

Antrag

der Bundesregierung

Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der durch die Europäische Union geführten Operation EUNAVFOR ASPIDES

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag stimmt der von der Bundesregierung am 16. Februar 2024 beschlossenen Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der durch die Europäische Union (EU) geführten Operation EUNAVFOR ASPIDES in der Meerenge von Bab al-Mandab und der Straße von Hormus sowie in den internationalen Gewässern im Roten Meer, im Golf von Aden, im Arabischen Meer, im Golf von Oman und im Persischen Golf zu.

2. Völker- und verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Beteiligung deutscher Streitkräfte erfolgt auf Grundlage

- a) des Beschlusses 2024/583/GASP des Rates der EU vom 8. Februar 2024 sowie der diesen Beschluss inhaltlich im Wesentlichen fortschreibenden Folgebeschlüsse;
- b) der Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 2216 (2015), 2624 (2022), 2707 (2023) und 2722 (2024);
- c) des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982;
- d) des Protokolls von 2005 zum Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt;
- e) der Regeln des allgemeinen Völkerrechts, insbesondere des völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Selbstverteidigungsrechts zur Abwehr eines gegenwärtigen rechtswidrigen Angriffs auf eigene oder fremde Schiffe und Besatzungen;
- f) des Einverständnisses der Regierung des jeweiligen Anrainerstaats zur Durchführung des Auftrags in seinen Hoheitsgewässern.

Die deutschen Streitkräfte handeln bei der Beteiligung an EUNAVFOR ASPIDES im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 des Grundgesetzes.

Für alle im Rahmen von EUNAVFOR ASPIDES eingesetzten seegehenden Einheiten gilt die völkerrechtliche Verpflichtung zur Hilfeleistung für in Seenot geratene Personen.

3. Auftrag und Aufgaben

Gemäß Beschluss des Rates der EU ist EUNAVFOR ASPIDES beauftragt, zum Schutz der Freiheit der Schifffahrt und zur Sicherheit des Seeverkehrs im Einsatzgebiet beizutragen. Dies beinhaltet den sicheren Transit der Schifffahrtsindustrie, insbesondere im südlichen Roten Meer und durch den Bab al-Mandab.

Im Rahmen dieses Auftrages ergeben sich dabei für die Bundeswehr unter anderem folgende Aufgaben:

- Schutz von Schiffen gegen multidimensionale Angriffe auf See im gemäß Nummer 7 beschränkten Einsatzgebiet bei uneingeschränkter Beachtung der Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit;
- Begleitung von Schiffen im gesamten Einsatzgebiet;
- Sicherstellung der Er- und Bereitstellung eines Lagebildes inklusive luftgestützter Aufklärung (Maritime Situational Awareness) im gesamten Einsatzgebiet;
- Abstimmung, Kooperation, Informationsaustausch und logistische Unterstützung mit internationalen Verbündeten und Partnern.

4. Einzusetzende Fähigkeiten

Für die deutsche Beteiligung werden folgende militärische Fähigkeiten bereitgehalten:

- Führung;
- Wirken gegen Ziele in der Luft, über, auf und unter Wasser;
- Sicherung und Schutz;
- Militärisches Nachrichtenwesen und Aufklärung;
- Führungsunterstützung;
- Einsatzunterstützung, einschließlich Transport und Umschlag;
- Sanitätsdienstliche Versorgung;
- Zivil-militärische Kooperation.

5. Ermächtigung zu Einsatz und Dauer

Der Bundesminister der Verteidigung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit der Bundesministerin des Auswärtigen für die Beteiligung an EUNAVFOR ASPIDES die genannten Fähigkeiten der EU anzuzeigen.

Die hierfür vorgesehenen Kräfte können eingesetzt werden, solange die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegt, längstens jedoch bis zum 28. Februar 2025.

