SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

# Mission impossible? UN-Vermittlung in Libyen, Syrien und dem Jemen

Asseburg, Muriel; Lacher, Wolfram; Transfeld, Mareike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

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

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**
Asseburg, M., Lacher, W., & Transfeld, M. (2018). *Mission impossible? UN-Vermittlung in Libyen, Syrien und dem Jemen.* (SWP-Studie, 12/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58483-1

**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

SWP-Studie

*Muriel Asseburg / Wolfram Lacher / Mareike Transfeld*

# Mission Impossible?

## UN-Vermittlung in Libyen, Syrien und dem Jemen

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

SWP-Studie 12
Juli 2018

Die Umbrüche in der arabischen Welt seit 2011 haben in drei Ländern zu Bürgerkriegen geführt: in Libyen, Syrien und im Jemen. In allen drei Fällen versuchen die Vereinten Nationen, Abkommen zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln, die auf Befriedung durch Machtteilung zielen. Dabei kann die UN auf ihre etablierte Führungsrolle bei Vermittlungsbemühungen verweisen, die eine Beendigung von Bürgerkriegen zum Ziel haben.

In den drei hier untersuchten Konflikten sind bislang allerdings sämtliche Bemühungen der UN gescheitert, sie durch Machtteilung zu beenden. Im Jemen und in Libyen haben Machtteilungsabkommen nicht verhindert, dass Konflikte andauern bzw. neu ausbrechen. In Syrien ist es den UN nicht einmal gelungen, direkte Verhandlungen über Machtteilung zwischen den Bürgerkriegsparteien zustande zu bringen. Mittlerweile ist es angesichts der veränderten militärischen Kräfteverhältnisse unrealistisch geworden, das ursprüngliche Ziel eines politischen Übergangs zu erreichen.

Die Studie gibt Antworten auf folgende Fragen: Weshalb erweisen sich diese drei Konflikte als so widerspenstig gegenüber Lösungsversuchen? Welche Aspekte der Konfliktkonstellationen stehen einem Erfolg der UN-Bemühungen entgegen? Welche Faktoren im Ansatz der UN erschweren den Erfolg? Was lässt sich daraus für künftige Vermittlungsbemühungen lernen? Und wie können Deutschland und Europa zu Fortschritten beitragen?

SWP-Studie

*Muriel Asseburg / Wolfram Lacher / Mareike Transfeld*

# Mission Impossible?

## UN-Vermittlung in Libyen, Syrien und dem Jemen

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

SWP-Studie 12
Juli 2018

**Alle Rechte vorbehalten.**
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2018

**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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

# Inhalt


**5** **Problemstellung und Empfehlungen**

**7** **Die UN und Verhandlungslösungen für Bürgerkriege: Eine Donquichotterie?**

**15** **Libyen: Die Wette, die nicht aufging**
Wolfram Lacher

**29** **Syrien: UN-Vermittlung als Spielball von Regional- und Großmachtinteressen**
Muriel Asseburg

**47** **Jemen: Konflikteskalation trotz UN-vermittelter Machtteilung**
Mareike Transfeld

**62** **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

**65** **Abkürzungen**

*Dr. Muriel Asseburg ist Senior Fellow in der SWP-Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*
*Wolfram Lacher ist Wissenschaftler in der SWP-Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*
*Mareike Transfeld ist Doktorandin an der Berlin Graduate School Muslim Cultures and Societies*

## Mission Impossible? UN-Vermittlung in Libyen, Syrien und dem Jemen

Die Umbrüche in der arabischen Welt seit 2011 haben in drei Ländern zu Bürgerkriegen geführt: in Libyen, Syrien und im Jemen. In allen drei Fällen versuchen die Vereinten Nationen (UN), Abkommen zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln, die auf Befriedung durch Machtteilung zielen. Dabei können die UN auf ihre etablierte Führungsrolle bei Vermittlungsbemühungen zur Beendigung von Bürgerkriegen verweisen. Unter Federführung oder Mitwirkung der UN wurden seit den 1990er Jahren einige der langwierigsten Bürgerkriege der Gegenwart beendet. Die meisten dieser Verhandlungslösungen beruhten auf Machtteilungsabkommen.

Anders bei den drei hier untersuchten Konflikten: Sämtliche Bemühungen der UN, sie durch Machtteilung zu beenden, sind bislang gescheitert. Im Jemen und in Libyen haben Machtteilungsabkommen nicht verhindert, dass Konflikte andauern bzw. neu ausbrechen. In Syrien ist es den UN noch nicht einmal gelungen, direkte Verhandlungen über Machtteilung zwischen den Bürgerkriegsparteien zustande zu bringen. Mittlerweile haben die veränderten militärischen Kräfteverhältnisse dazu geführt, dass das ursprüngliche Ziel eines politischen Übergangs unrealistisch geworden ist.

Weshalb erweisen sich diese drei Konflikte als so widerspenstig gegenüber Lösungsversuchen? Welche Aspekte der Konfliktkonstellationen stehen einem Erfolg der UN-Bemühungen entgegen? Welche Faktoren im Ansatz der UN erschweren den Erfolg? Was lässt sich daraus für künftige Vermittlungsbemühungen lernen? Und wie können Deutschland und Europa zu Fortschritten bei den Vermittlungsanstrengungen der UN beitragen?

Die Bedingungen, unter denen die UN in den drei Staaten versuchen, eine Konfliktbeilegung auszuhandeln, sind außerordentlich schwierig. Alle drei Konflikte sind äußerst dynamisch, mit sich ständig verändernden Kräfteverhältnissen und Allianzen zwischen einer Vielzahl von Akteuren. Dass viele der lokalen Konfliktakteure nicht ernsthaft an Verhandlungen interessiert sind, liegt nicht zuletzt an der Unterstützung, die sie von Regional- und Großmäch-

ten erhalten. Alle drei Konflikte sind nicht nur Machtkämpfe zwischen lokalen Kräften, sondern bieten auch rivalisierenden externen Mächten eine Arena. Diese internationale Dimension behindert die Einbindung aller relevanten lokalen und externen Akteure in die Verhandlungen, da dies auf den Widerstand mächtiger Staaten stößt. Zudem sind die UN-Vermittler in ihrer Handlungsfähigkeit durch einen Sicherheitsrat (SR) eingeschränkt, der entweder (wie im Falle Syriens) uneins über den richtigen Weg der Konfliktlösung ist oder sich (wie im Falle des Jemen) mit einer Konfliktpartei assoziiert, was die UN als unparteiische Vermittlerin ausscheiden lässt. Und schließlich war eine Absicherung möglicher Abkommen durch Blauhelme in allen drei Ländern nie eine realistische Option — nicht nur, weil dafür keine einhellige Unterstützung der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats gegeben war, sondern auch, weil ein Großteil der lokalen Konfliktakteure die Präsenz einer internationalen Friedenstruppe ablehnt. Zusammengenommen bedeuten diese Faktoren insbesondere im Falle Syriens, dass die Bemühungen der UN um eine Verhandlungslösung von Anfang an nur eine äußerst geringe Chance auf Erfolg hatten.

