SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Libyens Stabilisierung unterstützen: wie weiter nach dem Skhirat-Abkommen?

Lacher, Wolfram

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Lacher, W. (2015). *Libyens Stabilisierung unterstützen: wie weiter nach dem Skhirat-Abkommen?* (SWP-Aktuell, 67/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-441012

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Libyens Stabilisierung unterstützen

Wie weiter nach dem Skhirat-Abkommen?

Wolfram Lacher

Unter Vermittlung der VN nähern sich Vertreter der libyschen Konfliktparteien einem Machtteilungsabkommen, das die Bildung einer Einheitsregierung vorsieht. Sollte es zu seiner Besiegelung kommen, so wird das Abkommen auf wackligen Füßen stehen. Denn es dürfte auf den Widerstand mächtiger Akteure stoßen. Deutschland und die EU sollten sich mit verstärktem politischem Engagement um den Abschluss und die Umsetzung des Abkommens bemühen – sowohl gegenüber den Vertragsparteien als auch gegenüber jenen, die das Übereinkommen ablehnen oder nicht am Verhandlungstisch sitzen. Was gezielte Sanktionen betrifft, ist indes Vorsicht anzuraten. Internationale Akteure, die die Implementierung des Abkommens unterstützen wollen, sollten nicht nur die Forderungen einer Einheitsregierung berücksichtigen, sondern auch die in Libyen stark ausgeprägte Sensibilität gegenüber einer Einmischung von außen. Eine Präsenz ausländischer Truppen würde dem Abkommen schaden.

Mit dem in Skhirat in Marokko ausgehandelten Abkommen soll der seit einem Jahr währende Bürgerkrieg beendet werden, in dessen Verlauf sich die staatlichen Institutionen gespalten haben. Das im ostlibyschen Tobruk tagende, im Juni 2014 gewählte Abgeordnetenhaus hatte die in Baida residierende, international anerkannte Regierung von Abdallah al-Thinni eingesetzt. Gegner des Abgeordnetenhauses hatten im August 2014 dessen Vorgängerinstitution wiederbelebt, den im Juli 2012 gewählten Allgemeinen Nationalkongress, und eine Gegenregierung in Tripolis gebildet.

Die Regierungen vertraten jeweils eine lose Allianz von Kräften, übten jedoch keine direkte Kontrolle über deren bewaffnete Verbände aus. Ebenso wenig ist es einer der beiden Seiten gelungen, militärisch oder politisch die Oberhand zu gewinnen. Während des Konflikts zerfiel Libyen in einen Flickenteppich lokaler Einflusssphären. Keine Seite war imstande, ihre Herrschaft über zusammenhängende Regionen zu festigen. Die Versuche beider Regierungen, die Kontrolle über die Zentralbank, die National Oil Corporation (NOC) und staatliche Investmentfonds zu erringen, scheiterten daran, dass westliche Regierungen auf einer Verhandlungslösung bestanden und sich weigerten, neu eingesetzte Führungsfiguren oder neu eingerichtete Bankkonten anzuerkennen. Infolgedessen ist die Unterstützung für den Krieg verebbt. Seit

Wolfram Lacher ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Frühjahr 2015 sind einige Konfliktparteien zunehmendem Druck von Seiten einer kriegsmüden Bevölkerung ausgesetzt. Im Westen und Süden des Landes sind bereits lokale Waffenstillstände ausgehandelt worden. Diese Dynamik war entscheidend für den Fortschritt bei den von den VN vermittelten Friedensgesprächen.

Das am 11. Juli von allen Verhandlungsparteien außer dem Nationalkongress paraphierte Abkommen sieht die Bildung einer Einheitsregierung vor. Angeführt wird diese von einem Präsidialrat, der aus einem Premierminister und zwei Stellvertretern besteht und seine Entscheidungen einstimmig trifft. Das Abgeordnetenhaus bleibt die maßgebliche legislative Instanz. Es ist aber aufgefordert, über seinen Wegzug aus Tobruk zu diskutieren und sämtliche dort getroffene Entscheidungen zu prüfen. Das soll die etwa 40 boykottierenden Abgeordneten dazu bewegen, sich dem Parlament anzuschließen. Wichtige Beschlüsse des Abgeordnetenhauses erfordern von nun an eine Mehrheit von 150 der 192 Parlamentarier. Die Kräfte, die momentan das Abgeordnetenhaus dominieren, verlieren somit ihre Kontrolle über die Institution. Zudem sollen die Vertragsparteien aus 90 Mitgliedern des Nationalkongresses und 30 unabhängigen Figuren einen Staatsrat bilden. In gemeinsamen Komitees mit dem Abgeordnetenhaus soll der Staatsrat bei der Besetzung hoher Staatsämter mitwirken und sich an der Ausarbeitung von Gesetzen für ein Verfassungsreferendum und Neuwahlen beteiligen. Mit den Wahlen, die innerhalb eines Jahres nach Abschluss des Vertrags stattfinden sollen – höchstens zwei Jahren, falls der Verfassungsentwurf nach einem Jahr noch nicht angenommen wurde – wäre die verfassungsmäßige Ordnung hergestellt.

