

UNO-Mediation in Libyen: Frieden in weiter Ferne

Die Mediationsbemühungen in Libyen sind bislang weitgehend fruchtlos geblieben. Dies könnte schlimme Konsequenzen haben für die libysche Bevölkerung sowie für Nachbarstaaten und Europa. Das UNO-Rahmenwerk bleibt vorherrschend für die Suche nach einer politischen Lösung, wird aber scheitern, solange regionale und internationale Akteure entgegengesetzte Ziele verfolgen.

Von Lisa Watanabe

Fünf Jahre nach dem Ausbruch des Bürgerkriegs ist Libyen noch immer ein gespaltenes Land. Die Kräfte der von der UNO unterstützten Einheitsregierung in Tripolis kämpfen derzeit gegen die Nationalarmee des früheren Armeegenerals Khalifa Haftar. Letzterer initiierte eine Offensive zur Eroberung der Hauptstadt und zur Absetzung der Einheitsregierung mit Sitz in Tripolis. Aufgrund der unsicheren Lage im Land ist ein nationaler Dialog zur Aussöhnung zwischen den libyschen Fraktionen verschoben worden und die geplanten Wahlen rücken noch weiter in die Ferne. Trotzdem wird der Versuch, eine militärische Lösung zu erzwingen, kaum Erfolg haben. Solange die wichtigsten politischen Fraktionen und ihre verbündeten Milizen keinen Konsens in Sachen Regierungsführung und Vorkehrungen im Sicherheitssektor finden, werden Auseinandersetzungen fortbestehen und das Land destabilisieren.

Die Konsequenzen betreffen nicht nur Libyen, sondern auch seine Nachbarstaaten in Afrika und Europa. Das fortgesetzte Fehlen effektiver Regierungsausübung im Land könnte den Kämpfern des «Islamischen Staats», die bereits einen Aufstand im Südwesten geführt haben, noch mehr Macht verleihen. Auch Schlepper könnten ihr Tun wieder intensivieren, mit dem Resultat, dass mehr Migranten und Flüchtlinge die gefährliche Reise über das Mittelmeer auf sich nähmen.

Darum ist es weiterhin extrem wichtig, eine praktikable politische Lösung für den



Der UNO-Gesandte für Libyen, Ghassan Salamé, nimmt an einer Sitzung des UNO-Sicherheitsrats am 21. Mai 2019 teil anlässlich wochenlanger intensiver Kämpfe in Tripolis. *Brendan McDermid / Reuters*

Libyen-Konflikt zu finden. Doch bislang scheint dies unmöglich. An vorderster Front der Mediationsbemühungen steht die UNO mit dem Ziel, Libyen durch den Einsatz einer Reihe politischer Institutionen, die für alle Seiten akzeptabel sind, zu einen. Diese sollen rivalisierende Parlamente und Regierungen ersetzen. Im Dezember 2015 sah es so aus, als wäre der UNO mit der Vermittlung einer Vereinbarung zur Machtteilung – dem Libyschen politischen Abkommen – ein Durchbruch gelungen. Allerdings zeigten sich rund um diese Abmachung bald Probleme, die eine neue Konfliktphase einleiteten. Vor der

Unterzeichnung des Abkommens teilte die Spannungslinie Libyen in rivalisierende Parlamente und ihre jeweiligen Regierungen. Danach jedoch verschob sich die Grenze und verläuft nun zwischen der von der UNO unterstützten Einheitsregierung und ihren politischen und militärischen Verbündeten einerseits und Haftar und seinen Anhängern andererseits.

Trotz der Lücken im politischen Prozess der UNO bleibt dieser das vorherrschende Rahmenwerk für die Verhandlung einer politischen Konfliktlösung. Bisher brachten Mediationsbemühungen und Diplomatie

unter Anwendung von Druck seitens regionaler und internationaler Akteure, darunter Frankreich und Italien, keine vielversprechenden Alternativen hervor. Vieles hängt nun davon ab, ob und wie die UNO aus der Vergangenheit lernen und ihren politischen Prozess entsprechend anpassen kann.

