

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Abschlussbericht der Bundesregierung nach Beendigung der Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der durch die Europäische Union geführten EUNAVFOR MED Operation SOPHIA

I. Vorbemerkung

In diesem Abschlussbericht werden Entstehung, Ziele und Struktur sowie die deutsche Beteiligung an der durch die Europäische Union (EU) geführten EUNAVFOR MED Operation SOPHIA beschrieben. Der Bericht bewertet das Engagement der Bundeswehr bis zum Ende der deutschen Beteiligung am 30. Juni 2019 unter Berücksichtigung der Beendigung der Operation SOPHIA zum 31. März 2020, eingebettet in den politischen und strategischen Kontext der Operation. Er schließt mit einem Ausblick auf das weitere Engagement Deutschlands zur Beteiligung an der Umsetzung des Waffenembargos der Vereinten Nationen (VN) gegen Libyen im zentralen Mittelmeer und der Stabilisierung Libyens (EUNAVFOR MED IRINI).

II. EUNAVFOR MED Operation SOPHIA – Mandat und Umsetzung

EUNAVFOR MED wurde am 18. Mai 2015 vor dem Hintergrund der humanitären Krise im Mittelmeer durch den Rat der Europäischen Union beschlossen und am 31. März 2020 beendet. Die militärische Krisenbewältigungsoperation nahm am 22. Juni 2015 ihren Einsatz auf. Ihr Kernauftrag war es, dazu beizutragen, das Geschäftsmodell der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetze im südlichen und zentralen Mittelmeer zu unterbinden. Nach der Geburt des somalischen Mädchens Sophia an Bord der Fregatte „Schleswig-Holstein“ der Deutschen Marine erhielt EUNAVFOR MED am 26. Oktober 2015 den Zusatz „Operation SOPHIA“.

Neben dem Kernauftrag hat der Rat der Europäischen Union am 20. Juni 2016 und 25. Juli 2017 folgende Zusatzaufgaben beschlossen: Auf Grundlage der Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VNSR) 2292 (2016), 2357 (2017), 2420 (2018) und 2473 (2019) leistete EUNAVFOR MED Operation SOPHIA ab September 2016 einen Beitrag zur Bekämpfung des illegalen Waffenschmuggels auf Hoher See. Der Einladung des Präsidenten des Präsidialrates der libyschen Einheitsregierung folgend wurden ab Oktober 2016 die libysche Küstenwache und Marine durch Informationsaustausch, Ausbildung und Kapazitätsaufbau unterstützt. Darüber hinaus trug die Operation ab Juli 2017 auf Grundlage der Sicherheitsratsresolutionen 2362 (2017) und 2441 (2018) der Vereinten Nationen durch die Erstellung und Bereitstellung eines Lagebildes zur Bekämpfung des Schmuggels von petrochemischen Erzeugnissen bei.

Zur Umsetzung der Kernaufgabe einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine Durchführung in mehreren Phasen:

- Phase 1 (vom 18. Mai 2015 bis zum 7. Oktober 2015) sah das Sammeln von Informationen zur Aufdeckung und Beobachtung von Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetzwerken vor.

- Phase 2 A (vom 8. Oktober 2015 bis 31. März 2020) sah das Anhalten und Durchsuchen sowie ggfs. die Beschlagnahme und das Umleiten von Schiffen auf hoher See vor, bei denen der Verdacht bestand, dass sie für Menschensmuggel oder Menschenhandel benutzt wurden. Ziel war die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Schleuser sowie die Bekämpfung ihres kriminellen Geschäftsmodells.
- In der Phase 2 B und im Einklang mit etwaigen Resolutionen des VNSR und/oder mit Zustimmung Libyens war eine Durchführung der in Phase 2 A beschriebenen Aufgaben auch innerhalb von libyschen Hoheitsgewässern vorgesehen.
- Phase 3 sah im Einklang mit etwaigen anwendbaren Resolutionen des VNSR und/oder mit Zustimmung Libyens in dessen Hoheitsgebiet erforderliche Maßnahmen – einschließlich der Zerstörung oder Unbrauchbarmachung – gegen die oben genannten Schiffe und zugehörige Gegenstände vor.

Da entsprechende Voraussetzungen nicht vorlagen, befand sich EUNAVFOR MED Operation SOPHIA bis zu ihrer Beendigung am 31. März 2020 in Phase 2 A. Ein Phasenwechsel hätte auch vorausgesetzt, Regelungen zu finden, die den Umgang mit in libyschen Hoheitsgewässern aus Seenot Geretteten sowie den dort festgesetzten Schleusern festlegt. Diese Rahmenbedingungen waren bis zur Beendigung der Operation nicht erfüllt.

