

Antrag

der Bundesregierung

Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der durch die Europäische Union geführten Operation European Union Naval Force ASPIDES (EUNAVFOR ASPIDES)

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag stimmt der von der Bundesregierung am 4. Dezember 2024 beschlossenen Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der durch die Europäische Union (EU) geführten Operation European Union Naval Force ASPIDES (EUNAVFOR ASPIDES) zu.

2. Völker- und verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Beteiligung deutscher Streitkräfte erfolgt auf Grundlage

- a) der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN), insbesondere der Resolutionen 2216 (2015), 2624 (2022), 2707 (2023) und 2722 (2024);
- b) des Beschlusses 2024/583/GASP des Rates der Europäischen Union vom 8. Februar 2024;
- c) des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 und des Protokolls von 2005 zum Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt;
- d) der Regeln des allgemeinen Völkerrechts, insbesondere des völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Selbstverteidigungsrechts zur Abwehr eines gegenwärtigen rechtswidrigen Angriffs auf eigene oder fremde Schiffe und Besatzungen;
- e) 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 Europäischen Union hat EUNAVFOR ASPIDES den Auftrag, zum Schutz der Freiheit der Schifffahrt und zur Sicherheit des Seeverkehrs im Einsatzgebiet beizutragen. Dies beinhaltet die Unterstützung des sicheren Transits 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:

- a) Schutz von Schiffen gegen multidimensionale Angriffe auf See im gemäß Nummer 7 beschränkten Einsatzgebiet bei uneingeschränkter Beachtung der Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit;
- b) Begleitung von Schiffen im gesamten Einsatzgebiet;
- c) Sicherstellung der Er- und Bereitstellung eines Lagebildes inklusive luftgestützter Aufklärung (Maritime Situational Awareness) im gesamten Einsatzgebiet;
- d) 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;
- Aufklärung;
- Führungsunterstützung;
- Einsatzunterstützung;
- 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 deutsche Beteiligung an EUNAVFOR ASPIDES die genannten Fähigkeiten anzuzeigen.

Die hierfür vorgesehenen Kräfte können eingesetzt werden, solange die unter Nummer 2 genannten maßgeblichen völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen gegeben sind und die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegt, längstens jedoch bis zum 31. Oktober 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 zwischen der EU beziehungsweise der Bundesrepublik Deutschland und den 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 ihres Auftrages 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 EUNAVFOR-ASPIDES-Kräfte sowie zur Nothilfe. Das Recht zur individuellen Selbstverteidigung bleibt unberührt.

7. Einsatzgebiet

Das Einsatzgebiet umfasst die Meerenge 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 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 können mit Zustimmung des jeweiligen Staates zu Zwecken des Zugangs und der Versorgung nach den Regeln des Seerechtsübereinkommens bzw. mit Zustimmung des jeweiligen Staates bei Meerengen 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, Zugangs, 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 Nationen auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen und nach Maßgabe der für Soldatinnen und Soldaten des deutschen Kontingents bestehenden rechtlichen Bindungen 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 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 1. Februar 2025 bis 31. Oktober 2025 voraussichtlich insgesamt rund 17,3 Millionen Euro betragen und aus Einzelplan 14 Kapitel 1401 Titelgruppe 08 bestritten. Für die einsatzbedingten Zusatzausgaben wird im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 im Einzelplan 14 Vorsorge getroffen.

Begründung

I. Politische Rahmenbedingungen

Die radikalislamische Huthi-Miliz führt seit Mitte November 2023 aus von ihr kontrollierten Gebieten in Jemen Angriffe auf die internationale Schifffahrt, insbesondere im Roten Meer und in der Meerenge Bab al-Mandab, aus. Diese Angriffe richten sich unvermindert und insbesondere gegen den internationalen Handel, die Sicherheit des Seeverkehrs und die Stabilität in einer ohnehin volatilen Region. Seit dem 19. November 2023 hat die Huthi-Miliz laut Angaben der VN mindestens 130 internationale Schiffe im Roten Meer und im Golf von Aden angegriffen. 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.