Doch neben solch widrigen Umständen waren es auch Fehler und Dilemmata im Verhandlungsansatz selbst sowie ein Mangel an Unterstützung durch westliche Regierungen, die einen Erfolg bisher verhindert haben. Während in Syrien die Interessen der Regional- und Großmächte Verhandlungen zwischen allen relevanten Parteien vereitelten, versäumten die UN-Vermittler es in Libyen und dem Jemen, wichtige Konfliktparteien in die Gespräche einzubinden. In beiden Fällen wurden die deshalb wenig tragfähigen Abkommen mit übermäßiger Hast durchgepeitscht; die unzulängliche Unterstützung durch lokale Akteure kompensierte man dadurch, dass der Sicherheitsrat die Einheitsregierungen mit internationaler Legitimität ausstattete. Konnten diese Abkommen bei ihrer Unterzeichnung noch als riskante Manöver angesehen werden, so zeigte sich bei ihrer Umsetzung, dass es entweder gänzlich an Möglichkeiten fehlte, auf die Konfliktparteien Einfluss zu nehmen, oder dass bestehende Möglichkeiten nicht genutzt wurden. Insbesondere das Mittel gezielter Sanktionen zur Abschreckung potentieller Spoiler erwies sich in Libyen und dem Jemen als wirkungslos oder sogar kontraproduktiv. Die Kombination aus Abkommen, die nicht inklusiv genug waren, mit der Unfähigkeit, diese tatsächlich durchzusetzen, war ausschlaggebend dafür, dass sich die Einheitsregierungen in Libyen und dem Jemen als bloße Konfliktparteien entpuppten. Die UN wurden damit von der Vermittlerin zur Unterstützerin einer Seite. In Syrien standen UN-Sanktionen oder andere Zwangsmaßnahmen zur Einflussnahme auf die Konfliktparteien ohnehin nicht zur Verfügung, da der Sicherheitsrat polarisiert ist. Vor allem aber waren westliche Regierungen nicht bereit, ernsthaft jene Regionalstaaten in die Pflicht zu nehmen, die eine Verhandlungslösung bzw. deren Umsetzung in allen drei Ländern maßgeblich verhinderten.

Die Schlussfolgerung kann freilich nicht lauten, in ähnlich komplexen Konflikten künftig keine Vermittlungsversuche mehr zu unternehmen. Vielmehr stellt sich die Frage, wie sich entsprechende Bemühungen effektiver gestalten lassen. Drei Schlüsse lassen sich aus den hier analysierten Fällen ziehen: *Erstens* sollte das Mandat sich nicht auf die Vermittlung zwischen direkten Bürgerkriegsparteien beschränken. Es sollte vielmehr von Anfang an auch Foren vorsehen, die einen Ausgleich zwischen den Interessen aller relevanten Regional- und Großmächte erlauben oder es den UN zumindest ermöglichen, auf die Spielregeln des Konfliktaustrags Einfluss zu nehmen. *Zweitens* sollte bei Machtteilungsabkommen darauf geachtet werden, dass sie ein ausreichendes Maß an Inklusion gewährleisten, dass die in die Verhandlungen involvierten Vertreterinnen und Vertreter tatsächlich repräsentativ sind und außerdem Anreize haben, sich an geschlossene Abkommen zu halten. *Drittens* sollten UN-Vermittler es vermeiden, zugunsten von — aus Machtteilungsabkommen hervorgegangenen — Einheitsregierungen Partei zu ergreifen, wenn diese selbst zur Konfliktpartei werden und Abkommen unterlaufen.

Deutschland und seine Partner in der Europäischen Union (EU) haben wenig Einfluss auf die internationalen Konstellationen, die den Handlungsspielraum von UN-Vermittlern einschränken. Dennoch können sie Wirkung entfalten, indem sie alles unterlassen, was die Vermittlungsbemühungen der UN unterminiert, sei es durch das Unterlaufen von Sanktionen, sei es durch direkte Kooperation mit Konfliktakteuren, die nicht auf eine verhandelte Konfliktregelung ausgerichtet ist. Zudem sollten sie — solange UN-Missionen nicht so mandatiert sind, dass sie einen Ausgleich zwischen regionalen und internationalen Interessen vermitteln — ihre Gesprächskanäle mit Regional- und Großmächten in den Dienst eines Ansatzes stellen, der eine weitere Eskalation vermeidet, Spielregeln für den Konfliktaustrag etabliert und den Schutz der Zivilbevölkerung in den Mittelpunkt stellt.

# Die UN und Verhandlungslösungen für Bürgerkriege: Eine Donquichotterie?

Die Bürgerkriege in Libyen, Syrien und im Jemen sind hochkomplex — das gilt sowohl hinsichtlich ihrer lokalen Akteurslandschaft als auch mit Blick auf die militärische Involvierung von Regional- und Großmächten sowie dynamische Allianzbildungen.[1] Zugleich werfen diese drei Fälle Fragen grundsätzlicher Natur auf: Wann lassen sich Bürgerkriege durch Verhandlungslösungen beilegen, und unter welchen Bedingungen können die UN Friedensabkommen erfolgreich vermitteln und für deren Umsetzung garantieren? Zu beiden Fragen lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen einige Erkenntnisse ableiten und strittige Punkte umreißen. Im Zentrum stehen dabei die Konfliktdynamiken, der Vermittlungsansatz und die Rolle des UN-Sicherheitsrats.

## Erfolgsfaktoren für Vermittlung

Ob die *Konfliktdynamiken* einen Bürgerkrieg reif für eine Lösung machen können und in Ermangelung solcher Reife kein Verhandlungserfolg zu erwarten sei, ist umstritten. Einer einflussreichen These zufolge muss sich für eine erfolgreiche Schlichtung zwischen den Konfliktparteien eine Pattsituation einstellen, in der die Kosten einer Fortsetzung des Konflikts jene der Zugeständnisse eines Friedensabkommens übersteigen.[2] Doch wann ein Konflikt dieses Stadium erreicht hat, erweist sich oft nur im Nachhinein. Die Erwartung, ein Bürgerkrieg werde irgendwann reif für die Lösung werden, ist nicht nur fragwürdig, da sie als bequemer Vorwand dafür dienen kann, eine Schlichtung gar nicht erst zu versuchen. Sie ist auch deshalb zweifelhaft, da zahlreiche Bürgerkriege mit fortschreitender Dauer einer Lösung nicht näherkommen, sondern immer neue Konflikte produzieren und zur Entstehung neuer Konfliktakteure und -profiteure mit starkem Interesse an der Fortsetzung des Krieges führen.

Trotzdem gilt, dass eine Verhandlungslösung außer Reichweite bleibt, solange sich die militärischen Kräfteverhältnisse rapide verändern oder die Konfliktparteien auf andauernde externe Unterstützung zählen können — solange sich also eine oder mehrere Konfliktparteien von der Fortführung des Konflikts militärische Vorteile erhoffen. Dabei können auch die Vermittlungsbemühungen selbst dazu beitragen, dass sich neue Allianzen aus Abkommensgegnern formieren und die Konflikte eskalieren. Die entscheidende Rolle externer Unterstützung wiederum erklärt, warum während des Kalten Krieges selten Verhandlungslösungen für Bürgerkriege erreicht wurden, die damals meist auch Stellvertreterkriege waren, und weshalb mit dem »unipolaren Moment« der 1990er Jahre eine Serie von Friedensschlüssen für alte und neue Konflikte in Gang gesetzt wurde.[3] Selbst in dieser Blütezeit der Konfliktschlichtung aber führte nur ein Viertel der Vermittlungsversuche zu einem Abkommen, und nur ein Bruchteil dieser Abkommen wurde auch erfolgreich umgesetzt.[4] Die in den letzten Jahren immer deutlicher zutage tretende multipolare Unordnung bietet dagegen weitaus schlechtere Bedingungen für Verhandlungslösungen. Sie befördert die fortschreitende Internationalisierung von Bürgerkriegen; eine wachsende Anzahl von Groß- und Regionalmächten ist mittlerweile involviert.[5] Damit einher geht ein Trend zu fragmentierten Konfliktkonstellationen: Statt um Auseinandersetzungen zwischen einer Regierung und einer Rebellenbewe-

1 Vgl. auch den Überblick über die militärische Involvierung dritter Parteien in den drei Konflikten, S. 12ff.

2 I. William Zartman, *Ripe for Resolution*, New York 1985.

3 Lise Howard/Alexandra Stark, »How Civil Wars End. The International System, Norms, and the Role of External Actors«, in: *International Security*, 42 (2017/18) 3, S. 127—171.