Um den Kernauftrag erfolgreich durchführen zu können, operierten die an EUNAVFOR MED Operation SOPHIA beteiligten Schiffe zunächst nahe der libyschen Hoheitsgewässer und entlang der Migrationsrouten des zentralen südlichen Mittelmeerraumes. Aufgrund der sich im Verlauf der Operation verändernden Migrationslage im zentralen südlichen Mittelmeer, der Übernahme der Zusatzaufgaben sowie der gesteigerten Einsatz- und Leistungsfähigkeit der libyschen Küstenwache und Marine verlagerte die Operationsführung ab Sommer 2018 den Einsatz der an Operation SOPHIA beteiligten Schiffe in das nördliche und östliche Operationsgebiet, näher an die vermuteten Schmuggelrouten für petrochemische Erzeugnisse und Waffen.

Im Kontext anhaltender irregulärer Migrationsbewegungen über das zentrale Mittelmeer blieb aus Sicht der Bundesregierung die Unterbindung krimineller Schleusernetzwerke der wesentliche Auftrag der Operation.

EUNAVFOR MED Operation SOPHIA arbeitete zur Unterbindung des Geschäftsmodells der Menschen-smuggel- und Menschenhandelsnetze eng mit den relevanten Institutionen zusammen (Europol, Interpol und der Europäischen Grenz- und Küstenwache Frontex). Um den Informationsaustausch mit den Europäischen Agenturen zu verbessern, hatte der Rat am 14. Mai 2018 die Einrichtung einer sogenannten Kriminalitätsinfor-mationszelle (Crime Information Cell – CIC) im Rahmen einer sechsmonatigen Projektphase beschlossen. Der Mitte November 2018 vorgelegte Evaluierungsbericht zog insgesamt ein positives Fazit und beschrieb erste Lehren und Herausforderungen. Einhergehend mit der Verlängerung des EU-Mandates am 21. Dezember 2018 wurde beschlossen, die CIC zu verstetigen.

Ebenfalls eng war der Austausch mit der italienischen Rettungsleitstelle in Rom (Maritime Rescue Coordination Center - MRCC), die Einheiten von EUNAVFOR MED Operation SOPHIA bei den meisten Seenotrettungs-fällen anwies.

EUNAVFOR MED Operation SOPHIA stand mit einer Vielzahl von weiteren Akteuren im Austausch, unter anderem durch die Organisation und Ausrichtung des Austauschforums für alle betroffenen Akteure im zentralen Mittelmeer „Shared Awareness and De-Confliction in the Mediterranean“ (SHADE MED). Die Zusammenarbeit mit der NATO wurde im Verlauf der Operation verstetigt.

Die Zusammenarbeit zwischen den maritimen Einsätzen im Mittelmeer der NATO (SEA GUARDIAN) und der Europäischen Union (EUNAVFOR MED Operation SOPHIA) in den Bereichen Informationsaustausch und Logistik war Teil des Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Erklärung über eine verstärkte NATO-EU-Zusammenarbeit vom 9. Juli 2016. Zu diesem Zweck schlossen EUNAVFOR MED Operation SOPHIA und die NATO am 30. Mai 2017 eine Verwaltungsvereinbarung.

Ziel der Zusatzaufgabe Unterstützung der libyschen Küstenwache und Marine durch die Europäische Union im Rahmen der EUNAVFOR MED Operation SOPHIA war die Professionalisierung ihrer Behördenstruktur sowie der weitere Fähigkeitsaufbau der libyschen Einheitsregierung, damit diese eigenständig gegen organisierte Kriminalität vorgehen und ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen kann. Die Umsetzung war in drei Ausbildungspakete unterteilt. Das erste Paket sah die praktische Ausbildung an Bord von Einheiten der Operation auf Hoher See vor und wurde im Februar 2017 abgeschlossen. Ab diesem Zeitpunkt wurde im Rahmen des zweiten Paketes die Ausbildung von Angehörigen der libyschen Küstenwache und Marine in EU-Mitgliedstaaten fortgeführt. An beiden Ausbildungspaketen waren deutsche Ausbilder in geringem Umfang beteiligt. Im dritten Paket sollte eine einsatznahe Ausbildung auf Schiffen der libyschen Küstenwache erfolgen. Planungen dafür wurden bis zur Beendigung der Operation SOPHIA gleichwohl nicht mehr durchgeführt.