Um das Abkommen abzuschließen, bedarf es einerseits der Zustimmung des Nationalkongresses, andererseits aber noch der Aushandlung entscheidender Vertragsanhänge, die unter anderem die Zusammensetzung der Regierung und das Auswahlverfahren für Mitglieder des Staatsrats betreffen. Damit die Einheitsregierung ihre Amtsgeschäfte in Tripolis aufnehmen kann, müssen zudem Sicherheitsarrangements vereinbart werden. Und schließlich ist die Klärung zahlreicher strittiger Fragen, wie etwa die Besetzung von hohen Staatsämtern, auf später verschoben worden.

Ein fragiles Abkommen

Angesichts der Komplexität der Konflikte in Libyen erwarteten die wenigsten Beobachter, dass die Vermittlungsversuche erfolgreich sein könnten. Selbst in seiner vorläufigen Fassung ist das Abkommen zweifellos ein Schritt nach vorn. Doch steht es auf wackligem Fundament. Viele seiner stärksten Befürworter haben eine schwache Machtbasis, während maßgebliche Konfliktparteien nur lose mit dem Abkommen assoziiert sind oder sich dagegen stellen.

Die Frage, wie eine effektive Vertretung der Konfliktparteien am Verhandlungstisch sicherzustellen sei, bereitete den Vermittlern von Beginn an Kopfzerbrechen. Keines der beiden Parlamente genoss breite Unterstützung. Der Nationalkongress wird weithin als Hauptverantwortlicher für die politische Blockade angesehen, die letztendlich zum Konflikt führte, und schrumpfte während des Krieges auf knapp über die Hälfte seiner 200 Mitglieder. Das Abgeordnetenhaus wurde nur von einem Fünftel der libyschen Wählerschaft gewählt, stieß dann ganze Bevölkerungsteile mit provokanten Positionen vor den Kopf und wurde von 40 bis 50 seiner 192 Mandatsträger boykottiert. Die beiden Regierungen, ohne Zugang zu Budgets und in ihren eigenen Lagern umstritten, besaßen noch weniger Rückhalt. Und weder die Parlamente noch die Regierungen kontrollierten die militärischen Bündnisse, die sie vertraten. »Operation Ehre«, eine Offensive gegen islamistische Milizen in Bengasi, war im Mai 2014 von General Khalifa Haftar in offener Auflehnung gegen die Armeeführung begonnen worden. Nach den Wahlen vom Juni 2014 erklärte das Abgeordnetenhaus offiziell, dass es die Operation und deren Anführer unterstütze. Die Befehlsstrukturen inner-

halb dieses Lagers sind jedoch diffus geblieben und entziehen sich dem Zugriff des Abgeordnetenhauses und der Regierung in Baida. Operation »Morgenröte« wiederum wurde von einer Koalition aus überwiegend westlibyschen Milizen, darunter einige mit islamistischer Tendenz, getragen, die Mitte 2014 die Kontrolle über Tripolis übernahmen unter dem Vorwand, die Revolution von 2011 gegen die Rückkehr des alten Regimes verteidigen zu müssen. »Morgenröte« besaß keine klar identifizierbare Führung und war dem Nationalkongress und seiner Regierung gegenüber nur nominell loyal.

Dass die Allianzen auf beiden Seiten sich als brüchig und kurzlebig erwiesen, hat die Vermittlungsbemühungen noch erschwert. Im Verlauf des Krieges sind in beiden Lagern Spannungen aufgebrochen, die zu einer Ausdifferenzierung der Kräfte geführt haben. Inzwischen stehen sich nicht mehr zwei Parteien gegenüber, sondern Dutzende rivalisierender Netzwerke. Der von den VN geleitete Vermittlungsprozess hat die Zersplitterung der Allianzen befördert. Er hat die politischen Akteure gezwungen, Position zu beziehen, und Vertreter von lokalen Räten oder bewaffneten Gruppen ermutigt, für sich selbst zu sprechen, anstatt sich von den jeweiligen Parlamenten repräsentieren zu lassen.