4 Virginia Fortna, *Peace Time. Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*, Princeton 2004.

5 Sebastian von Einsiedel, *Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict*, Tokio: United Nations University Centre for Policy Research, März 2017 (Occasional Paper 10), <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6156/Civil_war_trends_UPDATED.pdf> (Zugriff am 16.5.2018).

gung handelt es sich immer häufiger um Mehrparteienkonflikte, in denen ständig wechselnde Allianzen die Entstehung einer Pattsituation verhindern.[6] Die drei hier behandelten Konflikte sind allesamt Musterbeispiele für diese Entwicklung.

Welcher *Vermittlungsansatz* erfolgreich ist, hängt nicht nur von der Konfiguration eines Konflikts ab, sondern auch von den Eigenschaften des Vermittlers oder der Vermittlerin. Ein Vermittler, der nur wenige Druckmittel in der Hand hat — etwa ein Vertreter eines kleinen Staates oder einer Nichtregierungsorganisation —, muss darum bemüht sein, von den Konfliktparteien als absolut unparteiisch angesehen zu werden. Seine Strategie zielt notgedrungen vor allem darauf, Vertrauen zwischen den Konfliktparteien zu schaffen. Ein Vermittler, der Großmächte vertritt und deren Einfluss geltend machen kann, wird sich dagegen stärker auf internationalen Druck verlassen, um die Konfliktparteien zu Kompromissen zu bewegen, und auf Garantien durch Drittstaaten, um die Umsetzung eines Abkommens zu begleiten.[7] Vermittlung, die auf eine solche »Manipulation« der Kräfteverhältnisse baut, hat das Ziel, entweder eine Pattsituation herbeizuführen oder das Bewusstsein der Konfliktparteien für die Existenz einer Pattsituation zu schärfen.[8]

In jedem Fall aber ist die Minimalvoraussetzung, dass die Konfliktparteien einer Vermittlung zustimmen. Wichtig ist zudem, dass alle relevanten Konfliktakteure und ihre externen Unterstützer direkt oder indirekt in die Gespräche eingebunden werden. Auch dies ist in den letzten Jahren aus zwei Gründen schwieriger geworden: Erstens vergrößert sich mit der zunehmenden Internationalisierung der Konflikte die Anzahl der externen Akteure, die am Tisch sitzen müssen — und die gleichzeitig den Ausschluss anderer lokaler oder externer Akteure durchzusetzen suchen. Zweitens spielen in den Bürgerkriegen der letzten Jahre jihadistische Gruppen eine immer prominentere Rolle, die wenig Gesprächsbereitschaft zeigen und deren Beteiligung an Verhandlungen bislang weitgehend einem internationalen Tabu unterliegt.[9]

Vermitteln die UN, so hängt es stark vom *Sicherheitsrat* ab, welchen Ansatz ein Vermittler verfolgen kann und welchen Einfluss er hat. Für eine erfolgreiche Vermittlung durch die UN muss eine ganze Reihe von Bedingungen erfüllt sein: Der Sicherheitsrat muss den Vermittler mit einem klaren Mandat ausgestattet haben, vor allem aber in der Unterstützung der Vermittlungsbemühungen und dem Interesse an einer Konfliktbeilegung geeint sein. Der Vermittler ist außerdem darauf angewiesen, dass die ständigen Mitglieder ein Abkommen mit Garantien — etwa einer Truppenentsendung durch die UN oder Drittstaaten — absichern und Zuwiderhandelnde mit Sanktionen bedrohen. Wenn diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, fällt es auch erfahrenen UN-Vermittlern schwer, tragfähige Abkommen auszuhandeln.[10] Hinzu kommt die Frage, ob die Stellungnahmen des UN-Sicherheitsrats zu einem Konflikt es dem Vermittler ermöglichen, als unparteiisch wahrgenommen zu werden, oder ob der Sicherheitsrat sich auf Seiten einer Konfliktpartei positioniert.

## Befriedung durch Machtteilung?

Verhandlungslösungen für Bürgerkriege sind notorisch fragil. Wurde ein Bürgerkrieg durch ein Abkom-

**6** Kathleen Gallagher Cunningham, *Understanding Fragmentation in Conflict and Its Impact on Prospects for Peace*, Genf: Centre for Humanitarian Dialogue, Dezember 2016 (Oslo Forum Paper 6), <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2017/02/Understanding-fragmentation-in-conflict.pdf> (Zugriff am 16.5.2018).

**7** Kyle Beardsley, »Using the Right Tool for the Job: Mediator Leverage and Conflict Resolution«, in: *Penn State Journal of Law & International Affairs*, 2 (2013) 1, S. 57—65; Lindsay Reid, »Finding a Peace That Lasts: Mediator Leverage and the Durable Resolution of Civil Wars«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 61 (2017) 7, S. 1401—1431.

**8** William Zartman, »Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond«, in: Paul Stern/Daniel Druckman (Hg.), *International Conflict Resolution after the Cold War*, Washington, D.C. 2000, S. 225—250; Allard Duursma, »A Current Literature Review of International Mediation«, in: *International Journal of Conflict Management*, 25 (2014) 1, S. 81—98; Nita Yawanarajah, »Ripe, Ready or Strategic? The Timing of Peace Initiatives«, Oxford Research Group, Oktober 2016, <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/articles_multimedia/ripe_ready_or_strategic_timing_peace_initiatives> (Zugriff am 16.5.2018).

**9** Véronique Dudouet, *Mediating Peace with Proscribed Armed Groups*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace (USIP), Mai 2010 (Special Report 239), <https://www.usip.org/sites/default/files/SR239Duduoet. pdf> (Zugriff am 16.5.2018); Howard/Stark, »How Civil Wars End« [wie Fn. 3]; Barbara Walter, »New Civil Wars«, in: *Annual Review of Political Science*, 20 (2017), S. 469—486.

**10** Fen Hampson, »Can the UN Still Mediate?«, in: Richard Price/Mark Zacher (Hg.), *The United Nations and Global Security*, London 2004, S. 75—92; Kyle Beardsley, »The UN at the Peacemaking-Peacebuilding Nexus«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 30 (2013) 4, S. 369—386.

men beigelegt, ist ein erneuter Ausbruch von Konflikten bekanntermaßen wesentlich wahrscheinlicher als in dem Fall, dass der Krieg durch den Sieg einer Konfliktpartei beendet wurde.[11] Unter welchen Umständen Friedensabkommen halten und wann sie kollabieren, ist Gegenstand reger Debatten. Diese drehen sich insbesondere um die Frage, ob manche Arten von Machtteilungsabkommen stabiler sind als andere oder ob eher die Umstände ausschlaggebend sind, unter denen Machtteilungsabkommen vereinbart wurden.[12] Diese Frage kann jedoch kaum mit einer Erfolgsformel für Friedensabkommen beantwortet werden. Welches Abkommen realistische Chancen auf eine Umsetzung hat und welches mit hoher Wahrscheinlichkeit scheitern wird, lässt sich jeweils nur durch eine intensive Beschäftigung mit dem Einzelfall abschätzen. Auch im besten Fall bleiben Machtteilungsabkommen für die lokalen und internationalen Akteure, die sich darauf einlassen, ein Glücksspiel.

Vorkehrungen für Machtteilung — politischer, militärischer, wirtschaftlicher oder territorialer Art — sind seit den 1990er Jahren Bestandteil der meisten Friedensabkommen. Selbst wenn die Umsetzung einigermaßen erfolgreich verläuft, wird die Nachhaltigkeit von Machtteilungsabkommen oftmals in Zweifel gezogen. Kritiker bemerken, Machtteilungsabkommen signalisierten den politischen Akteuren, dass es sich auszahle, zu den Waffen zu greifen.[13] Da Machtteilung meist nur durch massives internationales Engagement zustande komme, externes Engagement jedoch in der Umsetzungsphase oft schnell nachlasse, stünden solche Abkommen einer nachhaltigen Konfliktlösung eher im Wege.[14] Und schließlich bedienten sie vorrangig die Eigeninteressen von Machtpolitikern und Kriegsherren; die eigentlichen Ursachen der Konflikte hingegen würden nicht beseitigt.[15] Letzterem entgegnen die Verfechter, Verhandlungen über Friedensschlüsse könnten nur gelingen, wenn ausschließlich diejenigen Akteure am Tisch sitzen, die einen Friedensschluss auch verhindern könnten.[16] Diese Akteure würden bei einer Ausweitung der Verhandlungsparteien an Einfluss verlieren und somit auch das Interesse an einer Lösung.