Die Ausbildung zeigte Erfolge und konnte die Funktionsfähigkeit der libyschen Küstenwache und Marine durch die bessere Qualifikation ihres Personals erhöhen. Sie war zugleich Teil des Bemühens der Bundesregierung und der Europäischen Union, die libysche Einheitsregierung und die libyschen staatlichen Strukturen insgesamt zu stärken. Die Vermittlung völker- und menschenrechtlicher Grundlagen in Fragen des Seerechts, der Seenotrettungen und des Flüchtlingsrechts bildeten wichtige Bestandteile der Ausbildung und sind für die Bundesregierung von grundlegender Bedeutung.

Zur Unterstützungsaufgabe gehörten auch der Betrieb eines Such- und Rettungsdienstes inklusive einer nationalen Rettungsleitstelle (Joint Rescue and Coordination Centre, JRCC) im gegenüber der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) notifizierten Such- und Rettungsbereich (SAR-Zone) Libyens sowie die wirksame Durchführung von Seenotrettungen in und außerhalb der libyschen Hoheitsgewässer im Einklang mit Seevölkerrecht, den Menschenrechten und gemäß internationalen Standards.

Im Zuge der Verlängerung von EUNAVFOR MED Operation SOPHIA im Juli 2017 wurde ein sogenannter „Monitoring and Advising“ Mechanismus eingerichtet, der neben dem libyschen Berichtswesen zu einzelnen Einsätzen und der technischen Überwachung des Vorgehens aus der Distanz auch Treffen zwischen Angehörigen von EUNAVFOR MED Operation SOPHIA und der libyschen Küstenwache und Marine vorsah. Die eintägigen Treffen an Land erfolgten unter Abstützung auf die Infrastruktur der zivilen Mission der EU zur Unterstützung des integrierten Grenzmanagements in Libyen (European Union Border Assistance Mission in Libya – EUBAM Libyen) und wurden aufgrund von technischen Umsetzungsschwierigkeiten mit Blick auf die Sicherheitslage von Mai 2018 bis November 2018 ausgesetzt. Die Umsetzung des Mechanismus in diesem Zeitraum erfolgte vorwiegend als „Remote Monitoring“. Dieser wurde durch den Rat der Europäischen Union beschlossen und diente dem Zweck, die Wirksamkeit des Kapazitätsaufbaus, insbesondere der Ausbildung der libyschen Küstenwache und Marine, nachzuverfolgen. Nachdem das Konzept des „Monitoring and Advising“ Mechanismus weiterentwickelt und mit EUBAM Libyen Ende Januar 2019 eine neue administrative Vereinbarung gezeichnet wurde, waren grundsätzlich wieder Treffen an Land in Libyen vorgesehen. Das Konzept sah zwei mehrtägige Reisen pro Monat nach Tripolis und gegebenenfalls nach Al-Khoms und Misrata vor. Aufgrund der Sicherheitslage in Libyen wurden bis zur Beendigung der Operation jedoch keine Besuche durchgeführt.

Im Rahmen des Operationsplans war die automatische Ausschiffung aller aus Seenot geretteter Personen in Italien vorgesehen. Am 18. Juli 2018 erklärte Italien, diese Regelung nicht weiter mitzutragen und drohte damit, die eigenen Häfen zu schließen, sollte keine Einigung auf ein neues Ausschiffungsverfahren gelingen. Die Frage der Ausschiffung von im Mittelmeer aus Seenot geretteter Personen stellte sich nicht nur für an Operation SOPHIA beteiligte Schiffe. Sie war sowohl Gegenstand der Diskussionen zu grundsätzlichen Reformbemühungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) als auch eines etwaigen ad-hoc Ausschiffungs- und Verteilmechanismus aus Seenot geretteter Personen. Da hierzu zwischen den Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von EUNAVFOR MED Operation SOPHIA – und auch grundsätzlich – keine Einigung erzielt werden konnte, wurde mit Beschluss des Rats der Europäischen Union am 21. Dezember 2018 EUNAVFOR MED Operation SOPHIA ohne inhaltliche Änderungen um drei Monate bis zum 31. März 2019 und erneut am 29. März 2019 ohne Änderungen des Auftrages und Operationsgebietes bis zum 30. September 2019 verlängert.

