

Antrag

der Bundesregierung

Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der durch die Europäische Union geführten Operation EUNAVFOR MED IRINI

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag stimmt der von der Bundesregierung am 22. März 2023 beschlossenen Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der durch die Europäische Union (EU) geführten Operation EUNAVFOR MED IRINI zu. Die hierfür vorgesehenen Kräfte können eingesetzt werden, solange ein entsprechender Beschluss des Rates der Europäischen Union und die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegen.
2. Völker- und verfassungsrechtliche Grundlagen
Der Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen von EUNAVFOR MED IRINI erfolgt auf Grundlage
 - a) des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (VN) von 1982;
 - b) des Übereinkommens der VN gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000;
 - c) des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der VN gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000;
 - d) des Protokolls von 2005 zum Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt;
 - e) der Resolutionen des Sicherheitsrates der VN 1970 (2011), 1973 (2011), 2009 (2011), 2095 (2013), 2146 (2014), 2174 (2014), 2240 (2015), 2259 (2015), 2278 (2016), 2292 (2016), 2312 (2016), 2357 (2017), 2362 (2017), 2380 (2018), 2420 (2018), 2437 (2018), 2441 (2018), 2473 (2019), 2491 (2019), 2509 (2020), 2510 (2020), 2526 (2020), 2571 (2021), 2578 (2021), 2598 (2021), 2635 (2022) und 2644 (2022);
 - f) der Beschlüsse 2020/472/GASP vom 31. März 2020 und 2021/542/GASP vom 26. März 2021 des Rates der Europäischen Union (EU) sowie den diesen Beschluss inhaltlich im Wesentlichen fortschreibenden Folgebeschlüsse.

Die deutschen Streitkräfte handeln bei der Beteiligung an EUNAVFOR MED IRINI 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 MED IRINI eingesetzten seegehenden Einheiten gilt die völkerrechtliche Verpflichtung zur Hilfeleistung für in Seenot geratene Personen.

3. Auftrag und Aufgaben

Gemäß Beschluss des Rates der Europäischen Union trägt EUNAVFOR MED IRINI in der Hauptaufgabe dazu bei, den illegalen Waffenhandel in ihrem vereinbarten Operationsgebiet und im Gebiet von Interesse nach Maßgabe der Resolution 1970 (2011) des Sicherheitsrates der VN und der späteren Resolutionen über das Waffenembargo gegen Libyen, einschließlich der Resolutionen 2292 (2016) und 2473 (2019) des Sicherheitsrates der VN, zu verhindern.

Als Nebenaufgabe leistet die Operation einen Beitrag zur Umsetzung der Maßnahmen der VN zur Verhinderung der illegalen Ausfuhr von Erdöl aus Libyen und trägt zur Zerschlagung des Geschäftsmodells von Schleuser- und Menschenhändlernetzen bei. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Operation im Rahmen einer weiteren Nebenaufgabe den Kapazitätsaufbau und die Schulung der libyschen Küstenwache und Marine bei Strafverfolgungsaufgaben auf See unterstützt. Diese Nebenaufgabe ist weiterhin kein Bestandteil dieses Bundestagsmandates.

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

- a) Unterstützung bei der Umsetzung des Waffenembargos der VN gegen Libyen durch luft-, satelliten- und seegestützte Mittel, durch Sammeln von Informationen über die illegale Ein- und Ausfuhr von Rüstungsgütern und dazugehörigem Material nach und aus Libyen, durch Patrouillen luft- und seegestützter Mittel sowie Durchführung von dazu erforderlichen Maßnahmen im Einsatzgebiet;
- b) Lagebilderstellung und -bereitstellung im Einzelfall, einschließlich des Lagebild austausches mit anderen im Sinne des Auftrages tätigen Organisationen und Einrichtungen;
- c) Anhalten, Kontrolle, Durchsuchung und Umleitung von Schiffen, bei denen der Verdacht besteht, dass sie unter Verstoß gegen das gegen Libyen verhängte Waffenembargo der VN Waffen oder zugehöriges Material nach oder aus Libyen befördern oder dabei unterstützen;
- d) Beschlagnahme und Entsorgung der unter Buchstabe c genannten Gegenstände, einschließlich der Umleitung dieser Schiffe und ihrer Besatzungen in einen geeigneten Hafen, um die Entsorgung zu ermöglichen;
- e) Erhebung und Speicherung von Beweismitteln im Einklang mit anwendbarem Recht, die im Zusammenhang mit der nach dem Waffenembargo der VN gegen Libyen verbotenen Beförderung von Gegenständen stehen;
- f) Erhebung und Speicherung von personenbezogenen Daten nach geltendem Recht zu Personen, die unter dem Verdacht stehen, an der Beförderung unter das Waffenembargo der VN fallender Gegenstände beteiligt zu sein, wobei sich diese Daten auf Merkmale beziehen, die zur Identifizierung besagter Personen geeignet sind, einschließlich Fingerabdrücken sowie folgender Angaben unter Ausschluss sonstiger personenbezogener Angaben: Name, Geburtsname, Vornamen, gegebenenfalls Aliasnamen oder angenommene Namen, Geburtsdatum und -ort, Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Wohnort, Beruf, Aufenthaltsort, Führerschein, Identitätsdokumente und Reisepassdaten;
- g) Übermittlung der unter Buchstabe f genannten Daten, der Daten zu den von diesen Personen benutzten Schiffen und Ausrüstungen und von Informationen, die bei den unter den Auftrag fallenden Aufgaben erlangt werden, an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten und an die zuständigen Stellen der Europäischen Union nach Maßgabe des geltenden Rechts;