Ein geteiltes Land

Der heutige Konflikt brach zwar 2014 aus, die Saat dafür keimte aber schon einige Jahre früher auf. Aus dem Bürgerkrieg 2011 waren im ganzen Land mehrere Machtzentren und eine Fülle an Milizen entstanden. In der frühen Übergangsphase gab es keine ernsthaften Bemühungen, die Milizen zu demobilisieren. Ausserdem wurden früh Wahlen veranstaltet, obwohl kein nationaler Versöhnungsprozess stattgefunden hatte. Diese Entscheidungen erwiesen sich rückblickend als verhängnisvoll.

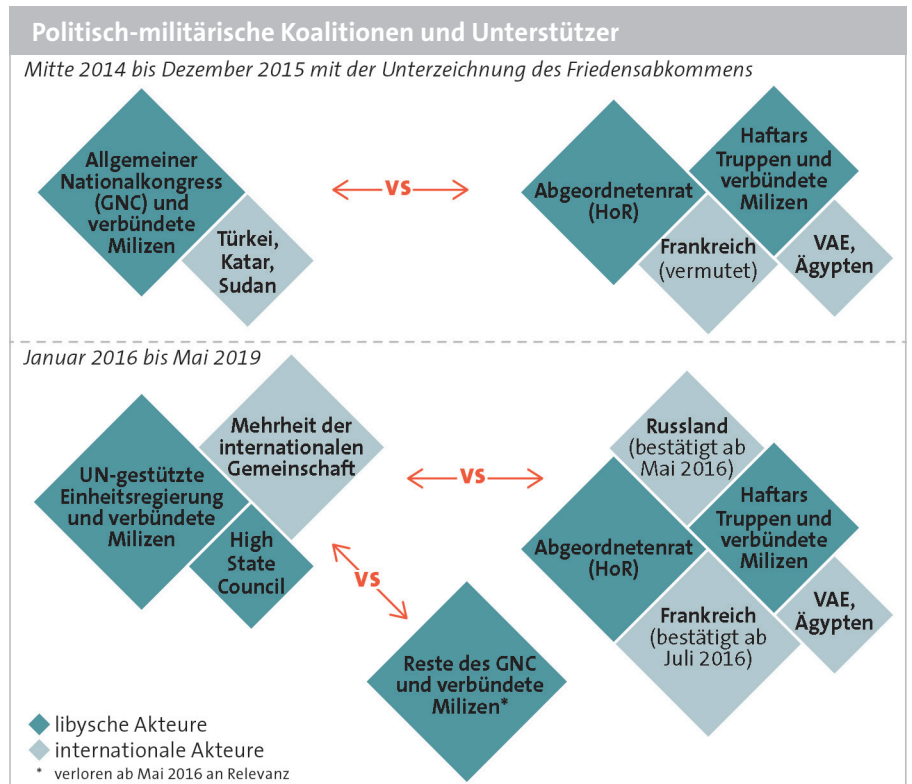
2012 wählte das Volk in allgemein als frei und fair gewerteten Wahlen eine interimistische Nationalversammlung: den Allgemeinen Nationalkongress (GNC). Der GNC wurde mit der Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs bis Mitte 2014 beauftragt. Zu diesem Zeitpunkt würde sein Mandat enden und neue Wahlen wären nötig, um ein ständiges Parlament zusammenzustellen. Im Verlauf des Jahres 2013 allerdings tat sich ein Graben zwischen islamistischen Parteien und Politikern aus

Seit 2014 ist Libyen in zwei rivalisierende politische Blöcke geteilt, beide mit mächtigen Milizen im Rücken.

Rebellenhochburgen einerseits und einer grossen nicht-islamistischen politischen Koalition und Politikern, die vormals Verbündete des Ghadafi-Regimes gewesen waren, andererseits auf.

Die Situation eskalierte im Mai 2014 bis hin zur Gewalt, als die der jeweiligen politischen Seite zugetanen Milizen den Kampf lostraten. Khalifa Haftar, Anführer einer mächtigen Miliz im Osten Libyens, initiierte einen Feldzug gegen Milizen im Westen Libyens, die sich mit den Islamisten und deren politischen Verbündeten zusammenschlossen hatten. Vor diesem gewalttätigen Hintergrund lief das Mandat des GNC aus und Wahlen zur Aufstellung des neuen Parlaments wurden notwendig.

Die Nicht-Islamisten und ihre Verbündeten gewannen die Wahlen im Juni 2014.