Die Huthi-Miliz hält unbeirrt an ihrem Narrativ fest, die Angriffe auf internationale Schiffe aus Solidarität mit den Palästinenserinnen und Palästinensern im Kampf gegen Israel sowie die Vereinigten Staaten von Amerika als Unterstützer Israels auszuführen. Dieser Kampf gegen Israel und die Vereinigten Staaten von Amerika ist essentieller Bestandteil der Ideologie der Huthi-Miliz. Dabei wird die Huthi-Miliz sowohl politisch als auch militärisch maßgeblich von Iran unterstützt, das als einziges Land die Huthi-Miliz als Vertreterin Jemens anerkennt. Iran trägt vor diesem Hintergrund erhebliche Mitverantwortung für das gewaltsame Vorgehen der Huthi-Miliz gegen Israel ebenso wie gegen die internationale Schifffahrt im Roten Meer und in der Meerenge Bab al-Mandab.

Das durch die Angriffe der Huthi-Miliz betroffene Gebiet ist ein maritimer Raum von besonderer geostrategischer Bedeutung für die internationale Handelsschifffahrt. Die Handelsroute am Roten Meer ist die kürzeste Handelsroute von Asien nach Europa mit einem globalen Handelsvolumen von 15 Prozent des weltweiten maritimen Handels. Durch die Angriffe der Huthi-Miliz auf den internationalen Schiffsverkehr ist laut dem „Integrated Situational Awareness and Analysis-Report“ der EU-Kommission vom 1. Oktober 2024 in der Meerenge Bab al-Mandab ein Rückgang des Schiffsverkehrs von insgesamt 73 Prozent und ein Rückgang des Handelsvolumens von insgesamt 79 Prozent zu verzeichnen. Durch die prekäre Sicherheitslage nutzt ein Großteil der Reedereien mittlerweile die Ausweichroute über das Kap der Guten Hoffnung. Die Passagen rund um Südafrika haben gegenüber Dezember 2023 um ca. 85 Prozent zugenommen. Diese Ausweichroute führt zu rund zehn bis 14 Tagen längeren Seerouten mit Auswirkungen auf Lieferketten und erhöhten Frachtraten, die durch Reedereien und Unternehmen letztlich an den Endverbraucher weitergegeben werden und so indirekte volkswirtschaftliche Auswirkungen, u. a. eine Zunahme der Inflation, haben.

Darüber hinaus steigt auch die Gefahr von gezielten oder Kollateralschäden an kritischer Infrastruktur im Einsatzgebiet. Über die Meerenge des Golfs von Aden und das Rote Meer laufen wichtige Unterseedatenkabel als Verbindungsrouten zwischen Asien und Europa. Die Angriffe auf den griechischen Öltanker „Sounion“ am 21. und 23. August 2024 haben zudem verdeutlicht, dass die Huthi-Miliz auch die Gefahr von Umweltkatastrophen mit verheerenden Auswirkungen auf Fischerei und Trinkwasserversorgung der Küstenstaaten billigend in Kauf nimmt.

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. Auch der Bericht der Bundesregierung zu einer Evaluierung der laufenden, mandatierten Auslandseinsätze der Bundeswehr hat bestätigt, dass Beiträge der Bundeswehr zur Sicherung geostrategisch wichtiger Räume und kritischer Handelsrouten von besonderer Bedeutung sind.

Deutschland ist in enger Kooperation mit seinen EU-Partnern weiterhin bereit, einen wirksamen Beitrag zum Schutz deutscher und europäischer Sicherheitsinteressen zu leisten. Die EU-Präsenz in Form von EUNAVFOR ASPIDES bleibt gerade in der anhaltend schwierigen Sicherheitslage wichtig. Die EU zeigt damit, dass sie willens und in der Lage ist, Verantwortung in der Region zu übernehmen. Dies sendet auch ein positives Signal an unsere transatlantischen Alliierten hinsichtlich der internationalen Lastenteilung zur Sicherung der freien Handelsschifffahrt im Einsatzgebiet. EUNAVFOR ASPIDES steht im Einklang mit dem im Strategischen Kompass der EU verabschiedeten Ziel, die EU als maritime Sicherheitsakteurin noch besser aufzustellen, mit der maritimen Sicherheitsstrategie der EU (2023) sowie der Strategie der EU für die Zusammenarbeit im indopazifischen Raum (2021).