6. Status und Rechte

Status und Rechte der eingesetzten Kräfte richten sich nach dem Völkerrecht, insbesondere nach

- den unter Nummer 2 genannten völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen;
- den Bestimmungen des Beschlusses 2024/583/GASP des Rates der EU vom 8. Februar 2024;
- den zwischen der EU und der Regierungen der Staaten, deren Gebiet insbesondere zu Zwecken der Vorausstationierung, des Zugangs, der Versorgung sowie der Einsatzdurchführung genutzt wird, getroffenen beziehungsweise zu treffenden Vereinbarungen.

Die eingesetzten Kräfte haben zur Durchsetzung ihrer Aufträge das Recht zur Anwendung militärischer Gewalt. Die Anwendung militärischer Gewalt erfolgt auf der Grundlage und im Rahmen des Völkerrechts und wird durch die geltenden Einsatzregeln spezifiziert. Dies umfasst den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz eigener und anderer Kräfte von EUNAVFOR ASPIDES sowie im Rahmen der Nothilfe. Das Recht zur individuellen Selbstverteidigung bleibt unberührt.

7. Einsatzgebiet

Das Einsatzgebiet von EUNAVFOR ASPIDES umfasst die Meerenge von Bab al-Mandab und die Straße von Hormus sowie die internationalen Gewässer im Roten Meer, im Golf von Aden, im Arabischen Meer, im Golf von Oman und im Persischen Golf sowie den darüberliegenden Luftraum. Ein Einsatz in Hoheitsgewässern erfolgt grundsätzlich nur nach Zustimmung durch den jeweiligen Anrainerstaat. Es gelten die Regeln des Seerechtsübereinkommens.

Die exekutive Aufgabe des Schutzes von Schiffen gegen multidimensionale Angriffe ist im Seegebiet nördlich des Breitengrades von Maskat im Golf von Oman, in der Straße von Hormus und im Persischen Golf nicht auszuüben und hiermit ausgeschlossen.

Angrenzende Räume wie Küstengewässer können nach den Regeln des Seerechtsübereinkommens bzw. mit Zustimmung des jeweiligen Staates zu Zwecken des Zugangs und der Versorgung genutzt werden.

Im Übrigen richten sich Transit- und Überflugrechte nach den bestehenden internationalen Bestimmungen.

Kräfte des deutschen Kontingents werden in den Hauptquartieren, Verbindungselementen und militärischen Stäben der EU sowie multinationaler Partner eingesetzt, soweit dies zur Auftrags Erfüllung notwendig ist.

Die benannten Einsatzgebiete und diejenigen angrenzenden Räume, die im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Einsatz, insbesondere zwecks Vorausstationierung, Zugang, Versorgung oder in Verbindung mit der Einsatzdurchführung von den Angehörigen des Einsatzkontingents genutzt werden, gelten als Gebiet der besonderen Auslandsverwendung gemäß § 56 des Bundesbesoldungsgesetzes.

8. Personaleinsatz

Es können insgesamt bis zu 700 Soldatinnen und Soldaten eingesetzt werden.

Für Phasen der Verlegung sowie im Rahmen von Kontingentwechseln und in Notsituationen darf die Personalobergrenze vorübergehend überschritten werden.

Im Rahmen von EUNAVFOR ASPIDES kann der Einsatz von deutschem Personal in Kontingenten anderer Staaten auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen genehmigt werden.

Deutsche Soldatinnen und Soldaten, die in Austauschprogrammen bei den Streitkräften anderer Staaten dienen, verbleiben in ihrer Verwendung und nehmen auf Ersuchen der Gastnation an Einsätzen ihrer Streitkräfte im Rahmen von EUNAVFOR ASPIDES teil.

Bei dem Einsatz handelt es sich um eine besondere Auslandsverwendung im Sinne des § 56 des Bundesbesoldungsgesetzes und des § 63c des Soldatenversorgungsgesetzes.