Sie befürchteten eine heftige Gegenreaktion seitens der islamistischen Parteien und deren Verbündeten und beschlossen, nach Ostlibyen überzusiedeln, das als sicher galt und unter Haftars Kontrolle stand. Das neue Parlament, der Abgeordnetenrat (HoR), wurde in der Stadt Tobruk konstituiert. Die islamistischen Parteien und ihre Verbündeten jedoch weigerten sich, die Wahlresultate anzuerkennen, und trafen sich weiterhin zu Sessionen im GNC in Tripolis. Von da an war Libyen in zwei rivalisierende politische Blöcke geteilt, beide mit mächtigen Milizen im Rücken: ein Block im GNC in Tripolis, der andere des HoR in Tobruk.

Aussenstehende Akteure unterstützten die Milizen auf der einen oder anderen Seite und befeuerten so den Konflikt weiter. Katar, die Türkei und der Sudan wollten islamistische Akteure im Land fördern und versorgten die mit dem politischen Block im GNC in Tripolis verbündeten Milizen mit Kriegsmaterial. Im Gegensatz dazu unterstützten Staaten wie Ägypten und die Vereinten Arabischen Emirate (VAE) Haftars Streitkräfte, um die islamistischen Kräfte in Libyen und in der Region zu schwächen. Haftar erhielt ausserdem mili-

tärische Unterstützung von Frankreich und Russland, die beide grosse Hoffnungen in Haftar setzten – als potentiellen Machthaber, der den Terrorismus in Libyen wirkungsvoll bekämpfen könnte.

Abkommen zur Machtteilung

Mehrere Monate nach dem Ausbruch des Konflikts regte der Sondergesandte des UNO-Generalsekretärs, Bernardino León, im September 2014 Gespräche mit Abgeordneten des HoR an. Obwohl die anfänglichen Gespräche abgebrochen wurden, initiierte León im Januar 2015 einen politischen Prozess, der Abgeordnete sowohl des GNC als auch des HoR zusammenbrachte. Das Resultat dieser Gespräche war der Abschluss des Libyschen politischen Abkommens im Dezember 2015.

Das Abkommen beschloss die Bildung einer Einheitsregierung durch einen unabhängigen Politiker, Fayez al-Serraj, die aus Vertretern der rivalisierenden libyschen Fraktionen zusammengesetzt sein sollte. Die Mehrheit der GNC-Abgeordneten sollte in den Hohen Staatsrat einziehen, eine Institution in Tripolis mit einer beratenden Funktion gegenüber der Einheitsregierung. Der HoR in Tobruk sollte im Rahmen des Abkommens das einzige Parlament Libyens werden. Seine Abgeordneten soll-

ten ihre Sitze bis zu neuen Parlamentswahlen zu einem späteren Zeitpunkt behalten.

Man hoffte, dass das Abkommen den Konflikt beenden würde. Das im Rahmen des UNO-Abkommens ernannte rechtmässige libysche Parlament, der HoR, ratifizierte das Abkommen aber nicht. Obwohl das Abkommen den Status des HoR legitimierte, lehnten viele Abgeordnete eine Klausel ab, die höchstwahrscheinlich die Übernahme der Armeeführerschaft durch Haftar, ihren Verbündeten, verhindert hätte. Sie bestanden auf eine Neuverhandlung der Vereinbarung zu dessen Gunsten.

Ohne die Anerkennung des Abkommens fehlt es der Einheitsregierung an Legitimität. Einige ihrer Mitglieder mit Verbindungen zur östlichen politischen Fraktion haben Regierungsversammlungen boykottiert. Zudem haben HoR-Abgeordnete die Einheitsregierung beschuldigt, islamistischen Milizen im Westen zu nahe zu stehen. Der Einfluss der Einheitsregierung beschränkt sich somit grösstenteils auf den Westen Libyens. Und auch dort hängt ihre Reichweite zu einem Grossteil von der Unterstützung von Milizen ab, die ihr gegenüber nur dem Namen nach loyal sind.

In Ostlibyen führte die frühere Regierung des HoR die Geschäfte weiter, auch wenn das Abkommen sie nicht anerkannte. Unterstützung erhielt sie von HoR-Abgeordneten, die sich gegen die von der UNO vermittelte Vereinbarung über die Machtteilung positionieren, sowie von ihrem militärischen Verbündeten Haftar. Letzterer profitierte weiterhin von Hilfe und militärischer Unterstützung seitens Ägypten, den VAE, Frankreich und Russland, wodurch Haftar motiviert wurde, den *Spoiler* zu spielen. Haftars Streitkräfte eroberten im Herbst 2016 Energieinfrastrukturen in den wichtigsten Erdölküsten Libyens mit dem offensichtlichen Ziel, die Einheitsregierung zu untergraben und sich selbst, Haftar, für Friedensgespräche unverzichtbar zu machen.