Auf EU-Ebene hat – infolge von Bemühungen auch seitens der Bundesregierung – ein intensiver Dialog über eine Stabilisierungsstrategie für das Rote Meer begonnen. Diese wird auch in der Strategischen Überprüfung von EUNAVFOR ASPIDES und in der Folge auch im zu verlängernden EU-Mandat Berücksichtigung finden. Die Bundesregierung bringt sich dabei aktiv ein, um einen strategischen Ansatz für das gesamte Einsatzgebiet von EUNAVFOR ASPIDES zu entwickeln, der die Ursachen ebenso wie die notwendige Unterstützung der Anrainerstaaten in den Blick nimmt und das Zusammenwirken der regionalen und maritimen Akteure in der Region stärkt.

II. Rolle des militärischen Beitrages von EUNAVFOR ASPIDES

Die Huthi-Miliz setzt ihre Angriffe auf zivile und militärische Schiffe, insbesondere im südlichen Roten Meer und in der Meerenge Bab al-Mandab, unvermindert fort. Die aktive Bekämpfung von Stellungen der Huthi-Miliz an Land durch die von den Vereinigten Staaten von Amerika und Großbritannien durchgeführte Operation POSEIDON ARCHER hat zwar kurzfristig einsatzbereite Kapazitäten der Huthi-Miliz für weitere Angriffe reduziert, konnte bislang aber kein Ende der Angriffe der Huthi-Miliz auf die internationale Schifffahrt herbeiführen. Die Angriffe der Huthi-Miliz stellen unverändert eine massive Bedrohung für die maritime Sicherheit in der Region und die freie Schifffahrt dar. Die Huthi-Miliz hat im vergangenen Jahr gezeigt, dass sie sowohl in der Luft mit Anti-Schiffs-Raketen, ballistischen Raketen und Drohnen als auch auf dem Wasser Angriffe auf die internationale Schifffahrt ausführen kann.

Für eine nachhaltige Lösung der maritimen Sicherheit im Einsatzgebiet bedarf es eines integrierten Einsatzes, wobei in der derzeitigen Phase mit andauernden Angriffen auf den Seeverkehr die militärischen Maßnahmen zum Schutz der Schifffahrt weiterhin im Fokus stehen. Es bleibt unverändert das strategische Ziel bestehen, die Freiheit der Schifffahrt in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit maritimen Akteuren im Einsatzgebiet sicherzustellen. Mit EUNAVFOR ASPIDES hat die EU eine defensive, auf die Abwehr multidimensionaler Angriffe angelegte robuste Operation mit exekutiven Befugnissen zur Abwehr von Angriffen auf Schiffe initiiert. EUNAVFOR ASPIDES hat den Auftrag, 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 in der Meerenge Bab al-Mandab. Die Begleitung von Schiffen, die Schaffung eines maritimen Lagebildes im engen Austausch mit unseren Partnern und die Führung aus dem Operativen Hauptquartier in Larissa werden durch die Operation geleistet.

EUNAVFOR ASPIDES koordiniert sich eng mit der 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).

Die Lage im Einsatzgebiet erfordert weiterhin unter anderem seegehende Einheiten mit hoher Durchsetzungs- und Überlebensfähigkeit, um Handelsschiffe gegen die multidimensionalen Angriffe zu schützen. Die auskömmliche Gestellung mit seegehenden Einheiten durch die Mitgliedstaaten der EU hat sich im ersten Jahr der Operation als Herausforderung gezeigt, die die Wirksamkeit der Operation beeinträchtigt.