Das Bündnis »Morgenröte« existiert nicht mehr. Viele seiner ehemaligen lokalen Komponenten unterstützen nun die Verhandlungen und haben Waffenstillstände mit benachbarten Städten abgeschlossen. Die führenden politischen Vertreter und bewaffneten Gruppen Misratas, einst die Schwergewichte in der westlibyschen Koalition, haben sich von den islamistischen Milizenführern und revolutionären Hardlinern in der Allianz distanziert. Als Einheiten aus Misrata im Februar 2015 in Sirt mit Verbänden des Islamischen Staats (IS) zusammenstießen, gerieten sie in Konflikt mit den Strategen von »Morgenröte« über militärische Prioritäten. Misrata begann, Waffenstillstände mit Gegnern in Warshafana und Zintan auszuhandeln. Andere Städte, die »Morgenröte« zunächst unterstützt hatten, taten es ihnen gleich. Die Städte der Amazigh (Berber) in den Nafusa-Bergen hatten anfangs zur militärischen Schlagkraft der »Morgenröte«-Koalition beigetragen. Sie haben sich seit Anfang 2015 jedoch zunehmend aus dem Konflikt zurückgezogen. Was bleibt, ist ein harter Kern von islamistischen Politikern, die mit dem Mufti und der ehemaligen Libyschen Islamischen Kämpfenden Gruppe verbündet sind, sowie eine Handvoll Milizenführer aus Tripolis, Misrata und Zawiya, die eine »Front der Standhaftigkeit« gebildet haben und in Tripolis ausharren. Dieser harte Kern besitzt großen Einfluss im Nationalkongress und war ausschlaggebend dafür, dass dieser das Abkommen bisher ablehnt.

Die Gegner von »Morgenröte« sind ebenfalls zunehmend uneinig. Auch nachdem er im März 2015 zum Oberkommandierenden ernannt wurde, ist es Haftar nicht gelungen, die mit dem Abgeordnetenhaus assoziierten bewaffneten Verbände unter seine Kontrolle zu bringen. Seine selbsternannte »Libysche Nationale Armee« (LNA) bezieht ihren Einfluss vor allem aus dem Einsatz ihrer Luftwaffe sowie aus der Unterstützung durch Regionalstaaten, insbesondere Ägypten. Die wichtigsten Armeeeinheiten in Bengasi indes haben sich Haftars Zugriff entzogen, und ihre Anführer sind teilweise erbitterte Gegner des Kommandeurs. In Tripolitanien haben sich nur manche der Milizen, die gegen »Morgenröte« kämpfen, der LNA angeschlossen; die meisten Einheiten in Zintan und Warshafana folgen lokalen Entscheidungsinstanzen. Das Gleiche gilt für die Verbände der Tubu-Minderheit, dem wichtigsten Alliierten des Abgeordnetenhauses im Süden Libyens. Führende Politiker des Tobruk-Lagers liegen miteinander in heftigem Streit, was sich im Mai 2015 sogar in einem bewaffneten Angriff auf Premierminister al-Thinni äußerte.

Die Vermittler der VN haben auf die Zersplitterung der politischen Landschaft mit einem mehrgleisigen Dialogprozess reagiert. Das Abkommen ist das Resultat der Verhandlungen zwischen Vertretern des Abgeordnetenhauses und des Nationalkongresses, Boy-

kotteuren beider Institutionen sowie unabhängigen Akteuren. Parallel dazu haben die VN Delegierte lokaler Räte einberufen und gesondert davon Repräsentanten von Parteien und der Zivilgesellschaft. Versuche, Treffen von Stammesführern zu organisieren, blieben erfolglos. Von entscheidender Bedeutung wird sein, ob sich Vertreter bewaffneter Gruppen auf Sicherheitsarrangements einigen werden, ein Prozess, der noch nicht an Fahrt gewonnen hat.

Trotz der Bemühungen der Vermittler, eine große Bandbreite von Interessengruppen einzubinden, steht das Abkommen auf schmalem Fundament. Einige der Parlamentarier, die am eifrigsten für den Kompromiss eingetreten sind, haben ihre Basis verprellt, indem sie anscheinend mit Blick auf die Regierungsbildung vor allem ihre persönlichen Ambitionen verfolgt haben. Die unabhängigen Vertreter wurden von den VN willkürlich ausgewählt und verfügen oft über keine nennenswerte Machtbasis. Repräsentanten von Parteien und lokalen Räten haben den Verhandlungsprozess unterstützt und das Abkommen sogar als Zeugen unterschrieben, um die Abwesenheit des Nationalkongresses wettzumachen, selbst daraus aber wenig konkreten Nutzen gezogen. Einige Anführer bewaffneter Verbände haben sich auf Gespräche über Sicherheitsarrangements eingelassen, allerdings separat und in Konkurrenz mit den politischen Vertretern ihrer Städte. Angesichts der Vielzahl rivalisierender Gruppen und dem Mangel an organisierten politischen Kräften wird ein Machtteilungsabkommen, das auf der Verteilung von Regierungsämtern basiert, zwangsläufig vielerorts Unzufriedenheit auslösen.