- h) Beobachtung und Überwachung illegaler Ausfuhren von Erdöl aus Libyen und Sammeln diesbezüglicher Informationen, einschließlich zu Ausfuhren von Rohöl und raffinierten Erdölerzeugnissen;
- i) Speicherung und Übermittlung der unter Buchstabe h gesammelten Informationen an die rechtmäßigen libyschen Behörden und an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten und die zuständigen Einrichtungen der EU;
- j) Sammlung, Speicherung und Austausch von Informationen mit den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten, den zuständigen Stellen der Europäischen Union, der Unterstützungsmission der VN in Libyen, dem Expertengremium des Libyen-Sanktionsausschusses des Sicherheitsrates der VN, INTERPOL, dem Internationalen Strafgerichtshof und den Vereinigten Staaten von Amerika;
- k) Leisten eines Beitrags zum Auftrag der EU bei der Aufdeckung und Beobachtung von Schleuser- und Menschenhändlernetzwerken durch Sammeln von Informationen und durch Patrouillen von Luftfahrzeugen;
- l) Sammlung und Speicherung der Daten zu Schleuserkriminalität und Menschenhandel, einschließlich Daten zu Straftaten von Bedeutung für die Sicherheit der Operation, die EUNAVFOR MED IRINI an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten und die zuständigen Stellen der EU weiterleiten kann, nach Maßgabe des geltenden Rechts;
- m) Mitwirkung an der Führung von EUNAVFOR MED IRINI.

4. Einzusetzende Fähigkeiten

Für die deutsche Beteiligung werden folgende militärische Fähigkeiten bereitgestellt:

- Führung;
- Sicherung und Schutz;
- Anhalten, Durchsuchen, Beschlagnahme und Umleiten von Schiffen und Booten;
- Militärisches Nachrichtenwesen;
- Aufklärung;
- Seeraumüberwachung;
- Führungsunterstützung;
- Einsatzunterstützung, einschließlich Transport und Umschlag;
- sanitätsdienstliche Versorgung;
- Lagebilderstellung und -bereitstellung, einschließlich des Lagebildaustausches mit allen Beteiligten und relevanten Organisationen und Einrichtungen zur Erfüllung des Auftrages;
- operative Informationen;
- Verbindungswesen.

5. Ermächtigung zum Einsatz und Dauer

Der Bundesminister der Verteidigung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit der Bundesministerin des Auswärtigen für die deutsche Beteiligung an EUNAVFOR MED IRINI die unter Nummer 4 genannten Fähigkeiten der EU anzuzeigen.

Die hierfür vorgesehenen Kräfte können eingesetzt werden, solange die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegt, längstens jedoch bis zum 30. April 2024.

6. Status und Rechte

Status und Rechte der im Rahmen von EUNAVFOR MED IRINI eingesetzten Kräfte richten sich nach dem allgemeinen Völkerrecht sowie nach

- den unter Nummer 2 genannten völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen,
- den Bestimmungen der Beschlüsse des Rates der Europäischen Union und den auf deren Grundlage getroffenen oder zu treffenden Vereinbarungen.

Die Anwendung militärischer Gewalt durch deutsche Einsatzkräfte erfolgt auf der Grundlage des Völkerrechts und wird durch die geltenden Einsatzregeln spezifiziert. Dies umfasst den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz eigener und anderer EUNAVFOR-MED-IRINI-Kräfte sowie zur Nothilfe. Das Recht zur individuellen Selbstverteidigung bleibt unberührt.