Seit Beginn der Operation beteiligt sich Deutschland mit der Gestellung von Stabspersonal an EUNAVFOR ASPIDES. Zudem hat sich die Bundesregierung im Zeitraum vom 23. Februar bis zum 20. April 2024 mit der Fregatte HESSEN an der Operation beteiligt. Seit Ende Oktober 2024 leistet Deutschland mit der Gestellung eines Flugzeugs zur Sicherstellung der Er- und Bereitstellung eines Lagebildes inklusive luftgestützter Aufklärung (Maritime Situational Awareness) im gesamten Einsatzgebiet einen geschätzten Beitrag zur Operation. Im Mandatszeitraum wird sich Deutschland weiterhin mit Stabspersonal und der Gestellung eines Flugzeugs zur luftgestützten Seeraumüberwachung an EUNAVFOR ASPIDES beteiligen. Die personelle Obergrenze des Mandats von 700 Soldatinnen und Soldaten ermöglicht darüber hinaus weiterhin auch die Beteiligung mit seegehenden Einheiten.

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 Beobachtungsmission „European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz“ (EMASoH) in der Straße von Hormuz und angrenzenden Gewässern. Die Bundesregierung setzt sich gemeinsam mit den anderen Mitgliedern der Mission für eine Überführung des diplomatischen Arms von EMASoH in EU-Strukturen ein. Eine Deeskalation maritimer Spannungen und regionale Vertrauensbildung bleiben wichtiger Bestandteil des diplomatischen Engagements.

gements der Bundesregierung in der Region und gegenüber den betroffenen Anrainerstaaten. Am Horn von Afrika beteiligt sich die Bundesregierung an der zivilen Ausbildungsmission EUCAP Somalia, die unter anderem 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 die 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 VN eine verhandelte politische Friedenslösung zu erreichen. Dazu gehören die Unterstützung des Büros des Sondergesandten der VN in Jemen, vertrauensbildende Maßnahmen sowie die Stärkung guter, lokaler Regierungsführung aus Mitteln des Auswärtigen Amts bzw. des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Zudem können im Rahmen der United Nations Mission to Support the Hedaydah Agreement (UNMHA) bis zu fünf militärische VN-Beobachterinnen und -Beobachter sowie fünf deutsche Polizeibeamtinnen und -beamte zur UNMHA entsandt werden. Aktuell befinden sich keine deutschen Soldatinnen und Soldaten oder Polizistinnen und Polizisten im Einsatz für die VN in Jemen. Mit rund 52 Millionen Euro humanitärer Hilfe in 2024 und rund 108 Millionen Euro ab 2024 zusätzlich vereinbarter Unterstützung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit war Deutschland auch 2024 ein wichtiger Geber für Jemen.

Das Engagement der Bundesregierung ist jedoch aufgrund der zunehmenden Einschränkungen und Bedrohungen in den von der Huthi-Miliz kontrollierten Gebieten rückläufig. Die Bundesregierung hat die bilateralen Maßnahmen, die von den staatlichen Durchführungsorganisationen GIZ und KfW über lokale Mitarbeiter in den von der Huthi-Miliz kontrollierten Gebieten umgesetzt werden, eingestellt und wird diese auf die Gebiete der international anerkannten Regierung Jemens umsteuern. Da rund zwei Drittel der jemenitischen Bevölkerung (ca. 21 Millionen Menschen) aufgrund des Bürgerkrieges von Armut und Hunger betroffen und auf Unterstützung angewiesen sind, werden Maßnahmen, die lebensrettend bzw. lebenserhaltend sind, mit den VN und internationalen Nichtregierungsorganisationen unter strengen Auflagen für die von der Huthi-Miliz kontrollierten Gebiete sowie ohne derartige Einschränkungen in den von der international anerkannten Regierung Jemens kontrollierten südlichen Landesteilen weiterhin umgesetzt.

EUNAVFOR ASPIDES wird auch von Deutschlands Partnern im Indo-Pazifik, deren Interessen durch die Angriffe der Huthi-Miliz unmittelbar betroffen sind, gewürdigt. Gemäß den Leitlinien der Bundesregierung zum Indo-Pazifik von 2020 baut die Bundesregierung ihr Engagement im Indo-Pazifik umfassend aus; der Fokus liegt dabei zum einen auf sicherheitspolitischen Aspekten, darunter der Stärkung der Resilienz von Partnern, und zum anderen auf der Wirtschafts- und Klimapolitik.

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