Gegenreaktionen und Widerstand

Libyens schweigende Mehrheit begrüßt das Abkommen sicherlich. Eine Reihe von wichtigen Akteuren hat jedoch ein klares Interesse an seinem Scheitern oder fühlt sich zumindest ungenügend berücksichtigt.

Die Zerbröckelung der zwei Bündnisse hat auf beiden Seiten Hardliner exponiert, die harten Widerstand gegen das Abkommen leisten könnten. Im Lager des Abgeordnetenhauses stechen in dieser Hinsicht Haftar und seine Gefolgsleute heraus. Mit seinen polarisierenden Positionen und kaum verhohlenen Ambitionen auf die Führung des Landes ist Haftar für das gesamte gegnerische Lager inakzeptabel. Der Präsidialrat, dem der militärische Oberbefehl obliegt, dürfte mit Haftar in Konflikt geraten und könnte ihn entlassen. Da fast die Hälfte der aktiven Abgeordneten Haftars Ernennung zum Oberkommandeur abgelehnt haben, dürfte die Mehrheit eines wiedervereinigten Parlaments seine Entlassung begrüßen.

Um sich dem Abkommen entgegenzustellen, könnte sich Haftar mit zwei weiteren Gruppen von Unzufriedenen zusammentun. Die erste sind Vertreter des alten Regimes, die mit Haftar paktiert haben in der Hoffnung, eine Niederlage von »Morgenröte« könnte ihnen zur Rückkehr verhelfen. Mit dem Abkommen verschließt sich die politische Bühne nun wieder vor ihnen. Sie könnten versuchen, die Waffenstillstände in Tripolitanien zu torpedieren. Die zweite Gruppe ist die Autonomiebewegung in Ostlibyen. Deren Vertreter haben ihren Aktivismus stark gemäßigt, seit das Abgeordnetenhaus in Tobruk tagt und die Regierung in Baida residiert, denn ostlibysche Politiker üben einen unverhältnismäßig großen Einfluss in beiden Institutionen aus. In einer Einheitsregierung in Tripolis dagegen werden sie weitaus weniger ins Gewicht fallen. Ostlibysche Abgeordnete haben in den Verhandlungen eine harte Linie gefahren. Aus Ostlibyen könnte also hartnäckiger Widerstand gegen die Einheitsregierung kommen. Im schlimmsten Fall stößt das Abkommen dort auf völlige Ablehnung und führt zur Bildung einer Gegenregierung.

Auch auf der anderen Seite des Grabens werden Hardliner ein Hindernis darstellen. Das gilt etwa für Politiker und Milizenführer, die an »Morgenröte« beteiligt waren und jegliche Kompromisse konsequent abgelehnt haben. Auch wenn der Nationalkongress dem Abkommen am Ende zustimmt, werden sie unnachgiebig bleiben.

Sie müssen nicht nur die politische Marginalisierung, sondern auch eine Strafverfolgung fürchten. Das Störpotential dieser Akteure ist am größten in und um Tripolis, wo sie eine Bedrohung für die Sicherheitsabsprachen darstellen, auf die sich die Einheitsregierung stützt. In Bengasi, wo die Konfliktlinien weitaus stärker als in Westlibyen ideologisch definiert sind, sind die Aussichten für eine Verhandlungslösung noch schlechter. Bengasis Konfliktparteien, darunter islamistische und jihadistische Gruppen, die lose mit »Morgenröte« verbündet waren, sind nicht in das Abkommen eingebunden.

Neben Kräften mit einem direkten Interesse am Kollaps des Abkommens gibt es wichtige Akteure, die unzureichend daran beteiligt sind. Die Amazigh- und Tubu-Minderheiten, mit denen jeweils beachtliche bewaffnete Verbände assoziiert sind, haben sich wiederholt über ihre nicht angemessene Vertretung am Verhandlungstisch beklagt. Militärisch schwache Gruppen, die sich aus den Konflikten des letzten Jahres herauszuhalten versucht haben – allen voran Bani Walid – sind frustriert über ein Abkommen, das die Kriegsherren zu belohnen scheint. Diese Gruppen dürften das Abkommen kaum schützen, falls Spoiler versuchen, es zu Fall zu bringen.