7. Einsatzgebiet

Das Einsatzgebiet von EUNAVFOR MED IRINI umfasst Meeresgebiete außerhalb der Küstenmeere Libyens und Tunesiens, südlich Siziliens sowie innerhalb der Region des mittleren und südlichen Mittelmeers. Hinzu kommen der Luftraum über diesen Gebieten sowie angrenzende Seegebiete, die zur Umleitung und Übergabe von Schiffen in einen europäischen Hafen benutzt werden. Davon ausgenommen sind Malta sowie das umschließende Seegebiet innerhalb von 15 Seemeilen.

Die Durchführung etwaiger Rettungsmaßnahmen bleibt davon unberührt.

8. Personaleinsatz

Es können bis zu 300 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 der Operation kann der Einsatz von deutschem Personal in Kontingenten anderer Nationen auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen genehmigt werden.

Deutsche Soldatinnen und Soldaten, die aufgrund bilateraler Vereinbarungen bei den Streitkräften anderer Nationen Dienst leisten, verbleiben in ihrer Verwendung und nehmen auf Ersuchen der Gastnation an Einsätzen ihrer Streitkräfte im Rahmen von EUNAVFOR MED IRINI 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 der durch die Europäische Union geführten Operation EUNAVFOR MED IRINI werden für den Zeitraum 1. Mai 2023 bis 30. April 2024 voraussichtlich insgesamt rund 17 Millionen Euro betragen und aus Einzelplan 14 Kapitel 1401 Titelgruppe 08 bestritten. Hiervon entfallen auf das Haushaltsjahr 2023 rund 11,3 Millionen Euro und auf das Haushaltsjahr 2024 rund 5,7 Millionen Euro. Für die einsatzbedingten Zusatzausgaben wurde im Bundeshaushalt 2023 und wird im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 jeweils im Einzelplan 14 Vorsorge getroffen.

Begründung

I. Politische Rahmenbedingungen

Die politische Lage in Libyen bleibt bestimmt von einem stockenden politischen Transitionsprozess, vom Konflikt konkurrierender politischer Lager und weiterhin separaten Institutionen in Ost und West.

Die Übergangs-Einheitsregierung unter Premierminister Dbeiba sollte das Land am 24. Dezember 2021 zu Wahlen führen, doch die Wahlen wurden aufgrund von Uneinigkeiten über die Kandidatenlisten kurzfristig abgesagt. Das Repräsentantenhaus hat im März 2022 ein konkurrierendes Kabinett unter dem designierten Premierminister Bashagha vereidigt, welches sich jedoch nicht durchsetzen konnte.

Die Ausarbeitung einer neuen libyschen Verfassungsgrundlage als Grundlage für Wahlen durch das Repräsentantenhaus und den Hohen Staatsrat stockt weiterhin, obwohl die Bevölkerung Wahlen deutlich befürwortet. Eine aktive Begleitung der VN-Bemühungen bleibt für eine erfolgreiche politische Transition zwingend erforderlich. In Unterstützung der Bemühungen der VN hat die Bundesregierung mit dem Berliner Prozess und den zwei Berliner Libyen-Konferenzen einen diplomatischen Rahmen etabliert, der die internationale Koordinierung zu Libyen und den innerlibyschen Dialog unter VN-Ägide substantiell vorangebracht hat. Im September 2022 wurde ein neuer VN-Sondergesandter für Libyen ernannt, nachdem die Position zuvor aufgrund von Uneinigkeit im VN-Sicherheitsrat monatelang nur interimswise besetzt war.

Trotz des internationalen Engagements gibt es fortwährend Verstöße gegen das Waffenembargo der VN gegen Libyen durch Zufuhr von Waffen, Material und Kämpfern an die ost- und westlibyschen Akteure. Entgegen der 2020 geschlossenen Waffenstillstandsvereinbarung befinden sich weiterhin ausländische Kämpfer, Kräfte und Söldner auf beiden Seiten im Land. Ihr vollständiger Abzug sowie ein geregelter Prozess zur Entwaffnung und Demobilisierung der libyschen Milizen, teilweise auch ihre Überführung in reguläre Sicherheitsstrukturen, stehen noch aus.

Um eine langfristige politische Stabilisierung Libyens zu ermöglichen und die Friedensperspektive des Landes zu stärken, gilt es, den VN-geführten Friedensprozess weiterhin diplomatisch, militärisch und entwicklungspolitisch zu unterstützen.

