

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Werner Hoyer, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/2222 –**

### **Deutsche Beteiligung an der Proliferationssicherheitsinitiative Proliferation Security Initiative**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Während seiner Polen-Reise im Mai 2003 kündigte US-Präsident George W. Bush in Krakau die Errichtung einer Proliferation Security Initiative (PSI) an. Im Rahmen dieser Initiative sollen zukünftig Staaten auf internationaler Ebene zusammenarbeiten, um den Handel mit chemischen, biologischen oder nuklearen Waffen, Waffenteilen und ihren Herstellungsmaterialien zu unterbinden und damit die globale Verbreitung von Massenvernichtungswaffen effektiv einzudämmen.

Der Initiative haben sich inzwischen elf Staaten angeschlossen: neben den USA auch Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Australien, Japan, die Niederlande, Polen, Portugal und Spanien. In mehreren PSI-Treffen in diesem Jahr verständigten sich die beteiligten Staaten auf eine enge Zusammenarbeit. Sie beschlossen in Paris ein „Statement of Interdiction Principles“, in dem sie sich darauf einigten, „effektive Maßnahmen“ zu unternehmen, „um den Transfer oder den Transport“ von Massenvernichtungswaffen, Raketen und ihren Komponenten zu „unterbinden“, wenn das Ziel oder die Herkunft der Lieferung ein Staat ist, bei dem es Grund zur „Proliferationssorge“ gibt. Nach dem Pariser Papier sollen die beteiligten Staaten hierzu verdächtige Schiffe in ihren territorialen Gewässern oder unter ihrer eigenen nationalen Flagge und Flugzeuge in ihrem nationalen Luftraum verfolgen und durchsuchen sowie gegebenenfalls gefundene Ladungen beschlagnahmen. Diese zunächst auf den jeweils eigenen nationalen Rahmen beschränkten Handlungsgrundsätze wollen die beteiligten Staaten in naher Zukunft auch mit einer „allgemeinen Kontrollvollmacht“ auf alle PSI-Staaten ausdehnen. Langfristiges Ziel ist jedoch, eine globale Anwendung der PSI-Grundsätze und damit eine effektive weltweite Kontrolle der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu erreichen.

Die weltweite Verbreitung von Massenvernichtungswaffen stellt ein schwerwiegendes Sicherheitsrisiko dar. Die bisher geschaffenen Völkerrechtsinstrumente bieten keine ausreichende Grundlage, um den Handel mit Massenvernichtungswaffen effektiv und flächendeckend bekämpfen zu können. Dies

liegt einerseits an der noch unzureichenden Verbreitung der in diesem Bereich bestehenden völkerrechtlichen Verträge und andererseits an dem damit einhergehenden Mangel an konkreten Handlungs- und Eingriffsmöglichkeiten in der Praxis. Die Herstellung einer internationalen Zusammenarbeit zur Verhinderung der weiteren Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Die Bemühungen, die Bekämpfung der Proliferation auf multilateraler Ebene weiter voranzubringen, weisen in die richtige Richtung.