Die Gruppierung, die sich am deutlichsten gegen dieses oder jedes andere Übereinkommen zwischen Libyens politischen Kräften stellen wird, ist der Islamische Staat. IS-Ableger in Darna, Bengasi und Sirt sind im letzten Jahr des Bürgerkriegs kräftig gewachsen. Mit Sirt hat der IS die Kontrolle über eine Stadt errungen, in der sich seit der Revolution von 2011 ein Gefühl der Niederlage breitgemacht hatte. Dieses Erfolgsmodell versucht der IS nun in vergleichbaren Städten, die wie Bani Walid nicht am Verhandlungstisch vertreten waren und in dem Abkommen ein Zeichen ihrer erneuten Marginalisierung sehen könnten, zu wiederholen. Eine weitere Expansion des IS würde die Glaubwürdigkeit der Einheitsregierung stark beschädigen, denn viele Libyer werden diese vor allem an ihren Leistungen beim Umgang mit den Sicherheitsproblemen messen.

Die Umsetzung des Abkommens

Selbst wenn es zum Abschluss des Abkommens kommt, werden sich die Machtkämpfe, die zum Ausbruch des Bürgerkriegs führten, in den neuen Institutionen fortsetzen. Die Befriedung wird also auch im besten Fall schwierig sein. Angesichts der großen Bandbreite von Spoilern besteht die Gefahr eines Rückfalls in einen offenen Konflikt.

Die unmittelbarste Herausforderung bei der Umsetzung werden die Waffenstillstands- und Sicherheitsarrangements sein, vor allem in der Hauptstadt. Ein zentrales Manko des Abkommens ist, dass die näheren Bedingungen dieser Absprachen fast völlig ausgeklammert wurden. Sie sollen zwischen Vertretern bewaffneter Verbände ausgehandelt werden. Die Vertragsparteien für Sicherheitsarrangements haben also keinen formellen Einfluss auf den Ausgang der politischen Gespräche. Damit stellt sich die Frage, wie sie überhaupt an das Abkommen gebunden werden können.

Die Sicherheitsarrangements müssen zwei scheinbar widersprüchliche Anforderungen erfüllen. Einerseits bedürfen sie eines Abkommens zwischen den führenden militärischen Akteuren in und um Tripolis, das aller Voraussicht nach zu einer Aufteilung der Hauptstadt in Einflusssphären bislang verfeindeter Gruppen führen wird. Dies würde insbesondere die Rückkehr von Verbänden aus Zintan nach sich ziehen, die Mitte 2014 von »Morgenröte«-Milizen vertrieben wurden; möglicherweise käme es auch zur Konfrontation mit bewaffneten Gruppen in Tripolis, die ein solches Abkommen ablehnen. Andererseits wäre die Einheitsregierung in Tripolis dringend auf den Schutz loyaler Militärkräfte angewiesen, um zu verhindern, dass sie wie die Regierungen von 2012 bis 2014 von bewaffneten Gruppen erpresst wird. Die Sicherheitsabsprachen müssen also gewährleisten, dass das Milizenoligopol rasch durch die Einsetzung einer neutralen Einheit abgelöst

wird, die sich zum Teil aus ehemaligen Milizionären rekrutieren würde und in der Hauptstadt zum Nukleus einer regulären Armee werden könnte, die schrittweise ihre Kontrolle ausweitet. Bei diesem Prozess wird es darauf ankommen zu vermeiden, dass miteinander konkurrierende Befehlsstrukturen wiederaufleben. Führungsfiguren im Nationalkongress und in der Regierung hatten 2013/14 rivalisierende Einheiten gefördert, die schließlich zu Konfliktparteien wurden. Allerdings sind lokale Milizen mittlerweile so fest etabliert, dass sie auch im besten Fall weiter die Staatsmacht herausfordern werden.

Widerstand gegen die Umsetzung des Abkommens dürfte von Akteuren kommen, die befürchten, wegen Kriegsverbrechen verfolgt zu werden. Die schwierige Frage, ob und wann solche Figuren zur Rechenschaft gezogen werden, wird oben auf der politischen Agenda stehen. Mittelfristig wird die Strafverfolgung von Kriegsverbrechen entscheidend dafür sein, ob eine Versöhnung möglich ist. Kurzfristig aber ist nicht mit ihr zu rechnen, denn Libyens Justiz ist zusammengebrochen, und sie würde auch die Umsetzung des Abkommens nicht erleichtern. Manchen Tatverdächtigen müsste eventuell sogar ein Ausweg eröffnet werden, etwa durch eine Entsendung an Botschaften im Ausland, um ihr Störpotential zu entschärfen.