Tatsächlich aber machen es die Interessen von Regional- und Großmächten sowie die Ächtung einzelner Konfliktparteien als Terroristen oft schwierig oder sogar unmöglich, alle relevanten Akteure am Verhandlungstisch zu versammeln. Das unterstreichen auch die Fallbeispiele in dieser Studie. Sie zeigen zudem, dass die herausgehobene Rolle externer Mächte in den Konflikten einen Verhandlungsrahmen und eine Lösung erfordert, die sowohl lokale als auch internationale Akteure einbindet. Dass ein solch komplexes Unterfangen nur in den wenigsten Fällen gelingt, kann nicht überraschen. Dennoch ist die Frage berechtigt, ob das Scheitern der UN-Bemühungen in den untersuchten Fällen aufgrund der Konfliktkonstellationen geradezu unausweichlich war oder ob Fehlkalkulationen im Vermittlungsansatz und Parteinahme zugunsten von Konfliktakteuren zum Scheitern beigetragen haben. Die Beantwortung dieser Fragen ist hilfreich, wenn es darum geht, Vermittlungsmissionen in ähnlich komplexen Konflikten erfolgreicher zu gestalten.

Mit diesem Ziel analysieren die folgenden Beiträge — vor dem Hintergrund des jeweiligen Konfliktverlaufs und der widerstreitenden Interessen der lokalen Konfliktparteien, der Regionalmächte und der internationalen Akteure — den spezifischen Vermittlungsansatz der UN in Libyen, in Syrien und im

**11** Center for Humanitarian Dialogue, *Charting the Roads to Peace. Facts, Figures and Trends in Conflict Resolution*, Mediation Data Trends Report 2007, Genf 2007, <http://www.conflictrecovery.org/bin/oslo_charting_FINAL.pdf> (Zugriff am 12.3.2018).

**12** Caroline Hartzell/Matthew Hoddie, »Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management«, in: *American Journal of Political Science*, 47 (2003) 2, S. 318—332; Karl DeRouen, Jr./Jenna Lea/Peter Wallensteen, »The Duration of Civil War Peace Agreements«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 26 (2009) 4, S. 367—387; Thorsten Gromes, *Machtteilung nach Bürgerkriegen: Verbreitung und Erfolgsbilanz seit 1990*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HFSK), 2015 (Report 3), <https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/report0315.pdf> (Zugriff am 16.5.2018).

**13** Denis Tull/Andreas Mehler, »The Hidden Costs of Power-Sharing: Reproducing Insurgent Violence in Africa«, in: *African Affairs*, 104 (2005) 416, S. 375—398.

**14** Alex De Waal, »Mission without End? Peacekeeping in the African Political Marketplace«, in: *International Affairs*, 85 (2009) 1, S. 99—113; Beardsley, »The UN at the Peacemaking-Peacebuilding Nexus« [wie Fn. 10].

**15** Andreas Mehler, »Peace and Power Sharing in Africa: A Not So Obvious Relationship«, in: *African Affairs*, 108 (2009) 432, S. 453—473; Chandra Sriram/Marie-Joëlle Zahar, »The Perils of Power-Sharing: Africa and Beyond«, in: *Africa Spectrum*, 44 (2009) 3, S. 11—39.

**16** David E. Cunningham, »Who Should Be at the Table? Veto Players and Peace Processes in Civil War«, in: *Penn State Journal of Law & International Affairs*, 2 (2013) 1, S. 38—47.

Jemen. Dabei stehen die folgenden Fragen im Vordergrund: Wie geht die jeweilige UN-Vermittlungsmission mit den Konfliktstrukturen und -dynamiken um? Welche Hauptfaktoren stehen einem Erfolg des UN-Ansatzes entgegen? Welche Faktoren im Ansatz der UN erschweren den Erfolg? Was könnten die deutsche und die europäische Politik tun, um die UN-Vermittlung zu unterstützen und effektiver zu machen?

*Übersicht 1*

## Die Vermittlungsmissionen

| United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) | The Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Syria (OSE-Syria) | The Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Yemen (OSESGY) |
|---|---|---|
| **Mandat**<br>Resolution 1973 (März 2011) führte zur Ernennung eines Sondergesandten des UN-Generalsekretärs, um »eine nachhaltige und friedliche Lösung« für die Krise in Libyen zu finden. UNSMIL wurde durch Resolution 2009 (September 2011) geschaffen. Mehrere darauf folgende Resolutionen, zuletzt 2376 (2017), weiteten das Mandat der Mission für die Vermittlung und die Bereitstellung Guter Dienste aus, seit Dezember 2015 auch als Unterstützung zur Umsetzung des Libyschen Politischen Abkommens. | **Mandat**<br>Der Sondergesandte des UN-Generalsekretärs ist mandatiert, eine Konfliktregelung auf Basis des Genfer Kommuniqués (Juni 2012) und SR-Resolution 2254 (Dezember 2015) herbeizuführen. Dazu soll ein »transitional governing body« (TGB) aus Vertretern von Regierung und Opposition etabliert werden, der einen politischen Übergang hin zu einem pluralistischen, demokratischen, inklusiven Syrien gestaltet.<br><br>Vorläufermission: gemeinsamer Vermittler von AL und UN, beruhend auf UNGA-Resolution 66/253 (Februar 2012). | **Mandat**<br>Im April 2011 ernannte der UN-Generalsekretär (ohne Mandat des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung) einen Sondergesandten für den Jemen, der mit seinen guten Diensten die Bemühungen des Golfkooperationsrats (GKR) im Jemen unterstützen sollte.<br><br>SR-Resolution 2014 (Oktober 2011) heißt die Vermittlerrolle des Sondergesandten willkommen und bekräftigt ihn in seinem Mandat, den Jemen in seiner politischen Transition im Sinne der GKR-Initiative zu unterstützen. SR-Resolution 2216 (April 2015) fordert den UN Generalsekretär auf, seine Rolle zu intensivieren. Entsprechend ist der UN-Sondergesandte beauftragt, die Konfliktparteien dabei zu unterstützen, zu einem friedlichen Transformationsprozess auf Basis der GKR-Initiative, der Ergebnisse des Nationalen Dialogs und der relevanten Sicherheitsratsresolutionen zurückzukehren. |
| **Vermittler**<br>Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für Libyen:<br>■ Abdelelah Al-Khatib<br>(07.03.2011 — 20.08.2011)<br>■ Ian Martin<br>(11.09.2011 — 13.10.2012)<br>■ Tarek Mitri<br>(14.10.2012 — 30.09.2014)<br>■ Bernardino León<br>(01.09.2014 — 4.11.2015)<br>■ Martin Kobler<br>(04.11.2015 — 22.06.2017)<br>■ Ghassan Salamé<br>(seit dem 22.06.2017) | **Vermittler**<br>Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für Syrien:<br>■ Staffan de Mistura<br>(seit dem 10.07.2014)<br><br>Joint Special Representative for the United Nations and the Arab League for Syria:<br>■ Kofi Annan<br>(23.02.2012 — 2.08.2012)<br>■ Lakhdar Brahimi<br>(18.08.2012 — 13.05.2014) | **Vermittler**<br>Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für den Jemen:<br>■ Jamal Benomar<br>(01.04.2011 — 15.04.2015)<br>■ Ismail Ould Cheikh Ahmed<br>(25.04.2015 — 27.02.2018)<br>■ Martin Griffiths<br>(seit dem 17.02.2018) |