Schwierige Umsetzung

Zahlreiche Gründe führten dazu, dass das von der UNO verhandelte Libysche politische Abkommen in Schwierigkeiten geriet. Erstens war der politische Prozess der UNO zu wenig inklusiv, weshalb die breite Unterstützung in Libyen fehlte. Eine Handvoll Politiker des GNC und des HoR wurden bei von der UNO geführten Gesprächen bevorzugt behandelt. Bernardino León verfolgte die Strategie, zunächst einen Konsens zwischen einer kleinen Grup-

pe gemässigter Vertreter der beiden Gegenseiten zu schaffen und erst dann eine grössere Anzahl Abgeordneter beider Konfliktparteien miteinzubeziehen. Es konnte jedoch nie eine breitere Unterstützung gesichert werden. Die Abgeordneten des GNC und des HoR, die das Abkommen tatsächlich unterzeichneten, taten dies als Individuen. Ihre jeweiligen politischen Koalitionen waren mit dieser Entscheidung grösstenteils nicht einverstanden. Widerstand bald nach der Unterzeichnung des Abkommens war deshalb sehr wahrscheinlich.

Auch mächtige Milizen, die für eine erfolgreiche Umsetzung des Abkommens eine zentrale Rolle gespielt hätten, wurden nicht in den politischen Prozess der UNO eingebunden. Ein Verhandlungsstrang für Vertreter von Milizen war zwar geplant, kam aber nie zustande. Die Tatsache, dass

Zeitweise wirkten Mitglieder der internationalen Gemeinschaft der von der UNO vermittelten Vereinbarung entgegen.

Milizen nicht in den politischen Dialog miteinbezogen wurden, liess einige Fragen offen, nämlich ob und unter welchen Bedingungen die Milizen in eine vereinte libysche Armee integriert werden würden. Vor allem entstand so eine Situation, in der Haftar die Neuverhandlung dieses Abkommens erzwingen wollte, um seine Ziele – der zukünftige Stabschef der Armee zu werden – zu erreichen.

Zweitens ordneten die UNO-Mediator*innen eine unrealistische Frist für den Abschluss des Abkommens an. Unter anderem aus diesem Grund konnte die breite Unterstützung für das Abkommen nicht Schritt für Schritt aufgebaut werden. Mitte 2015 gab León bekannt, dass er einige Monate später von seiner Funktion als Sondergesandter des Generalsekretärs für Libyen zurücktreten werde, um eine lukrative Stelle als Direktor der *«Emirates Diplomatic Academy»* anzutreten. Berichten zufolge soll León bestrebt gewesen sein, das Abkommen vor dem Antritt seiner neuen Stelle schnell durchzubringen.

Tatsächlich wurde das Abkommen erst unter Leóns Nachfolger, Martin Kobler, unterzeichnet, der León im November 2015 ersetzte. Aus Angst, die Gespräche könnten komplett abbrechen, falls sie nicht weiten angekurbelt würden, hielt Kobler am

engen Zeitplan fest. Die am politischen Dialog beteiligten Libyer waren genauso erpicht darauf, dass das Abkommen unterzeichnet würde, bevor die Opponenten des UNO-Prozesses noch mehr Unterstützung für ihre Position gewinnen konnten. Ausserdem führte der Aufstieg des «Islamischen Staats» in Libyen dazu, dass die Mehrheit der fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats – Frankreich, das Vereinigte Königreich und die USA – jedes Abkommen zur Schaffung einer Einheitsregierung akzeptieren wollten, sodass diese zur Bekämpfung des «Islamischen Staats» Hilfe aus dem Ausland erfragen könnte. Die anderen Mitglieder des Sicherheitsrats waren skeptisch, dass Zustimmung für ein anfangs kaum abgestütztes Abkommen später wachsen würde.