Ein Lackmustest für die Umsetzung wird sein, ob das Abgeordnetenhaus sich darauf einlässt, seinen Sitz in Tobruk aufzugeben und seine dort getroffenen Entscheidungen zu ändern, und es so den Boykotteuren ermöglicht, sich ihm wiederanzuschließen. Damit bekäme das Parlament eine moderatere Mehrheit, und die Gefahr würde geringer, dass es auf Konfrontation mit dem Präsidial- oder dem Staatsrat geht. Eine Kooperation zwischen den drei Instanzen ist unerlässlich, wenn der Prozess in Neuwahlen münden soll.

Überwindet die Einheitsregierung die Hindernisse, die sich durch bewaffnete Gruppen und Machtkämpfe stellen, dann könnte die wirtschaftliche Entwicklung zum Stolperstein werden. Allein im Jahr 2014 hat Libyen ein Viertel seiner Devisenreserven verbraucht. Im Januar 2015 waren noch 64 Milliarden Euro übrig. Die Ölproduktion bleibt aufgrund der Konflikte niedrig, und das bei schwachen Ölpreisen. Infolgedessen könnte die Einheitsregierung Mitte 2016 vor dem Staatsbankrott stehen. Ihr fiskalischer Spielraum wird so eng wie nie zuvor sein, gerade zu einem Zeitpunkt, an dem der Bedarf an Staatsausgaben besonders hoch ist – sowohl aufgrund des niedrigen Dinarkurses als auch in Anbetracht der Notwendigkeit, politische Interessengruppen und bewaffnete Verbände mit Budgets und Gehältern in die Umsetzung des Abkommens einzubinden. Die Einheitsregierung wäre also auf eine rasche Erholung der Ölproduktion angewiesen. Damit ist sie noch stärker erpressbar durch bewaffnete Gruppen, die Ölfelder oder Exporthäfen blockieren könnten, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen.

Welche Rolle für externe Akteure?

Um es noch mal zusammenzufassen: Kommt es zur Bildung einer Einheitsregierung, dann wird deren politische Basis instabil und Autorität eng begrenzt sein. Kann internationale Unterstützung das Abkommen retten?

In westlichen Regierungen, der EU und den VN gibt es einen verständlichen Drang dazu, sich auf eine umfangreiche Unterstützung des Abkommens in Libyen vorzubereiten. Der diskrete Ansatz, der nach der Intervention 2011 gewählt wurde, gilt nun vielerorts als ein Fehler. Doch ist Libyens Übergangsprozess nicht aufgrund mangelnder Hilfe von außen gescheitert. Jegliche Erwägungen, eine internationale Friedenstruppe zu entsenden, wurden damals vom libyschen Übergangsrat zurückgewiesen. Auch in der Folgezeit fehlte es nicht an Unterstützungsangeboten; sie verliefen jedoch im Sand, da die Regierung von Machtkämpfen paralysiert war. Westliche Entscheidungsträger waren sich zudem bewusst, dass eine prominente Rolle externer

Akteure in Libyen als intrusiv wahrgenommen und dem Übergangsprozess letztlich schaden würde.

All das gilt noch heute. Zwar bräuchte das Abkommen eigentlich einen externen Garanten. Doch könnte internationale Hilfe nach hinten losgehen – obwohl sie ohnehin nur auf eine formelle Anfrage der Einheitsregierung hin geleistet werden dürfte.

Im Sicherheitsbereich sind zwei Arten internationaler Unterstützung denkbar. Erstens besteht ein unbestreitbarer Bedarf an einem neutralen, externen Akteur, der die Einhaltung von Waffenstillstands- und Sicherheitsabsprachen überwacht. Zweitens könnten westliche Regierungen auf die Stationierung einer internationalen Truppe drängen, um die Arrangements in Tripolis abzusichern, im Falle einer Verletzung des Waffenstillstands einzugreifen und ausländische Vertretungen zu schützen. Die zweite Option wäre kontraproduktiv.

Argwohn gegenüber vermeintlichen ausländischen Verschwörungen ist in Libyen stark ausgeprägt und von Gegnern des Abkommens leicht auszunutzen. Jegliche Präsenz fremder Truppen, und sei es in der Form einer außerhalb des libyschen Staatsgebiets stationierten Eingreiftruppe, würde jenen in die Hände spielen, die die Friedensregelung als ersten Schritt zur Besetzung Libyens durch fremde Mächte darstellen und eine Einheitsregierung als westliche Marionette diffamieren wollen. Eine internationale Militärpräsenz würde daher schnell zum politischen Streitpunkt werden und dem Ansehen der Regierung schaden. Zudem würde die Friedenstruppe zur Zielscheibe für Extremisten und Milizen und müsste auf schwere Gefechte vorbereitet sein – die wiederum unbeabsichtigte Folgen haben könnten. Schwierig wäre auch die Identifizierung von Staaten, die als Truppensteller in Frage kämen. Kontingente aus europäischen Staaten mit Interessen in Libyen würden sofort als Beleg für neokoloniale Aspirationen gedeutet werden. In der Region ist Marokko das einzige Land, das Militärpersonal für internationale Missionen entsendet und nicht der Einmischung in Libyens Konflikte bezichtigt wird. Soldaten aus Pakistan und Bangladesch, zwei der größten Truppensteller der VN, sind Libyern als Arbeitsmigranten bekannt und würden nicht mit Respekt empfangen werden. Das gleiche gilt für Soldaten aus Subsahara-Afrika.