In der derzeit vorgesehenen Form bringt die PSI allerdings schwerwiegende Probleme mit sich. Zum einen besteht der Eindruck, die Bemühungen im Rahmen der PSI würden sich vorrangig gegen Nordkorea und dessen Atomprogramm richten. In der aktuellen Situation birgt die PSI somit ein ernst zu nehmendes Eskalationsrisiko, das die laufenden Verhandlungen mit Nordkorea gefährden könnte. Darüber hinaus gibt es aber auch generelle Bedenken. Zunächst stellt sich die PSI als ein praxisorientiertes Handlungsmittel außerhalb der formalen Strukturen des Völkerrechts dar. Daraus ergibt sich die Befürchtung, dass die PSI keine Ergänzung zum geltenden Völkerrecht, sondern einen Ersatz für völkerrechtliche Verträge begründen könnte, was dem eigentlichen Ziel, nämlich der Stärkung des Völkerrechts, zuwiderlaufen würde. Eine Anwendung der PSI-Grundsätze außerhalb der bestehenden völkerrechtlichen Verträge ist aber insbesondere auch deshalb sehr problematisch, weil bereits die in den Pariser „Interdiction Principles“ vorgesehenen Maßnahmen schwerwiegende Konflikte mit bestehendem Völkerrecht, insbesondere mit dem See- und Luftrecht, hervorrufen könnten. Noch weitaus gravierendere Probleme ergeben sich bei der Suche nach einer rechtlichen Grundlage für die geplante weltweite Ausdehnung der PSI-Grundsätze. Die bisher vorgebrachten Rechtfertigungsansätze, wie beispielsweise das Selbstverteidigungsrecht der Staaten, sind ungeeignet, eine solche Rechtsgrundlage zu begründen. Eine Befassung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) mit diesem Thema wurde bislang zurückgestellt. Ungeachtet der rechtlichen Schwierigkeiten werden jedoch von den beteiligten Staaten die Verhandlungen und gemeinsamen Aktionen im Rahmen der PSI unvermindert vorangetrieben. Mehrere gemeinsame Übungsmanöver haben bereits stattgefunden, und weitere sind in der Planungs- und Vorbereitungsphase. Speziell für Deutschland ergibt sich schon daraus die Frage nicht nur nach der völkerrechtlichen, sondern auch nach der innerstaatlichen, dort vor allem nach der verfassungsrechtlichen Absicherung einer Beteiligung an der PSI.

1. Wie ordnet die Bundesregierung die PSI unter dem Völkerrecht ein – als Vertrag, Absichtserklärung oder Sonstiges?

Die Proliferation Security Initiative (PSI) ist kein völkerrechtlicher Vertrag. Es handelt sich vielmehr um eine global angelegte politische Initiative, die darauf abzielt, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen durch die Unterbindung von Transporten derartiger Waffen, Trägermittel sowie für ihre Entwicklung und Herstellung relevanter Materialien und Technologien zu verhindern.

2. Mit welcher Maßgabe beteiligt sich die Bundesregierung an der PSI?

Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich an der PSI nach Maßgabe des Völkerrechts und des deutschen Rechts. Die PSI ist Bestandteil eines für die wirksame Proliferationsbekämpfung notwendigen umfassenden politischen Ansatzes. Sie soll keines der bestehenden multilateralen Nichtverbreitungsinstrumente und Exportkontrollregime ersetzen; vielmehr stärkt sie diese in ihrer Durchsetzung.

3. Welches sind nach der Auffassung der Bundesregierung die wichtigsten Handlungsmöglichkeiten, die von der PSI in Zukunft bereitgestellt werden?

Die PSI ist ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Wirksamkeit und Kohärenz der internationalen Bemühungen zur Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Trägermitteln sowie relevanter Materialien und Technologien. Im Kern geht es darum, auf der Grundlage der am 3./4. September 2003 in Paris vereinbarten Prinzipien die internationale Zusammenarbeit bei der Proliferationsbekämpfung zu stärken. Im Vordergrund steht deshalb die Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Staaten.

4. Auf welcher Rechtsgrundlage beruht nach Ansicht der Bundesregierung die Errichtung der PSI?

Siehe Antworten auf die Fragen 1 und 2.

5. Welche neuen oder anderen Handlungsmittel stehen der Bundesregierung im Rahmen der PSI zur Verfügung, um Lieferungen von Massenvernichtungswaffen oder Waffenteilen zu unterbinden?
6. Wie sind nach der Auffassung der Bundesregierung die Zuständigkeiten für die Ausführung der in den Pariser „Interdiction Principles“ vorgesehenen Maßnahmen in Deutschland verteilt?
7. Auf welcher Rechtsgrundlage werden nach Auffassung der Bundesregierung die in den Pariser „Interdiction Principles“ vorgesehenen Maßnahmen von deutschen Behörden ausgeführt?