*Übersicht 2*

## Bedeutende militärische Involvierung dritter Parteien

| | Libyen | Syrien | Jemen |
|---|---|---|---|
| **Ägypten** | ■ Logistische Unterstützung, Ausbildung, Beratung und Waffenlieferungen für General Khalifa Haftar;<br>■ mehrere Luftschläge (2015—2017) gegen bewaffnete Gruppen oder Städte, die Haftar feindlich gegenüberstehen. | — | ■ Mitglied der saudisch geführten Koalition;<br>■ Marineunterstützung für die Seeblockade. |
| **Frankreich** | ■ Einsatz von Spezialkräften und geheimdienstlicher Austausch mit General Khalifa Haftar;<br>■ Ausbildungshilfe für die Präsidialgarde der Regierung Serraj in Tripolis. | ■ Finanzielle und logistische Unterstützung, Training für sogenannte moderate Rebellen und SDF;<br>■ Spezialkräfte zur Unterstützung der Rebellen und SDF. | ■ Logistische Unterstützung für die saudisch geführte Koalition und geheimdienstliche Kooperation mit ihr. |
| **Großbritannien** | ■ Einsatz von Spezialkräften und geheimdienstliche Unterstützung in Misrata und für General Khalifa Haftar in Bengasi. | ■ Finanzielle und logistische Unterstützung, Training für sogenannte moderate Rebellen und SDF;<br>■ Spezialkräfte zur Unterstützung von Rebellen und SDF. | ■ Logistische Unterstützung für die saudisch geführte Koalition und geheimdienstliche Kooperation mit ihr; Einsatz von Militärberatern im Operation Room in Riad. |
| **Iran** | — | ■ Finanzielle und logistische Unterstützung für das Regime und für Iran-geführte Milizen;<br>■ Einsatz von Militärberatern, Spezialkräften und Bodentruppen zur Unterstützung des Regimes;<br>■ Anleitung Iran-geführter Milizen (vor allem der libanesischen Hisbollah sowie von Milizen aus dem Irak, Afghanistan, Pakistan). | ■ Finanzielle Unterstützung der Huthi-Rebellen;<br>■ Waffenlieferungen, einschließlich Langstreckenraketen, können nicht ausgeschlossen werden;<br>■ militärische Ausbildung der Huthi-Rebellen durch die Hisbollah. |
| **Israel** | — | ■ Luftschläge gegen Stellungen der Hisbollah, des Iran und des syrischen Regimes, Waffentransporte und -fabriken. | — |

| | Libyen | Syrien | Jemen |
|---|---|---|---|
| **Italien** | ■ Einsatz von Militärberatern, Spezialkräften und eines Feldlazaretts zur Unterstützung bewaffneter Gruppen aus Misrata im Kampf gegen IS in Sirt (Mai — Dezember 2016) und danach;<br>■ Ausbildungshilfe für die Präsidialgarde der Regierung Serraj in Tripolis. | — | — |
| **Nato** | ■ Luftschläge gegen das Qadhafi-Regime (2011). | — | — |
| **Russland** | ■ Unterstützung für General Khalifa Haftar nicht eindeutig belegt; Waffenlieferungen evtl. indirekt (über Ägypten); Beratung oder Ausbildung evtl. durch private Firmen. | ■ Finanzielle und logistische Unterstützung, Waffenlieferungen, Militärberater für das Assad-Regime;<br>■ Luftschläge (seit September 2015) gegen Rebellen und den IS;<br>■ Bodentruppen und Militärbeobachter zur Überwachung der Deeskalationszonen. | — |
| **Staaten des Golfkooperationsrats** | ■ VAE: finanzielle und logistische Unterstützung sowie Waffenlieferungen für General Khalifa Haftar;<br>■ VAE: Luftschläge zur Unterstützung für Haftars Allianz (August 2014); Aufbau einer VAE-Luftwaffenbasis in Ostlibyen mit regelmäßigen Luftschlägen in Bengasi (seit 2015);<br>■ Katar: finanzielle Unterstützung für Gegner Haftars, Finanzierung von Waffenlieferungen durch Dritte (Sudan). | ■ Saudi-Arabien, VAE, Katar: Finanzielle und logistische Unterstützung, Waffenlieferungen, Training von Rebellen. | ■ Saudi-geführte Koalition gegen die Huthi-Rebellen mit Luftschlägen, Bodentruppen, Blockade (seit März 2015); dabei Luftschläge durch Saudi-Arabien, VAE, Katar, Bahrain, Kuwait, Marokko, Jordanien; Bodentruppen von VAE, Sudan, Katar; finanzielle und logistische Unterstützung für und Ausbildung von verschiedenen Milizen durch VAE und Saudi-Arabien.<br>■ Unterstützung auch durch Somalia und Eritrea durch die Bereitstellung von Militärstützpunkten und Soldaten und die Gewährung von Überflugrechten. |

*Übersicht 2 (Forts.)*

**Bedeutende militärische Involvierung dritter Parteien**

| | Libyen | Syrien | Jemen |
|---|---|---|---|
| **Türkei** | ■ Mehrere Waffenlieferungen an Gegner Haftars; Rolle der türkischen Regierung unklar. | ■ Finanzielle und logistische Unterstützung, Waffenlieferungen und Training von Rebellen;<br>■ Luftschläge gegen PYD und IS;<br>■ Bodentruppen im Norden Syriens (Operation Euphrat-Schild 2016/17 und Operation Olivenzweig 2018); Militärbeobachter zur Überwachung der Deeskalationszone im Norden. | — |
| **USA** | ■ Luftschläge gegen IS in Sirt (August — Dezember 2016) zur Unterstützung bewaffneter Gruppen aus Misrata;<br>■ Aktivitäten von Spezialeinheiten in Bengasi und Misrata;<br>■ geheimdienstliche Kooperation mit verschiedenen Konfliktakteuren. | ■ Finanzielle und logistische Unterstützung, Waffenlieferungen und Training für sogenannte moderate Rebellen (2013—2017) und SDF;<br>■ Luftschläge zur Unterstützung von SDF-Offensiven gegen IS;<br>■ Spezialkräfte zur Unterstützung der SDF. | ■ Luftschläge gegen AQAP seit 2002; Bodenoperationen von Spezialeinheiten gegen AQAP im Südjemen;<br>■ vereinzelt Luftschläge gegen Huthi-Positionen (2017); Einsatz von Militärberatern im Operation Room in Riad; Marine-Unterstützung im Roten Meer, logistische Unterstützung der saudisch geführten Koalition und geheimdienstliche Kooperation, Spezialeinheiten an der saudisch-jemenitischen Grenze. |
| **Anti-IS-Koalition** | — | ■ Luftschläge gegen IS (2014—2017). | — |

*Wolfram Lacher*

# Libyen: Die Wette, die nicht aufging

Im Dezember 2015 unterzeichneten libysche Politiker im marokkanischen Skhirat ein Abkommen zur Bildung einer Übergangsregierung. Nachdem der seit 2011 laufende Übergangsprozess Mitte 2014 mit dem Ausbruch eines Bürgerkrieges gescheitert war, sollte das Abkommen die politische Spaltung des Landes überwinden. Das unter der Ägide der UN ausgehandelte Abkommen genoss nicht nur große Unterstützung von Seiten westlicher Regierungen, sondern auch die eines geeinten UN-Sicherheitsrats. Dieser erklärte die auf Basis des Abkommens zu bildende Einheitsregierung zur einzig legitimen Regierung Libyens, rief die Mitgliedstaaten dazu auf, den offiziellen Kontakt zu Parallelinstitutionen abzubrechen, und drohte mit Sanktionen gegen Akteure, die den Übergangsprozess behinderten.