9. Kosten und Finanzierung

Die einsatzbedingten Zusatzausgaben für die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an EUNAVFOR ASPIDES werden für den Zeitraum vom 23. Februar 2024 bis zum 28. Februar 2025 voraussichtlich insgesamt rund 55,9 Millionen Euro betragen und aus Einzelplan 14 Kapitel 1401 Titelgruppe 08 bestritten. Hier von entfallen auf das Haushaltsjahr 2024 rund 46,5 Millionen Euro und auf das Haushaltsjahr 2025 9,4 Millionen Euro. Die einsatzbedingten Zusatzausgaben werden im Haushaltsjahr 2024 aus den Ansätzen des Einzelplans 14 Kapitel 1401 Titelgruppe 08 bestritten. Für die einsatzbedingten Zusatzausgaben im Haushaltsjahr 2025 wird im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 im Einzelplan 14 Vorsorge getroffen.

Begründung

I. Politische Rahmenbedingungen

Die Angriffe der Huthi-Miliz aus von ihr kontrollierten Gebieten in Jemen auf die internationale Schifffahrt seit Mitte November 2023, insbesondere im Roten Meer und der Meerenge Bab al-Mandab, richten sich gegen den internationalen Handel, die Sicherheit des Seeverkehrs und die Stabilität in einer ohnehin volatilen Region.

Die Huthi-Miliz präsentiert sich als Verfechter der palästinensischen Sache im Kampf gegen Israel und die Vereinigten Staaten von Amerika. Dieser Kampf gehört dabei zur Ideologie der Huthi-Miliz; er trägt der Huthi-Miliz unter radikaleren Kräften in der Region viel Zustimmung ein und dient ihr zur innenpolitischen Profilierung im Konflikt gegenüber Jemens international anerkannter Regierung. Dies zeigt sich u. a. durch Rekrutierungserfolge innerhalb Jemens sowie durch Reputationsgewinne im pro-palästinensischen, arabischen Lager sowie gegenüber Iran als Teil der „Achse des Widerstands“. Iran erkennt als einziges Land die Huthi-Miliz als Vertreterin Jemens an und unterstützt diese seit Jahren politisch und militärisch. Iran trägt vor diesem Hintergrund ohne Zweifel eine erhebliche Mitverantwortung für die aktuellen Entwicklungen.

Das durch die Angriffe der Huthi-Miliz betroffene Gebiet ist ein maritimer Raum von besonderer geostrategischer Bedeutung für die internationale Handelsschifffahrt. Über diese mit am stärksten befahrene Seeverbindungslinie der Welt transportieren Schiffe Güter zwischen Asien und Europa, darunter einen Großteil aller Energielieferungen für Europa. Etwa 65 Schiffe pro Tag, ca. 12 Prozent des weltweiten Warenverkehrs, verkehren auf dieser Route. Der wirtschaftliche Schaden durch die Angriffe der Huthi-Miliz ist erheblich – auch für Deutschland. Die Ausweichroute mit Umrundung des Kaps der Guten Hoffnung führt zu einer Verlängerung der Seerouten um rund zwei Wochen mit negativen Auswirkungen auf globale Lieferketten und die Kosten der internationalen Handelsschifffahrt.

Den Schutz der deutschen Handelsschifffahrt wie auch den Schutz von freien Waren- und Handelsströmen hat die Bundesregierung als sicherheitspolitische Aufgabe in der Nationalen Sicherheitsstrategie bekräftigt. Deutschland ist in enger Kooperation mit seinen EU-Partnern bereit, einen wirksamen Beitrag zum Schutz deutscher und europäischer Sicherheitsinteressen zu leisten. Die am 8. Februar 2024 eingerichtete maritime, EU-geführte Operation EUNAVFOR ASPIDES hat zum Ziel, zur Sicherung der freien Handelswege im Einsatzgebiet beizutragen. EUNAVFOR ASPIDES steht im Einklang mit dem im Strategischen Kompass der EU verabschiedeten Ziel, die EU als maritime Sicherheitsakteurin noch besser aufzustellen, der maritimen Sicherheitsstrategie der EU (2023) sowie der Strategie der EU für die Zusammenarbeit im indopazifischen Raum (2021).