Die PSI soll im Rahmen eines umfassenden Ansatzes der Proliferationsbekämpfung die praktische Zusammenarbeit zwischen den Staaten verbessern. Die in Deutschland geltenden Zuständigkeiten bleiben unberührt. Die Unterbindung des Transports von Massenvernichtungswaffen, ihren Trägermitteln sowie relevanten Materialien und Technologien erfolgt auf der Grundlage der geltenden Gesetze, insbesondere des Kriegswaffenkontrollgesetzes, des Außenwirtschaftsgesetzes und der Strafprozessordnung. Schon in der Vergangenheit hat die Bundesregierung in einer Reihe von Fällen und unter Wahrnehmung der gesetzlich vorgesehenen zoll- und polizeirechtlichen sowie strafprozessualen Befugnisse, die in erster Linie den Zoll-, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden vorbehalten sind, proliferationsrelevante Exporte unterbinden können.

8. Welche Befugnisse sollte nach Ansicht der Bundesregierung die deutsche Bundeswehr durch die nun etablierte PSI erhalten?

Welche Befugnisse hat sie tatsächlich erhalten?

Die PSI gründet sich auf Völkerrecht und nationales Recht. Die Befugnisse der Bundeswehr im Rahmen des nationalen Rechts bleiben daher unberührt.

9. Welche anderen Eingriffsmöglichkeiten würden jetzt nach Errichtung der PSI für deutsche Behörden zur Verfügung stehen, wenn beispielsweise der französische Frachter „Ville de Virgo“ statt im April erst heute aus Hamburg auslaufen würde?

Die PSI hat die Eingriffsmöglichkeiten deutscher Behörden weder eingeschränkt noch erweitert. Die Initiative eröffnet jedoch die Perspektive einer verbesserten Zusammenarbeit mit den Behörden anderer Staaten.

10. Wie könnte bzw. müsste die Bundesregierung handeln, wenn statt der „Ville de Virgo“ ein Frachter unter nordkoreanischer Flagge mit derselben Fracht aus Hamburg auslaufen würde?

Die Bundesregierung unterscheidet in diesem Zusammenhang nicht zwischen verschiedenen ausländischen Flaggen. Für ein Tätigwerden deutscher Behörden kommt es darauf an, ob gegen das Außenwirtschaftsgesetz bzw. das Kriegswaffenkontrollgesetz verstoßen worden ist.

11. Wie könnte bzw. müsste die Bundesregierung handeln, wenn ein Frachter mit Massenvernichtungswaffen an Bord unter der Flagge eines nicht an der PSI beteiligten Staates durch deutsche Gewässer fährt, ohne einen deutschen Hafen anzulaufen?
12. Wie könnte bzw. müsste die Bundesregierung handeln, wenn ein in einem nicht an der PSI beteiligten Staat eingetragenes Flugzeug mit Massenvernichtungswaffen an Bord deutsches Territorium überfliegt, ohne zu landen?  
Wie muss diese Situation beurteilt werden, wenn es einen deutschen Flughafen anfliegt?

Die gesetzlich vorgesehenen zoll-, polizeirechtlichen sowie strafprozessualen Befugnisse werden in den deutschen Hoheitsgewässern, im deutschen Luftraum und auf deutschen Flughäfen durch die zuständigen Einsatzkräfte des Bundes und der Länder ausgeübt.

13. In welchem Ausmaß und auf welcher Grundlage hat sich die Bundesregierung an den bereits durchgeführten Übungsmanövern im Rahmen der PSI beteiligt?
14. In welchem Ausmaß und auf welcher Grundlage wird sich die Bundesregierung an den geplanten Übungen der PSI-Staaten beteiligen?