Die erneute Verlängerung war nur durch den Kompromiss der Mitgliedstaaten möglich, den Operationskommandeur anzuweisen, den Einsatz von Schiffen vorerst auszusetzen. Aufrechterhalten wurden die Seeraumüberwachung mit bemannten und unbemannten Luftfahrzeugen, inklusive Informationsaustausch, sowie die Ausbildung der libyschen Küstenwache und Marine.

Da bis zum 30. September 2019 weiterhin keine Einigung zu einem neuen Ausschiffungs- und Verteilmechanismus erzielt werden konnte, wurde die Operation SOPHIA mit Ratsbeschluss vom 26. September 2019 erneut ohne inhaltliche Änderungen unter Aufrechterhaltung des temporären Aussetzens der Beteiligung von seegehenden Einheiten um sechs Monate bis zum 31. März 2020 verlängert.

Am 17. Februar 2020 verständigten sich die EU Außenminister in Brüssel zeitgleich mit der Beendigung der Operation SOPHIA zum 31. März 2020 politisch auf die Einrichtung einer neuen Operation im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), deren Kernauftrag die Umsetzung des Waffenembargos der VN gegen Libyen ist.

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 31. März 2020 die Beendigung der EUNAVFOR MED Operation SOPHIA mit sofortiger Wirkung sowie die Einrichtung der GSVP-Operation EUNAVFOR MED IRINI im Mittelmeer für ein Jahr. Diese leistet einen zentralen europäischen Beitrag zur Umsetzung der Ergebnisse der Berliner Libyenkonferenz vom 19. Januar 2020.

III. Deutsche Beteiligung an der Operation

Deutschland hat sich an der EUNAVFOR MED Operation SOPHIA seit Beginn im Juni 2015 sowohl personell als auch mit seegehenden Einheiten kontinuierlich bis zum 30. Juni 2019 beteiligt. Als maritimer deutscher Beitrag waren vom 30. Juni 2015 bis Mitte Dezember 2016 durchgängig zwei Schiffe eingesetzt, seitdem erfolgte die weitere Teilnahme bis zum 6. Februar 2019 durchgehend mit einer Einheit, zuletzt mit der Fregatte „Augsburg“.

Nachdem die Operationsführung im Laufe des Jahres 2018 die seegehenden Einheiten vermehrt zur Erfüllung der Zusatzaufgaben einsetzte und die Umsetzung der Kernaufgabe „Unterbindung von Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetzen“ deutlich in den Hintergrund rückte, hatte die Bundesregierung entschieden, die deutsche Beteiligung an EUNAVFOR MED Operation SOPHIA ab dem 7. Februar 2019 mit Personal in den Hauptquartieren zur Planung und Führung der Operation weiter fortzusetzen, jedoch die Präsenz mit Schiffen zu unterbrechen.

Das im Operationshauptquartier in Rom eingesetzte deutsche Personal stellte mit Auslaufen des Bundestagsmandates am 30. Juni 2019 seine Arbeit ein und kehrte anschließend in die Stammtrouppenteile zurück. Mit Ende des EU-Mandats am 31. März 2020 konnte eine Wiederaufnahme der deutschen Beteiligung ausgeschlossen werden.

Deutsche Einheiten retteten seit dem 30. Juni 2015 im Rahmen von EUNAVFOR MED Operation SOPHIA insgesamt 16.861 Personen aus Seenot. Die letzte deutsche Beteiligung an einer Seenotrettungsoperation fand am 22. und 23. April 2018 statt.

IV. Bewertung EUNAVFOR MED Operation SOPHIA

Im Rahmen des Kernauftrages von EUNAVFOR MED Operation SOPHIA wurden 151 der Schleuserkriminalität verdächtige Personen an die italienischen Behörden übergeben, davon 46 durch deutsche Kräfte, und 551 Boote zerstört, die für Menschenschmuggel verwendet wurden.

Die seit September 2016 zur Durchsetzung des VN-Waffenembargos durchgeführten Kontrollmaßnahmen der Operation haben bei über 2300 Anrufen von Schiffen und mehr als 160 freundlichen Annäherungen zu sieben Flaggenstaatenfragen und fünf Inspektionen geführt, wobei 2017 zwei Verstöße gegen das Embargo zu Tage gebracht werden konnten. In einem Fall war dies das Ergebnis der Inspektion durch den deutschen Tender RHEIN in Zusammenarbeit mit einem litauischen Bordeinsatzteam. In der Folgezeit wurden keine weiteren Verstöße gegen das VN-Waffenembargo festgestellt.