Die Bundesregierung hat, gemeinsam mit zahlreichen anderen Staaten, in gemeinsamen Erklärungen am 3. Januar, 12. Januar und 24. Januar 2024 zum Ausdruck gebracht, dass die illegalen, inakzeptablen und zutiefst destabilisierenden Angriffe der Huthi-Miliz beendet werden müssen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat am 10. Januar 2024 die Resolution 2722 (2024) angenommen, welche die Angriffe der Huthi-Miliz auf Handels- und Marineschiffe seit dem 19. November 2023 verurteilt und bekräftigt, dass die Ausübung von Schifffahrtsrechten und -freiheiten gemäß dem Völkerrecht geachtet werden muss.

II. Rolle des militärischen Beitrages

Die fortwährenden Angriffe der Huthi-Miliz auf zivile und militärische Schiffe, insbesondere im südlichen Roten Meer und Bab al-Mandab, bedrohen unverändert die maritime Sicherheit und freie Schifffahrt. Die Wiederherstellung der Freiheit der Schifffahrt erfordert einen militärischen Einsatz im gemeinsamen Vorgehen mit Partnern und Verbündeten. In dieser Konsequenz haben die Vereinigten Staaten von Amerika die Operation PROSPERITY GUARDIAN zum Schutz ziviler Handelsschiffe initiiert. Die EU hat daraufhin EUNAVFOR ASPIDES zum Schutz der Freiheit der Schifffahrt und zur Sicherheit des Seeverkehrs im Einsatzgebiet beschlossen und damit die schnelle sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU und Deutschlands in Umsetzung der Nationalen Sicherheitsstrategie unterstrichen.

Die Bedrohung für die internationale Schifffahrt im Einsatzgebiet besteht vornehmlich aus Anti-Schiffs-Raketen, Drohnen in der Luft sowie auf dem Wasser und ballistischen Raketen. Das Spektrum der bereits erfolgten Angriffe greift aber weiter und umfasst auch Überfälle bzw. Piraterie und Entführungen von Schiffsbesatzungen sowie unerlaubte Annäherungen mit Helikoptern und Speed-Booten. Die dynamische Lage vor Ort erfordert deshalb seegehende Einheiten mit hoher Durchsetzungs- und Überlebensfähigkeit. Um Handelsschiffe bestmöglich zu schützen, ist die Fähigkeit zur weiträumigen Verteidigung von Schiffsverbänden gegen Angriffe aus der Luft sowie von See erforderlich.

EUNAVFOR ASPIDES ist eine defensive, auf die Abwehr multidimensionaler Angriffe angelegte robuste Operation mit exekutiven Befugnissen zur Wahrung der Freiheit der Schifffahrt im Zusammenhang mit der Krise im Roten Meer. Gemäß Beschluss des Rates der EU ist EUNAVFOR ASPIDES beauftragt, zum Schutz der Freiheit der Schifffahrt und zur Sicherheit des Seeverkehrs im Einsatzgebiet beizutragen. Dies beinhaltet den sicheren Transit der Schifffahrtsindustrie, insbesondere im südlichen Roten Meer und durch den Bab al-Mandab. Zusätzlich wird die Begleitung von Schiffen, die Schaffung eines maritimen Lagebildes im engen Austausch mit unseren Partnern und die Führung aus einem sogenannten Operation Headquarters sichergestellt. EUNAVFOR ASPIDES soll sich eng mit der durch die Vereinigten Staaten von Amerika initiierten Operation PROSPERITY GUARDIAN sowie der bereits in der Region befindlichen maritimen EU-Operation EUNAVFOR ATALANTA und dem EU-geführten Maritime Security Centre Horn of Africa (MSCHoA) koordinieren.