Drittens wurde die Objektivität der UNO teilweise in Frage gestellt. Dies wirkte sich negativ auf ihre Mediationsbemühungen im Land aus. Die Verbindung zwischen León und den VAE, die im Konflikt den HoR unterstützten, sorgte unter den GNC-Abgeordneten für Empörung und die Verhandlungen des Abkommens

drohten, daran zu scheitern. Nachdem die Vereinbarung vermittelt war, wurde die UNO als parteiisch wahrgenommen, weil sie die Einheitsregierung unterstützte, die eigentlich auch zu einer Konfliktpartei geworden war. Das behinderte Koblers Bemühungen, die Opposition des Abkommens zu überwinden und die Umsetzung weiter voranzutreiben.

Viertens erhielten die UNO-Mediator*innen nur unzureichende Unterstützung seitens des Sicherheitsrats, was die Umsetzung des Abkommens behinderte. Obwohl offiziell alle Mitglieder des Sicherheitsrats den politischen Prozess in Libyen unterstützten, führten Meinungsverschiedenheiten dazu, dass Resolutionen verhindert wurden und die Verhandlungen nicht unterstützen und den Spielraum für die Bekämpfung des Abkommens seitens der Gegner begrenzen konnten. Beispielsweise hätten Resolutionen zur konsequenteren Umsetzung des Waffenembargos gegen Libyen oder zu Sanktionen gegen die wichtigsten Gegner des Abkommens die Umsetzung der Vereinbarung vereinfacht. Solche Resolutionen konnten aufgrund von Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Sicherheitsrats aber nie Gestalt annehmen.

Schliesslich wirkten einige Mitglieder der internationalen Gemeinschaft der von der

UNO vermittelten Vereinbarung zeitweise entgegen und konnten durch den politischen Prozess der UNO nicht davon abgehalten werden. Das erschwerte es der UNO-Mediation, externe Akteure dazu zu bringen, die Unterstützungsleistungen für ihre Gegner einzustellen. Ausserdem führte es zu gegenläufigen Verhandlungsinitiativen von Ländern mit wirtschaftlichem Interesse am Konflikt, die oft entweder die eine Fraktion oder die andere begünstigten. Beispielsweise versuchten vor allem Ägypten, die VAE und Frankreich, Haftars Position mit ihren diplomatischen Bemühungen zu stärken – zum Teil, weil seine vehemente Opposition gegen den politischen Islam und Terrorismus mit ihren politischen Agenden übereinstimmte.

Ein neuer Ansatz

Nachdem die Umsetzung des Libyschen politischen Abkommens festgefahren war, startete der im Juni 2017 eingesetzte Nachfolger von Kobler, Ghassam Salamé, den Versuch eines neuen Ansatzes, der das beste aus der angeschlagenen Vereinbarung zur Machtteilung machen und einige neue Elemente einbringen sollte. Ende 2017 lancierte Salamé einen Aktionsplan für Libyen. Dieser Plan umschrieb eine Reihe von Schritten zur Überwindung des Patts im Friedensprozess und für den Beginn eines neuen Kapitels in Libyens Geschichte des Wandels nach der Ghadafi-Ära.

Zuerst wollte Salamé das Libysche politische Abkommen abändern. Diese Änderungen wurden jedoch nicht als wesentlich wahrgenommen sondern als Notfallmassnahme, um die vermeintliche Rechtmässigkeit und die Funktionalität der Einheitsregierung während einer Übergangsphase zu steigern. Die Idee war, die Regierung zu verkleinern und so ihre Anfälligkeit für ein erneutes Festfahren zu vermindern sowie ihre Zusammensetzung durch Abstimmungen seitens des Hohen Staatsrats (bestehend aus früheren GNC-Vertretern) und des HoR festzulegen. So sollte die Einheitsregierung an Legitimität gewinnen und eine Abstimmung im HoR umgangen werden. Die anderen heiklen Themen, die ebenfalls die Implementie-

rung des Abkommens in eine Sackgasse geführt hatten, würden in dieser Phase beiseitegelassen werden.

Auch der zweite Schritt verliess den von der UNO vormals eingeschlagenen Weg. Salamé war davon überzeugt, dass nur ein inklusiver nationaler Dialog zu einer dauerhaften Konfliktlösung führen würde. Somit wurde die Tatsache anerkannt, dass der frühere politische Prozess der UNO viel zu eng gefasst gewesen war und dass der neue Prozess ein breiteres Spektrum an libyschen Akteuren miteinbeziehen musste. Ein nationaler Dialog zur Diskussion der und Einigung auf die Grundprinzipien der Verfassung sollte in Gang kommen.