II. Rolle des militärischen Beitrages

Die Operation EUNAVFOR MED IRINI ist der einzige Akteur, der das Waffenembargo der VN gegen Libyen auf hoher See umsetzt und leistet somit einen wichtigen Beitrag zum VN-geführten Friedensprozess und der Stabilisierung Libyens. Die umfassende Präsenz der Operation im südlichen Mittelmeer ist ein wichtiges politisches Zeichen, das den Stellenwert des Embargos gegenüber der internationalen Gemeinschaft unterstreicht. Die bisherigen Ergebnisse der Operation spiegeln sich in ihrer Einsatzstatistik wider: Seit Operationsbeginn im März 2020 hat EUNAVFOR MED IRINI mehr als 8.400 Schiffe abgefragt, mehr als 420 „Friendly Approaches“ durchgeführt, also Handelsschiffe auf Einladung des Kapitäns betreten, und 25 Schiffe im Rahmen sogenannter „Boardings“ inspiziert. Bei drei Schiffen wurden Verstöße gegen das Waffenembargo festgestellt, infolgedessen die Schiffe umgeleitet und die Ladungen beschlagnahmt wurden.

Die Hauptaufgabe von EUNAVFOR MED IRINI, der Beitrag zur Umsetzung des Waffenembargos der VN gegen Libyen, wird umgesetzt durch den Einsatz von seegehenden Einheiten in internationalen Gewässern und von bemannten oder unbemannten Luftfahrzeugen im internationalen Luftraum sowie die Abstützung auf das Satellitenzentrum der EU (SATCEN) und das EU-Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse zur Sammlung von operationsrelevanten Informationen. Die umfassenden Aufklärungsfähigkeiten ermöglichen die Erstellung eines engmaschigen Lagebildes in Bezug auf mögliche Embargoverstöße, insbesondere auf Hoher See.

Im Rahmen ihrer Nebenaufgaben erstellt die Operation ein Lagebild zu illegalen Ölexporten und leitet dies sowohl an die zuständigen libyschen Behörden als auch die EU weiter. Die im EU-Mandat enthaltene Ausbildung der libyschen Küstenwache und Marine wurde seitens EUNAVFOR MED IRINI noch nicht begonnen und ist darüber hinaus kein Teil des Bundestagsmandates. Der Beitrag der Operation zur Zerschlagung des Geschäftsmodells von Schleuser- und Menschenhändlernetzen wird durch das Sammeln von Informationen im Operationsgebiet und anschließender Weitergabe an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie die zuständigen Stellen der EU umgesetzt. Eine Weitergabe der Informationen und Daten an libysche Behörden findet nicht statt.

EUNAVFOR MED IRINI arbeitet eng mit dem Expertenpanel der VN für Libyen zusammen, das die Umsetzung von VN-Maßnahmen hinsichtlich der Stabilisierung Libyens überwacht. Von EUNAVFOR MED IRINI gesammelte Informationen fließen in die regelmäßigen Berichte des Panels ein, die Aufmerksamkeit für den Stabilisierungsprozess generieren und den Druck auf Staaten, die gegen das Waffenembargo verstoßen, erhöhen.

Die an EUNAVFOR MED IRINI beteiligten seegehenden Einheiten unterliegen der allgemeinen völkerrechtlichen Verpflichtung zur Hilfeleistung für in Seenot geratene Personen. In Seenot geratene Personen, die durch seegehende Einheiten von EUNAVFOR MED IRINI gerettet werden, werden auf Grundlage von durch EU-Mitgliedstaaten vorab festzulegender Zusagen verteilt. Alle Mitgliedstaaten, die eine seegehende Einheit stellen, sollen grundsätzlich an der Verteilung teilnehmen; weitere Mitgliedstaaten können freiwillig entscheiden, der Vereinbarung beizutreten.

Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) des Rates der EU muss die Fortführung von EUNAVFOR MED IRINI unverändert alle vier Monate bestätigen. Erfolgt dies nicht, wird die gesamte Operation vorzeitig beendet. Darüber hinaus entscheidet das PSK bei Veranlassung eines EU-Mitgliedstaates über einen möglichen migrationsbezogenen Effekt („Pull-Effekt“) der Operation. Dieser Mechanismus kam bisher nicht zur Anwendung. Aus Sicht der Bundesregierung gibt es keinerlei Anzeichen, dass EUNAVFOR MED IRINI einen solchen migrationsbezogenen Effekt darstellen würde.