Die Bundesregierung beteiligt sich an EUNAVFOR ASPIDES insbesondere mit seegehenden Einheiten, darunter einer Fregatte der Klasse 124 ab Operationsbeginn sowie durch die Gestellung von Stabspersonal.

III. Weiteres Engagement der Bundesregierung

Die Beteiligung der Bundeswehr an EUNAVFOR ASPIDES bettet sich in einen breiten integrierten und regionalpolitischen Ansatz der Bundesregierung ein.

Deutschland ist als einer von neun europäischen Staaten Mitglied der von Frankreich geführten, maritimen Überwachungsinitiative „European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz“ (EMASoH) in der Straße von Hormus und angrenzenden Gewässern. Die Bundesregierung unterstützt EMASoH politisch und setzt sich für eine Deeskalation maritimer Spannungen und für regionale Vertrauensbildung ein. Am Horn von Afrika beteiligt sich die Bundesregierung an der zivilen Ausbildungsmission EUCAP Somalia, die u. a. die Kapazitäten somalischer Institutionen im Bereich der maritimen Sicherheit stärkt.

Aus Mitteln der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung wird seit Dezember 2023 ein Projekt zur Einbettung einer zivilen Trainings- und Beratungskomponente innerhalb der von Bahrain aus durch die Vereinigten Staaten von Amerika geführten Combined Maritime Force gefördert. Dieses Projekt zielt auf die Stärkung der maritimen Sicherheit und Verbesserung der Fähigkeiten zur See- und Küstenüberwachung im Roten Meer, Persischen Golf und vor der Ostküste Afrikas ab.

Die Bundesregierung unterstützt darüber hinaus aus Mitteln der Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung Maßnahmen in Jemen, die darauf ausgerichtet sind, unter Leitung der Vereinten Nationen eine verhandelte politische Friedenslösung zu erreichen. Dazu gehören die Unterstützung des Büros des Sondergesandten der Vereinten Nationen, vertrauensbildende Maßnahmen sowie die Stärkung guter, lokaler Regierungsführung. Mit rund 120 Millionen Euro ausgezahlter humanitärer Hilfe und 163,7 Millionen Euro ausgezahlter Hilfe im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) war Deutschland auch 2023 ein wichtiger Geber für Jemen. Da rund zwei Drittel der jemenitischen Bevölkerung (ca. 18,2 Millionen Menschen) aufgrund des Bürgerkrieges von Armut und Hunger betroffen und auf Unterstützung angewiesen sind, wurden mit diesen Mitteln die Lebensbedingungen der Menschen kurzfristig stabilisiert und mittelfristig verbessert, indem Strukturen zur Versorgung mit Basisdienstleistungen (bspw. Wasser, Bildung, Gesundheit, Ernährungssicherung) aufrechterhalten und weiterentwickelt wurden. Darüber hinaus ist Deutschland mit knapp 12 Millionen Euro drittgrößter Geber der mittlerweile teilweise umgesetzten Rettungsmission der vor der jemenitischen Küste im Roten Meer liegenden, vormals akut von Havarie bedrohten Ölumschlagplattform FSO Safer.

EUNAVFOR ASPIDES bettet sich zugleich auch in das deutsche Engagement im Indo-Pazifik ein. Wichtige Partner Deutschlands im Indo-Pazifik sehen ebenfalls ihre Interessen durch die Angriffe der Huthi-Miliz unmittelbar gefährdet. Der Fokus des deutschen Indo-Pazifik-Engagements insgesamt liegt dabei zum einen auf sicherheitspolitischen Aspekten, darunter die Stärkung der maritimen Resilienz und zum anderen auf der Wirtschafts- und Klimapolitik. Im Rahmen des „Indo-Pacific Deployment 2024“ wird von Mai bis November 2024 ein Marinerverband in den Indo-Pazifik entsendet und dabei voraussichtlich auch das Einsatzgebiet von EUNAVFOR ASPIDES durchfahren.