Trotz internationaler Unterstützung musste das Abkommen schon bald nach seiner Unterzeichnung als gescheitert angesehen werden. Die politische Spaltung des Landes besteht fort. Statt wie vorgesehen einer Machtteilung der Konfliktparteien zu dienen, ist die Regierung in Tripolis mittlerweile auf eine Machtstruktur um Premierminister Faiez al-Serraj beschränkt, der seine Autorität kaum in Tripolis selbst, geschweige denn über die Hauptstadt hinaus herstellen konnte. Zudem hat sich seit der Bildung der Einheitsregierung die Wirtschaftskrise dramatisch verschärft. Nach erfolglosen Versuchen, die Abkommensgegner zu isolieren, sind westliche Regierungen dazu übergegangen, den mächtigsten Widersacher der Einheitsregierung zu hofieren: Khalifa Haftar, den Anführer der sogenannten Libysch-Arabischen Streitkräfte. Die UN und europäische Regierungen bemühen sich weiter darum, Haftar in ein neues politisches Arrangement einzubinden — bislang ohne Ergebnis.

Wie erklärt sich das Scheitern des Skhirat-Abkommens, und welche Perspektiven gibt es für die Aushandlung eines Machtteilungsabkommens in Libyen?

## Verworrene Machtkämpfe

Das bestimmende Merkmal der libyschen Konfliktlandschaft ist ihre Fragmentierung. Es gibt weder klare Fronten noch konstante Akteure. Mit der Ausnahme von Haftars Verbänden existieren kaum kohärente politisch-militärische Kräfte. Stattdessen bilden unzählige bewaffnete Gruppen und politische Akteure immer neue Konstellationen. Die sich ständig ändernden Kräfteverhältnisse sind keine gute Voraussetzung für Verhandlungen.

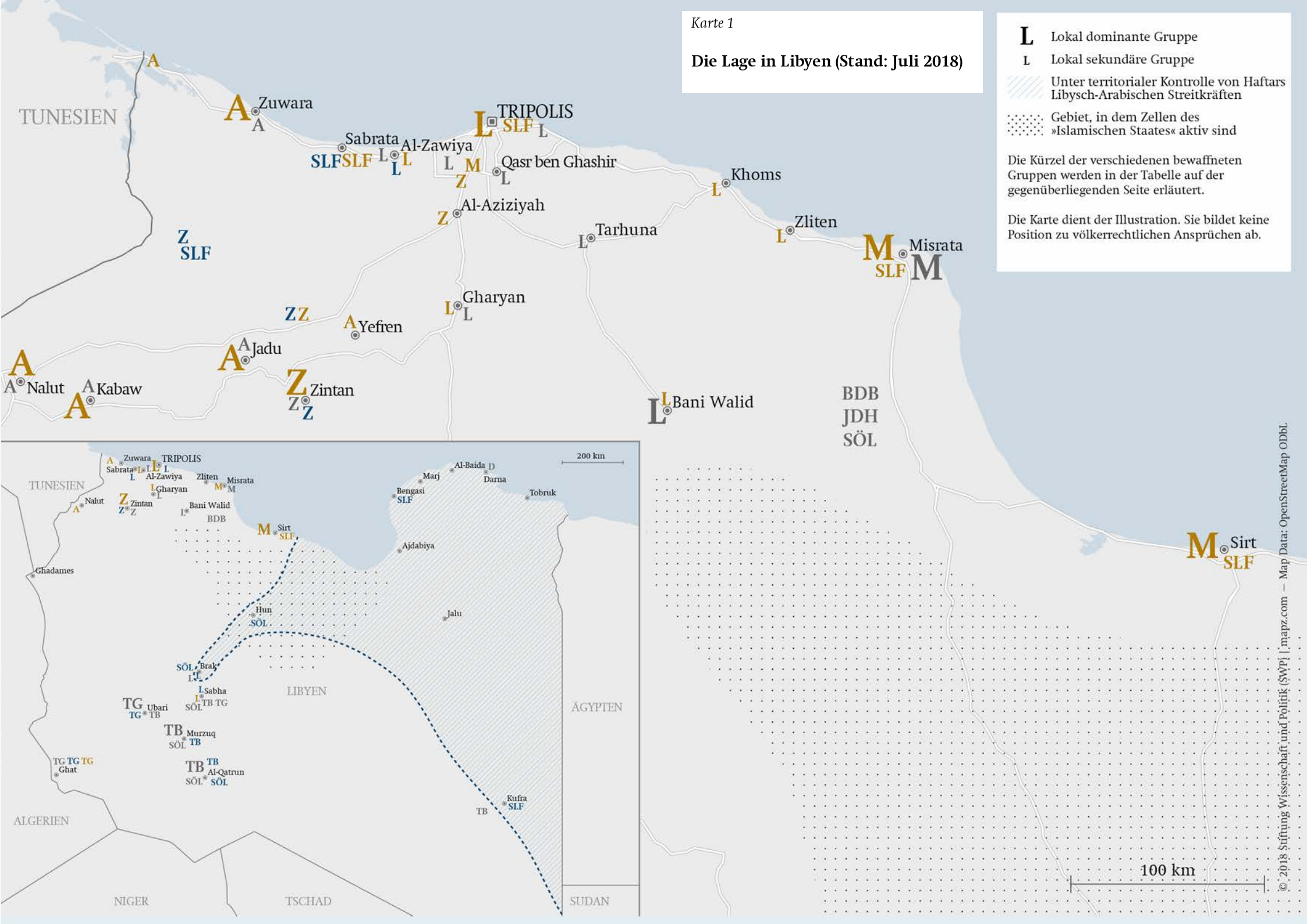
Ihren Ursprung haben die anhaltenden Konflikte in der Revolution des Jahres 2011. Während des Bürgerkriegs formierten sich auf lokaler Ebene zahlreiche revolutionäre Verbände. Derart zersplittert, gelang es den revolutionären Kräften nach dem mithilfe einer internationalen Koalition herbeigeführten Sturz des Regimes nicht, die staatliche Zentralmacht wiederherzustellen. Innerhalb der sich ablösenden Übergangsregierungen konkurrierten die Repräsentanten einzelner Städte und Gruppierungen stattdessen um Zugang zu staatlichen Mitteln. Ein Brennpunkt dieser Rivalitäten war der Sicherheitssektor, wo wetteifernde Interessenvertreter ihre Stellung dazu nutzten, unter dem Deckmantel staatlicher Institutionen Milizen aufzubauen.[1]

Die Machtkämpfe schaukelten sich auf, und allmählich gingen Akteuren mit gemeinsamen Gegnern breiter angelegte Allianzen ein. Diese Dynamik mündete im Sommer 2014 in die Formierung zweier gegnerischer Lager und einen Bürgerkrieg, dessen Epizentren die zwei größten Städte des Landes waren. In Bengasi schuf die um sich greifende Gesetzlosigkeit den Nährboden für die Bildung einer abtrünnigen Armeeführung unter Haftar — einst ein hoher Offizier Muammar al-Qadhafis, später sein exilierter Geg-

1 Vgl. Wolfram Lacher/Peter Cole, *Politics by Other Means: Conflicting Interests in Libya's Security Sector*, Genf: Small Arms Survey, Oktober 2014 (Working Paper 20), <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/F-Working-papers/SAS-SANA-WP20-Libya-Security-Sector.pdf> (Zugriff am 8.3.2018).