Nach der Umsetzung dieser Schritte sollte ein Referendum über die Verfassung abgehalten werden, gefolgt von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen. Der zeitliche Rahmen für die Umsetzung all dieser Schritte

Der Aktionsplan versäumte, einen Dialog mit Vertretern der wichtigsten Milizen über deren Zukunft aufzubauen.

war extrem ehrgeizig. Salamés Ziel war, alle Schritte des Aktionsplans innerhalb von zwölf Monaten durchzuführen.

Man kann Salamé anrechnen, dass er den politischen Prozess der UNO neu belebt und zumindest zu Beginn internationale Akteure gewonnen hat, die stark in den Konflikt involviert waren. Dennoch zeigten sich bald die ersten Probleme. Die anhaltenden Zerwürfnisse zwischen Libyens Fraktionen erschwerten die Anpassung des Libyschen politischen Abkommens enorm. Darum gab Salamé diesen Schritt auf und konzentrierte sich stattdessen auf den nationalen Dialog. In diesem Bereich konnten einige Fortschritte verzeichnet werden. Im ganzen Land wurde eine Reihe von Beratungstreffen als Vorbereitung für eine Konferenz auf nationaler Ebene, die im April 2019 hätten stattfinden sollen, veranstaltet. Aufgrund eines Überfalls auf Tripolis durch Haftars Streitkräfte – mit stillschweigender diplomatischer Unterstüt-

zung einiger Mitglieder der internationalen Gemeinschaft, auch der USA – wurde diese allerdings verschoben. Zunehmend unwahrscheinlicher ist, dass dieses Jahr noch Wahlen stattfinden werden.

Diese Ereignisse sind symbolhaft dafür, was dem neuen Ansatz der UNO noch immer fehlt. Obwohl der Aktionsplan mit dem inklusiven Dialog neu ein essentielles Element enthält, wurde versäumt, den Dialog mit Vertretern der wichtigsten Milizen aufzubauen und über ihre Zukunft zu sprechen. Salamé hatte die Empfehlung abgegeben, dass über die Rolle der Milizen gesprochen werden sollte, was jedoch nie zustande kam. Das zeigt auch auf, wie fatal sich die Einmischung von aussen auf den Friedensprozess auswirken kann.

Die Mediationsarbeit der UNO in Libyen hat also unter dem mangelhaften Aufbau des politischen Prozesses sowie unter den Meinungsverschiedenheiten zwischen den wichtigen regionalen und internationalen Akteuren gelitten. Eine nachhaltige politische Lösung der Krise hängt nun davon ab, ob ein erfolgreicher nationaler Dialog zustande kommt, der den Libyer*innen eine echte Möglichkeit für die Erwägung von und die Einigung auf eine Reihe von Grundprinzipien gibt. Ebenfalls wichtig wird es sein, den Aufbau eines objektiv unterstützten Dialogs über Vorkehrungen im Sicherheitssektor gemeinsam mit den Milizen sowie das Erreichen eines grösseren Konsenses zwischen externen Akteuren mit wirtschaftlichem Interesse am Konflikt zu erreichen. Ein solch grosser Konsens kann realistisch gesehen nur möglich werden, wenn Haftars Offensive scheitert und regionale wie auch internationale Akteure akzeptieren, dass kein Akteur sich militärisch durchsetzen kann. Nur so hat Libyen eine Chance auf dauerhaften Frieden.

Dr. Lisa Watanabe ist Senior Researcher und leitet das Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zurich. Sie ist u.a. Autorin von [«Russia's Renaissance in the Arab World \(2019\)»](#).

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Lisa Watanabe, Fabien Merz, Benno Zogg
Lektorat: Benno Zogg
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000345364

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Katastrophenvorsorge messen: Resilienz-Mass-Nahmen Nr. 245
Öffentliche Attribution von Cyberfällen Nr. 244
Komplexität aufschlüsseln im ukrainischen Friedensprozess Nr. 243
Der Ukrainekrieg und westliche Militärstrategie Nr. 242
PESCO-Rüstungskoooperation: Potenzial und Bruchlinien Nr. 241
Die Koreas nähern sich an: Chancen und Hürden Nr. 240