Eine internationale Militärpräsenz ist also nicht ratsam, selbst wenn die Einheitsregierung der Entsendung einer solchen Truppe zustimmen würde, was unwahrscheinlich ist. Ohne eine solche Präsenz werden externe Akteure in ihrer Fähigkeit, die Einheitsregierung zu unterstützen, stark eingeschränkt sein. Diese könnte darum bitten, ihr beim Monitoring des Waffenstillstands zur Seite zu stehen, doch ohne Schutz durch internationale Kräfte werden es unbewaffnete Militärbeobachter schwer haben, ihren Auftrag zu erfüllen. In jedem Fall sollte ein etwaiges externes Kontingent so klein wie möglich gehalten werden. Militärbeobachter wären zumindest partiell auf den Schutz libyscher Einheiten angewiesen.

Unter diesen Umständen werden externe Akteure nur beschränkt in der Lage sein, als Garanten für Sicherheitsarrangements zu agieren. Solche Arrangements müssen also auf einer Kräftebalance zwischen den libyschen Vertragsparteien beruhen. Das erfordert den Aufbau von Strukturen, in denen ehemals verfeindete Milizen eng miteinander verzahnt sind, unter Leitung von Militäroffizieren, die bei allen Parteien Respekt genießen. Funktionieren kann das nur, wenn neutrale bewaffnete Verbände solche Arrangements absichern. Externe Akteure haben bislang vor allem mit den Konfliktparteien über Sicherheitsarrangements gesprochen. Sie sollten sich weitaus stärker um neutrale Kräfte bemühen, um Einheiten also, die nicht am Krieg beteiligt waren.

Westliche Regierungen werden besonders darauf erpicht sein, Libyen bei der Terrorismusbekämpfung und der Eindämmung irregulärer Migration zu assistieren. Schließlich waren die diplomatischen Bemühungen um das Abkommen vor allem darin begründet, dass europäische Entscheidungsträger bei diesen beiden Problemen

händeringend nach Ansätzen und libyschen Partnern suchten. Bei der Verfolgung dieser Interessen sollten externe Akteure jedoch besonders vorsichtig verfahren. Bevor sie Operationen gegen Extremisten unterstützen, müssen klare Kommandostrukturen hergestellt und die politische Zersplitterung des Sicherheitssektors überwunden sein. Das aber wird Zeit brauchen. Die Kontrolle von Migrationsbewegungen wird – anders als der Kampf gegen den IS – keine Priorität einer Einheitsregierung sein. Sollten die Europäer die Regierung zum Vorgehen gegen Schleuserbanden drängen oder sogar selbst auf libyschem Staatsgebiet agieren, würde das der Stellung der Regierung schaden.

Obwohl externe Unterstützung im Sicherheitsbereich also dringend benötigt wird, sind ihr enge Grenzen gesetzt, wenn sie das zerbrechliche Abkommen nicht untergraben soll. Umso wichtiger ist es, dass europäische Regierungen und die EU sich noch stärker politisch engagieren, um den Abschluss und die Umsetzung des Abkommens voranzutreiben, in enger Koordination mit den VN. Dazu bedarf es eines konstanten und intensiven Dialogs mit den Vertragsparteien wie auch mit möglichen Spoilern und Gruppen, die bisher von den Vermittlern ungenügend berücksichtigt wurden. Gezielte Sanktionen wie Einreiseverbote oder Kontensperrungen sind eines der wenigen Druckmittel, die externe Akteure in der Hand haben. Um wirksam zu sein, müssen Sanktionsdrohungen irgendwann wahrgemacht werden. Allerdings sollte man sich keine Illusionen über die Effekte solcher Maßnahmen auf manche Konfliktakteure machen, Effekte, die mitunter auch kontraproduktiv sein können.