*Karte 1*

**Die Lage in Libyen (Stand: Juli 2018)**



*Tabelle*

**Bewaffnete Gruppen in Libyen**

| | *untersteht formell Regierung der Nationalen Einheit (agiert faktisch jedoch unabhängig)* | *untersteht Haftars Libysch-Arabischen Streitkräften* | *assoziiert sich mit keiner der beiden Seiten* |
|---|---|---|---|
| lokale bewaffnete Gruppen | **L** | **L** | **L** |
| bewaffnete Gruppen Misratas | **M** | | **M** |
| bewaffnete Gruppen Zintans | **Z** | **Z** | **Z** |
| bewaffnete Gruppen der Amazigh-Städte | **A** | | **A** |
| bewaffnete Gruppen der Tuareg | **TG** | **TG** | **TG** |
| bewaffnete Gruppen der Tubu | **TB** | **TB** | **TB** |
| bewaffnete Gruppen Madkhali-salafistischer Tendenz | **SLF** | **SLF** | |
| Schura-Rat der Mujahidin Darnas/Schutztruppe Darna | | | **D** |
| Brigade zur Verteidigung Bengasis | | | **BDB** |
| Gruppe unter Führung von Ibrahim al-Jadhran | | | **JDH** |
| mit libyschen Gruppen assoziierte Söldner aus Tschad oder Sudan | | **SÖL** | **SÖL** |

ner, nach der Revolution von 2011 dann ein von offenen Herrschaftsambitionen motivierter Militarist.[2] Haftars Verbände kämpften in Bengasi gegen eine Koalition aus revolutionären und jihadistischen bewaffneten Gruppen. In Tripolis verdrängte eine Milizenallianz unter Führung von Verbänden aus Misrata ihre Gegner aus Zintan, die sich mit Haftar verbündet hatten. Die Mehrheit des neu gewählten Repräsentantenhauses (HoR) trat in der östlichen Stadt Tobruk zusammen, schlug sich auf die Seite Haftars und bildete im nahegelegenen al-Baida eine Regierung. Ein Teil des 2012 gewählten Allgemeinen Nationalkongresses (GNC) weigerte sich, das HoR in Tobruk anzuerkennen, und ernannte eine Gegenregierung in Tripolis, die sich als Repräsentanz jener Kräfte gerierte, die soeben die Kontrolle über die Hauptstadt übernommen hatten.

Die UN-Unterstützungsmission in Libyen (UNSMIL), 2011 mit dem primären Mandat gegründet, den Übergangsprozess nach dem Sturz des Regimes zu unterstützen, konzentrierte sich nach dem Ausbruch des Bürgerkriegs vor allem darauf, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln, um die politische Spaltung zu überwinden. Nach einem ersten — gescheiterten — Versuch, Vertreter des HoR aus Tobruk und boykottierende Parlamentarier im September 2014 zusammenzubringen, blieben diese Bemühungen zunächst erfolglos. Das politische Klima war polarisiert. Das sich in Tobruk versammelnde Lager verunglimpfte seine Gegner als Islamisten; diese wiederum bezichtigten Haftar und die Zintanis, im Verbund mit Regimeloyalisten die Konterrevolution anzuführen. Solcher Rhetorik ungeachtet waren die beiden Lager jedoch politisch zu divers, als dass man sie eindeutig hätte kategorisieren können.[3]

Anfang 2015 begann sich eine politische und militärische Pattsituation zwischen den beiden Lagern herauszukristallisieren. Infolgedessen zersplitterten die zwei gegnerischen Allianzen. Die von UNSMIL geleiteten Verhandlungen — nun vor allem zwischen Vertretern der beiden Parlamente — förderten die allmähliche Auflösung des Polarisierungszustandes. Weitgehend unabhängig davon leisteten aber auch Initiativen lokaler Kommandeure und Vermittler zur Aushandlung örtlich begrenzter Waffenstillstände in Westlibyen einen wichtigen Beitrag.[4] Von der militärischen Pattsituation und der anhaltenden politischen Spaltung profitierten allerdings libysche Ableger des »Islamischen Staates« (IS), die im Laufe des Jahres 2015 die Stadt Sirt zu ihrem libyschen Hauptquartier machten.[5]

Trotz der Fragmentierung der beiden Lager blieben die UN-Gespräche einem binären Rahmen verhaftet, denn als Verhandlungsparteien dienten das HoR und der GNC. Innerhalb dieser beiden Institutionen sowie innerhalb einzelner Städte, die zuvor klar einem der beiden Lager zuzurechnen gewesen waren, taten sich von Mitte 2015 an Gräben zwischen Befürwortern und Gegnern der Verhandlungen auf. Das Skhirat-Abkommen, das im Dezember 2015 einen neunköpfigen Präsidialrat als höchstes Gremium einer Übergangsregierung schuf, brachte Politiker mit unsicherer Machtbasis zusammen. Die Vertreter aus Ostlibyen, Misrata, Zintan und anderen Regionen, die Führungspositionen im Präsidialrat einnahmen, standen in ihren eigenen Gemeinden oft einflussreichen Widersachern gegenüber. Im Osten, wo Haftar den Ton angab, wurde das Abkommen überwiegend abgelehnt.[6]

Die Bildung der Einheitsregierung zog weitere Verwerfungen in der Akteurskonstellation nach sich. Ehemalige Gefolgsleute Haftars aus Ostlibyen, die eine Funktion in der Einheitsregierung ergattert hatten, stellten sich nun mit ihren einstigen Feinden gegen Haftar. Milizen aus Tripolis, die zuvor eine feindliche Einstellung gegenüber der »Marionettenregierung« an den Tag gelegt hatten, zeigten sich jetzt erstaunlich pragmatisch und nutzten ihren neuen Status als regierungstreue Einheiten, um gegen lokale Rivalen vorzugehen. Vertreter des alten Regimes, die zuvor durch sämtliche der rivalisierenden Kräfte mar-

**2** Frederic Wehrey, »Whoever Controls Benghazi Controls Libya«, in: *The Atlantic*, 1.7.2017; Aidan Lewis, »Veteran Commander Vies for Power in Libya's Shifting Sands«, *Reuters*, 26.2.2018.

**3** Frederic Wehrey/Wolfram Lacher, »Libya's Legitimacy Crisis«, in: *Foreign Affairs*, 6.10.2014, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2014-10-06/libyas-legitimacy-crisis> (Zugriff am 22.5.2018).

**4** Virginie Collombier, »Dialogue, Mediation and Reconciliation in Libya's Local Conflicts«, in: Luigi Narbone/Virginie Collombier/Agnès Favier (Hg.), *Inside Wars. Local Dynamics of Conflicts in Syria and Libya*, Florenz 2016, S. 30—37.

**5** David Kirkpatrick/Ben Hubbard/Eric Schmitt, »ISIS' Grip on Libyan City Gives It a Fallback Option«, in: *New York Times*, 28.11.2015.

**6** International Crisis Group (ICG), *The Libyan Political Agreement: Time for a Reset*, Brüssel, 4.11.2016 (Middle East and North Africa Report Nr. 170), <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/170-the-libyan-political-agreement.pdf> (Zugriff am 8.3.2018).

ginalisiert worden waren, avancierten nun zu begehrten Alliierten für Konfliktakteure jeglicher Couleur. Opportunistischen Seitenwechseln waren scheinbar keine Grenzen mehr gesetzt. Trotz ihres Zerwürfnisses über die Unterstützung der Einheitsregierung gingen Milizen aus Misrata gleichwohl geeint gegen den »Islamischen Staat« in Sirt vor. Nach mehreren Monaten erhielten sie Unterstützung durch massive amerikanische Luftschläge; Ende 2016 war der IS als territoriale Kraft in Libyen zerstört.[7]

**Nur die internationale Anerkennung sicherte dem Präsidialrat das politische Überleben.**

Die Einheitsregierung blieb zu schwach, als dass sie als politischer Pol die Kontrahenten um sich hätte sammeln können. Das lag einerseits daran, dass es sich nur nominell um eine Einheitsregierung handelte: Zwei der neun Präsidialratsmitglieder begannen schon einen Monat nach Abschluss des Abkommens, die Sitzungen zu boykottieren; ein drittes trat nach einem Jahr zurück; die sechs verbliebenen fielen vor allem durch öffentliche Differenzen und fehlende Zusammenarbeit auf.[8] Andererseits war ein wesentlicher Schwachpunkt des Präsidialrats, dass die Zentralbank ihm nur sehr eingeschränkten Zugriff auf Finanzen gewährte. Serraj, der die knappen Mittel und Entscheidungsbefugnisse des Präsidialrats zunehmend monopolisierte, baute nach und nach eine labile Klientelstruktur aus konkurrierenden Politikern und Milizenführern auf, über die er keine tatsächliche Befehlsgewalt hatte. Stattdessen geriet die Regierung immer mehr unter die Kontrolle jener Milizen, die Tripolis dominierten.[9] Nur die internationale Anerkennung sicherte das politische Überleben des Präsidialrats.