Insgesamt wurden durch EUNAVFOR MED Operation SOPHIA 477 Personen in zwei Ausbildungspaketen ausgebildet, davon 265 Personen der libyschen Küstenwache und 212 Personen der libyschen Marine. Ausbildungspaket 1, Ausbildung auf Hoher See, wurde mit 93 libyschen Ausbildungsteilnehmern abgeschlossen. Im Rahmen des Ausbildungspaketes 2, Ausbildung in Dritt- oder Mitgliedstaaten, wurden insgesamt 32 Module in Italien, Griechenland, Malta, Spanien und Kroatien durchgeführt. Deutschland hat sich an drei Modulen mit Ausbildern beteiligt.

Bei der Wahrnehmung der völkerrechtlichen Verpflichtung der Seenotrettung konnten bis zum 31. März 2019, dem Tag des Abzugs der Schiffe aus dem Einsatzgebiet, durch Einheiten der Operation insgesamt 44.916 Menschen bei 312 Seenotrettungsfällen gerettet werden. Die letzte Seenotrettung, an der ein Schiff der EUNAVFOR MED Operation SOPHIA beteiligt war, fand am 5. Juli 2018 statt. Dabei wurden 108 Personen auf Anweisung des MRCC Malta durch das irische Offshore Patrol Vessel LÉ SAMUEL BECKETT aus Seenot gerettet und in Italien ausgeschifft.

V. Ausblick / weiteres Engagement Deutschlands

Die Bundesregierung ist in erheblichem Umfang humanitär, stabilisierend und entwicklungspolitisch in Libyen engagiert. Als einer der wesentlichen internationalen Akteure in Libyen verfolgt sie einen langfristig ausgerichteten umfassenden Stabilisierungsansatz. Dabei unterstützt die Bundesregierung mit dem Berliner Prozess nachdrücklich die Friedensbemühungen der VN-Mission in Libyen (United Nations Support Mission in Libya, UNSMIL) und setzt sich dafür ein, dass die Bürgerkriegsparteien unter der Vermittlung durch UNSMIL den Konflikt am Verhandlungstisch beenden und so eine gewaltfreie Grundlage für eine dauerhafte Stabilisierung des Landes schaffen. An diesen Prozess eng gekoppelt sind die von der Bundesregierung geförderten Mediationsprozesse zwischen militärischen, politischen und anderen zivilen Repräsentanten der libyschen Konfliktparteien. Gleichzeitig fördert die Bundesregierung ein inner-libysches Dialogforum von einflussreichen politischen

und sozialen Akteuren (Middle East Directions Libya Initiative des European University Institute – EUI), die eine vermittelnde Funktion einnehmen sowie Konsens zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ordnung in Libyen entwickeln. Darüber hinaus fördert Deutschland Gewaltreduzierung und Konfliktminderung auf lokaler Ebene über die Arbeit von libyschen Friedensaktivisten sowie zwischen Stämmen im Süden. Auf lokaler und nationaler Ebene werden durch die Unterstützung der Wahlbehörden sowie der libyschen Zivilgesellschaft strukturelle Grundlagen für die Herausbildung eines demokratisch legitimierten Staates geschaffen. Zudem werden die Lebensbedingungen für Flüchtlinge, Binnenflüchtlinge und Migranten in Libyen verbessert.

Schwerpunkte humanitärer Hilfeleistungen der Bundesregierung in Libyen sind der Schutz gefährdeter Menschen und die medizinische Grundversorgung in Zusammenarbeit mit internationalen Organisatoren wie dem Flüchtlingshilfswerk der VN (UNHCR), dem Welternährungsprogramm der VN (WFP), der Weltgesundheitsorganisation der VN (WHO) und Nichtregierungsorganisationen wie dem Internationalen Roten Kreuz (IKRK) und dem Deutschen Roten Kreuz (DRK).

Schwerpunkte der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit liegen in der direkten Zusammenarbeit mit Kommunen entlang der Migrationsroute, in der Bereitstellung von Basisgesundheitsdienstleistungen sowie in der Verbesserung des Schulzugangs.

Als Element der Gesamtstrategie der EU zur Stabilisierung Libyens hat der Rat am 31. März 2020 die GSVP-Operation EUNAVFOR MED IRINI beschlossen, an der sich Deutschland seit Mai 2020 beteiligt. Auch das ordnet sich in einen umfassenden europäischen Ansatz ein, bei dem die Bundesregierung gemeinsam mit den EU-Partnern den Friedensprozess für Libyen unter Führung der VN unterstützt.