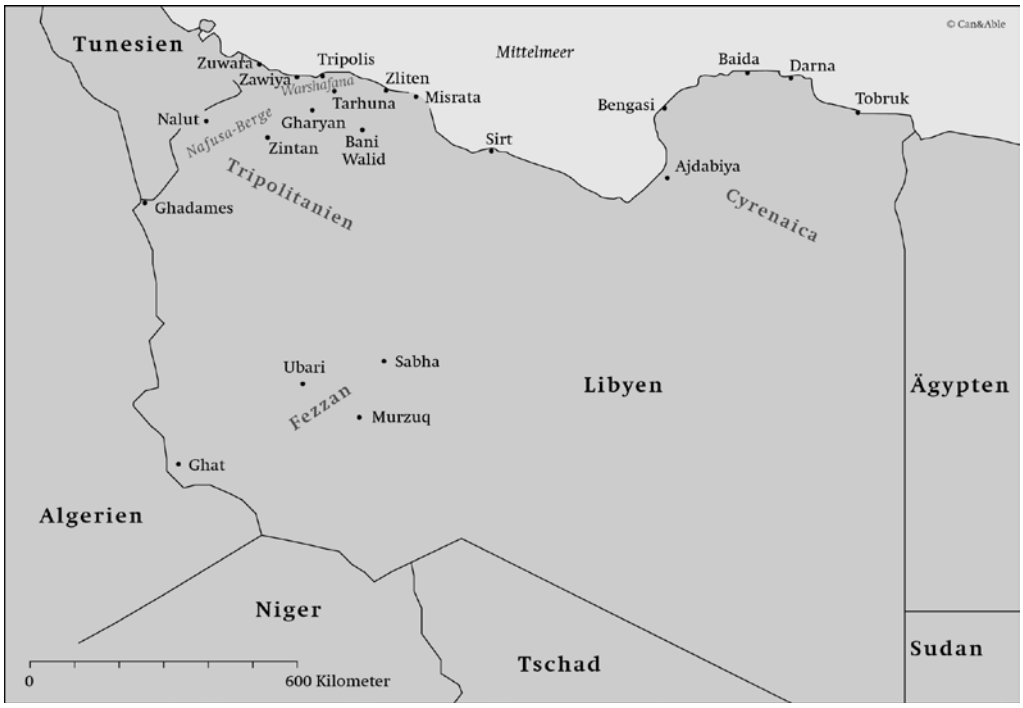
Zudem sind diplomatische Bemühungen vonnöten, um zu verhindern, dass Rivalitäten zwischen Regionalstaaten das Abkommen zu Fall bringen. Sollten Regierungen in der Region Störkräfte in Libyen weiter unterstützen, so ist Diplomatie auf höchster Ebene gefragt, gegebenenfalls aber auch öffentlicher Druck auf Staaten, die das VN-Waffenembargo verletzen.

Schließlich könnten externe Akteure einen Beitrag beim Prozess der Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien leisten, und zwar in Bezug auf den Hauptgegenstand des Krieges: staatliche Budgets und Vermögenswerte. Die Veruntreuung staatlicher Mittel hatte in Libyen schon vor dem jüngsten Krieg systemische Ausmaße angenommen und ist dann im Dienste der Kriegsfinanzierung weiter ausgeartet. Ein unabhängiger Kontrollmechanismus könnte helfen, die Integrität der Zentralbank und das Vertrauen in sie wiederherzustellen – vorausgesetzt, dass er auf Anfrage der Einheitsregierung eingerichtet wird.

Im Fall eines Scheiterns

Sollte das Abkommen scheitern und Libyen in das Chaos oder einen erneuten Krieg zurückfallen, gibt es keinen Plan B. Eine internationale Intervention zur Unterstützung der Einheitsregierung oder zur Trennung der Konfliktparteien würde zweifellos fehlschlagen, und zwar wegen der Vielzahl bewaffneter Gruppen und der negativen Reaktion, die die Präsenz ausländischer Truppen hervorrufen würde. Der internationale Fokus sollte sich dann auf die Eindämmung des Konflikts richten, etwa in Form einer besseren Durchsetzung des Waffenembargos und der Abmahnung von Regionalstaaten, die Libyens Konflikte schüren. Trotzdem würde in einem solchen Szenario der Druck auf westliche und regionale Regierungen steigen, gegen Bedrohungen aus Libyen wie den IS vorzugehen. Gezielte Militäroperationen wären die wahrscheinliche Folge. Die Chance, eine neue politische Grundlage für die Konfliktlösung zu schaffen, wäre dann noch geringer, denn weder das Abgeordnetenhaus noch der Nationalkongress könnten im Fall eines erneuten Konflikts glaubwürdig als Verhandlungsparteien auftreten. Umso wichtiger ist es angesichts dieser düsteren Aussichten, dem Abkommen zum Abschluss und zur Umsetzung zu verhelfen.

Karte
Libyen



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Diesem Aktuell ging eine englische Version voraus:
Siehe SWP Comments 36/2015,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C36_lac.pdf>