Die deutsche Beteiligung an EUNAVFOR MED IRINI ist neben den politischen Bemühungen im Rahmen der VN eine wichtige Komponente des deutschen Engagements für eine Stabilisierung Libyens. Darüber hinaus ist die Teilnahme an der Operation ein sichtbarer Beitrag der Bundesregierung zum Handeln der EU im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Die deutsche Personalobergrenze bleibt unverändert bei 300 Soldatinnen und Soldaten, was grundsätzlich die gleichzeitige Teilnahme einer seegehenden Einheit und eines Seefernaufklärers ermöglicht. Zusätzlich wird Stabspersonal in den Führungsstäben der Operationsführung gestellt.

III. Weiteres Engagement der Bundesregierung

Das breite Engagement der Bundesregierung in Libyen umfasst humanitäre, stabilisierende und entwicklungspolitische Maßnahmen und basiert auf einem langfristigen und umfassenden Stabilisierungs- und Entwicklungsansatz. Die Bundesregierung vermittelt im Rahmen des Berliner Prozesses zwischen den internationalen Akteuren und unterstützt darüber hinaus den durch UNSMIL geleiteten innerlibyschen Mediationsprozess. Ziel des Engagements der Bundesregierung ist es, mit Dialog- und Versöhnungsprozessen auf lokaler Ebene tieferliegende Konfliktursachen zu adressieren, staatliche Strukturen zu stärken und die Versorgung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene zu verbessern. Dazu gehören die Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe von Frauen und Jugendlichen, die Förderung einer besseren Gesundheitsversorgung und die Verbesserung der Beschäftigungssituation. Die Unterstützung der Wahlbehörden und der libyschen Zivilgesellschaft auf lokaler und nationaler Ebene trägt dazu bei, strukturelle Grundlagen für die Herausbildung eines demokratisch legitimierten Staates zu schaffen. Für diese Maßnahmen hat die Bundesregierung im Jahr 2022 33,4 Millionen Euro bereitgestellt (ohne humanitäre Hilfe).

Die Maßnahmen der Bundesregierung zielen darauf ab, die Lage von Flüchtlingen und Migranten in Libyen zu verbessern. In diesem Rahmen unterstützt die Bundesregierung eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Flüchtlinge und Migranten, die ökonomische Stabilisierung des Landes sowie die Förderung begleiteter freiwilliger Rückkehr von Migranten und die Evakuierung von Flüchtlingen. Darüber hinaus sollen die sozioökonomische Entwicklung libyscher Küstenkommunen gefördert und die libyschen Behörden bei der Sicherung der Landgrenzen unterstützt werden.

Deutschland und die EU unterstützen internationale Organisationen, insbesondere die Internationale Organisation für Migration (IOM), das VN-Kinderhilfswerk (UNICEF) und den Hochkommissar der VN für Flüchtlinge (UNHCR) sowie die libysche Übergangsregierung, damit diese der Bevölkerung, Flüchtlingen und Migranten lebensnotwendige Versorgung zur Verfügung stellen und schrittweise angemessenen Schutz gewähren können.

2022 hat die Bundesregierung bedürftige Menschen in Libyen durch humanitäre Hilfe in Höhe von rund 12,5 Millionen Euro unterstützt; für 2023 sind bisher rund 4,5 Millionen Euro an humanitärer Hilfe zugesagt.

Aufgrund der internationalen Unterstützung und des Einwirkens der Internationalen Gemeinschaft auf die libyschen Behörden ist die Zahl der in staatlichen Internierungslagern festgehaltenen Flüchtlinge sowie Migranten in den letzten Jahren stark gesunken.

Im Rahmen des EU Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika (EUTF) fördert Deutschland Projekte zur Verbesserung der Situation von Migrant*innen in Libyen. Hierfür hat die Bundesregierung bisher insgesamt 121,6 Millionen Euro in den EUTF eingezahlt. Die zivile EU-Mission zur Unterstützung des integrierten Grenzmanagements in Libyen (EUBAM Libyen) unterstützt seit 2016 die libyschen Behörden beim Kapazitätsaufbau sowie der Reform des Sicherheitssektors in den Bereichen Polizei, Terrorismusbekämpfung, Strafjustiz sowie Grenz- und Migrationsmanagement.

Die Bundesregierung wird eine regelmäßige Evaluierung der Auslandseinsätze der Bundeswehr auf qualitativ hohem Niveau sicherstellen.