Die Bundesregierung beteiligt sich an Übungen im Rahmen der PSI insoweit, als die zugrunde liegenden Übungsszenarien völkerrechtskonform sowie mit innerstaatlichem Recht vereinbar sind. Bei den bisherigen Übungen hat die Bundesrepublik Deutschland nicht mit eigenen Kräften, sondern als Beobachter teilgenommen. Für das Frühjahr 2004 plant die Bundesregierung die Durchführung einer eigenen Unterbindungsübung an einem deutschen Flughafen, die sich auf zivile Maßnahmen des Gesetzesvollzugs beschränken wird.

15. Welche Befugnisse hat nach Kenntnis der Bundesregierung die Bundeswehr bereits ohne die PSI, Schiffe unter fremder Flagge in internationalen Gewässern zu kontrollieren?

Die deutschen Streitkräfte haben regelmäßig keine Einsatzmöglichkeiten zum Anhalten und Durchsuchen von Schiffen.

16. Wie hätte die Bundesregierung als PSI-Staat reagieren müssen, wenn der Auftrag, den Frachter „So San“ zu stoppen, statt an die spanische Marine an ein deutsches Kriegsschiff gegangen wäre?
17. Welche Rechtsgrundlage sieht die Bundesregierung für die von den beteiligten Staaten angestrebte weltweite Anwendung der PSI-Grundsätze und -Maßnahmen?  
Wie beurteilt die Bundesregierung dabei insbesondere die Ausführung von PSI-Maßnahmen in internationalen Gewässern?

Die PSI ist als globale politische Initiative mit dem Ziel breitestmöglicher Teilnahme angelegt. Alle Staaten sind aufgerufen, auf der Grundlage der am 3./4. September 2003 in Paris angenommenen Unterbindungsprinzipien an der Initiative teilzunehmen und mit dem Ziel der wirksamen Unterbindung des Transports von Massenvernichtungswaffen, Trägermitteln sowie proliferationsrelevanten Technologien und Materialien zusammenzuarbeiten. Die Umsetzung von PSI, insbesondere die Durchführung von Unterbindungsoperationen, darf nur auf der Grundlage des Völkerrechts und des jeweiligen nationalen Rechts erfolgen. Dieser Grundsatz ist in den Pariser Unterbindungsprinzipien bekräftigt worden. Dementsprechend können Unterbindungsoperationen in internationalen Gewässern nur in Übereinstimmung mit geltendem Völkerrecht, insbesondere dem VN-Seerechtsübereinkommen, erfolgen.

18. Welche deutschen Behörden würden nach Ansicht der Bundesregierung solche Aufgaben weltweit wahrnehmen können?

Vgl. hierzu die Antworten auf die Fragen 11, 12 und 15.

19. Welche neuen Befugnisse würde nach Auffassung der Bundesregierung die Bundeswehr durch die PSI in internationalen Gewässern erhalten?

Siehe Antwort zu Frage 8.

20. Wie könnte bzw. müsste nach Auffassung der Bundesregierung in Zukunft nach den PSI-Grundsätzen ein Schiff unter fremder Flagge in internationalen Gewässern behandelt werden, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es Massenvernichtungswaffen transportiert?

Der Verdacht der Proliferation von Massenvernichtungswaffen berührt den Grundsatz der ausschließlichen Hoheitsgewalt des Flaggenstaates über Schiffe in internationalen Gewässern nicht. Zwangsmaßnahmen bedürfen völkerrechtlich betrachtet entweder der Zustimmung des Flaggenstaates oder müssen völkerrechtlich in anderer Weise gerechtfertigt sein.

21. Unter welchen Umständen könnten sich in Zukunft auch deutsche Kriegsschiffe an der Kontrolle von Schiffen in internationalen Gewässern beteiligen?

Siehe Antwort auf Frage 8.

22. Aus welchen Gründen hat es die Bundesregierung bisher unterlassen, in dieser Sache nachdrücklich auf eine Sicherheitsratsresolution hinzuwirken?

Die Bundesregierung prüft gemeinsam mit ihren Partnern alle geeigneten Mittel zur Unterstützung der Initiative.



