Bis zum 10. April 2014 zu übermitteln an env-eu-against-wildlife-trafficking@ec.europa.eu

7. Wie könnten die EU-Instrumente für Zusammenarbeit den Aufbau von Artenschutzkapazitäten und Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels in Entwicklungsländern besser fördern?
8. Welche Maßnahmen könnten getroffen werden, um die Qualität der Daten über Artenschutzdelikte in der EU zu verbessern, damit politische Entscheidungen besser ausgerichtet werden können?
9. Welche Maßnahmen könnten getroffen werden, um die Strafverfolgung durch Umweltbehörden, Polizei, Zoll und Staatsanwaltschaften in den Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden in Fällen illegalen Artenhandels zu verbessern? Wie könnten Gerichte sensibilisiert werden?
10. Wie könnten auf Ebene der EU und in den Mitgliedstaaten existierende Instrumente zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität gezielter zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels genutzt werden? Welche zusätzlichen Maßnahmen sollten in Betracht gezogen werden, z. B. in Bezug auf Sanktionen? Welchen Beitrag könnten Europol und Eurojust in dieser Hinsicht leisten?