Haftar war der einzige Akteur, der durch alle Wirren der Konflikte hindurch stetig seine Machtstruktur festigte und sein Territorium ausweitete. Haftars Allianz war anfangs sehr lose; viele seiner Verbündeten hofften, sich seiner später entledigen zu können. Entgegen solcher Erwartungen schaltete Haftar jedoch schrittweise alle untreuen Bundesgenossen aus. Seine Übernahme der Erdölhäfen im Osten markierte im September 2016 das endgültige Scheitern der Versuche, ihm die Machtbasis zu entziehen, indem man konkurrierende Persönlichkeiten aus dem Osten in die Einheitsregierung einband.[10]

## Regionales Spielfeld ohne Regeln

Haftar verdankte seinen kontinuierlichen Aufstieg vor allem dem Zugang zu Patronage aus dem Ausland, wie sie kein anderer libyscher Konfliktakteur genoss. Militärischer und politischer Beistand aus Ägypten und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) ermöglichte es Haftar, hartnäckigen Widerstand gegen das Skhirat-Abkommen zu leisten und auf die langfristige Zermürbung seiner Gegner zu setzen.

Die ägyptische und emiratische Unterstützung für Haftar erklärte sich zum Großteil aus den regionalen Antagonismen nach dem Sturz des ägyptischen Präsidenten Mursi im Juli 2013: Mit dem erklärten Ziel, die Muslimbrüderschaft in Libyen »auszurotten«, stieß Haftar in Kairo und Abu Dhabi auf offene Ohren.[11] Die von Haftar und seinen Verbündeten allenthalben wiederholten Anschuldigungen, Katar, der Sudan und die Türkei unterstützten libysche Islamisten, dürften die emiratische Führung ebenfalls zum Eingreifen bewogen haben. Für solche Hilfen der Gegenseite sind die Belege allerdings spärlich geblieben. Die umfangreiche, kaum verborgene emiratische und ägyptische Unterstützung für Haftar steht in keinem Verhältnis zu den wenigen Hinweisen auf türkische und sudanesische Waffenlieferungen sowie katarische Zahlungen an Haftars Gegner.

Für die Regionalstaaten wurde Libyen von 2014 an zu einem Spielfeld, auf dem keine Regeln mehr galten. Die Emirate und Ägypter lieferten Haftar schweres Gerät, in flagrantem Verstoß gegen das UN-Waffenembargo.[12] Die Emirate flogen schon Mitte 2014 direkte Angriffe auf Stellungen von Milizen in Tripolis, ohne dies jemals zuzugeben — und ohne die USA, geschweige denn die Europäer auch nur zu

**7** Frederic Wehrey/Wolfram Lacher, »Libya after ISIS«, in: *Foreign Affairs*, 22.2.2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2017-02-22/libya-after-isis> (Zugriff am 22.5.2018).

**8** ICG, *The Libyan Political Agreement* [wie Fn. 6].

**9** Wolfram Lacher, *Das Milizenkartell von Tripolis*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2018 (SWP-Aktuell 28/2018).

**10** ICG, *The Libyan Political Agreement* [wie Fn. 6].

**11** »General Khalifa Haftar: Mein Ziel ist die Säuberung Libyens von den Muslimbrüdern und Unterdrückern« (in Arab.), in: *Al-Sharq al-Awsat*, 20.5.2014; »Haftar: Keine Nachsicht bei der Ausrottung der Muslimbrüder« (in Arab.), in: *Al-Ahram*, 7.7.2014.

**12** UN-Sicherheitsrat, *Final Report of the Panel of Experts in Accordance with Paragraph 24 (d) of Resolution 2213 (2015)*, S/2016/209, 4.3.2016.

konsultieren.[13] In den folgenden Jahren bauten die Emiratis heimlich eine Luftwaffenbasis in Ostlibyen auf, von der sie regelmäßig Angriffe auf Haftars Gegner flogen.[14] In den Jahren 2016 und 2017 kam es zudem in mindestens drei Fällen zu Luftschlägen durch unbekannte Angreifer; es kommen jeweils nur ägyptische oder emiratische Kampfflieger als Urheber in Frage.[15] Weder die libyschen Behörden noch westliche Regierungen und internationale Organisationen waren bisher in der Lage oder willens, die verantwortlichen Staaten zu identifizieren.

Während sich Libyens westliche Nachbarn Algerien und Tunesien für den Erfolg der Verhandlungen einsetzten, konnten die UN-Sondergesandten Bernardino León (September 2014 — November 2015) und Martin Kobler (November 2015 — Juni 2017) ihren ägyptischen und emiratischen Gesprächspartnern nur Lippenbekenntnisse zum Abkommen abringen. Es stand zu jedem Zeitpunkt außer Zweifel, dass beide Staaten ihre Unterstützung Haftars über die Bemühungen um eine Verhandlungslösung stellten. Ohne diesen Beistand wäre Haftars starre Verweigerungshaltung undenkbar gewesen und ein Machtteilungsabkommen hätte eine realistische Chance gehabt. Die emiratische und ägyptische Rolle in Libyen war damit zentral für das Scheitern der UNSMIL-Bemühungen.

## Internationale Interessengeflechte

Dass Ägypten und die Emirate eine solche Rolle spielen konnten, lag auch an der fehlenden Fähigkeit oder Bereitschaft westlicher Regierungen, sie zum Einlenken zu bewegen. Westliche Regierungen thematisierten die kontinuierlichen Verletzungen des Waffenembargos kaum. Wirtschaftsinteressen in den beiden Staaten — insbesondere mit Blick auf Rüstungsgeschäfte — sowie die Zusammenarbeit auf anderen Gebieten, etwa den Konflikten im Irak und in Syrien, zählten im Kalkül westlicher Regierungen mehr als das Ziel, die Regionalstaaten in Libyen zu intensiverer Kooperation zu drängen.

Im Gegensatz zu den Regionalmächten hatten westliche Staaten zu der Eskalation der Konflikte im Jahr 2014 nicht beigetragen, sich vielmehr von Beginn an geschlossen um eine Verhandlungslösung bemüht. Doch je verworrener die Lage in Libyen wurde und je weiter die Wiederherstellung der Staatsmacht in die Ferne rückte, desto direkter involvierten sich westliche Regierungen nun doch. Zunächst geschah dies mit dem Ziel, extremistische Gruppen zu bekämpfen. Seit Anfang 2016 waren französische Spezialkräfte an der Seite von Haftars Verbänden in Bengasi aktiv.[16] Wenngleich französische Diplomaten dieses Engagement stets als reine Aufklärung abtaten, war das politische Signal unmissverständlich: Trotz seines aggressiven Widerstands gegen das Skhirat-Abkommen genoss Haftar Unterstützung aus Paris. Damit wurde die offizielle französische Position zugunsten des Abkommens bedeutungslos, die europäische Geschlossenheit war dahin.

Im Mai 2016 begannen die USA, Großbritannien und Italien, mit Spezialkräften und anderen Mitteln den Verbänden von Misrata — dem größten militärischen Gegengewicht zu Haftar — bei ihrer Offensive gegen die IS-Hochburg Sirt Beistand zu leisten.[17] Von August an flogen die USA Hunderte von Luftangriffen auf Sirt. Möglich wurde dieses Engagement dank der offiziell vertretenen Linie, es handele sich um Unterstützung für Kräfte, die der neu gebildeten Einheitsregierung unterstünden. Tatsächlich jedoch waren das politische Spektrum und bewaffnete Gruppen in Misrata in ihrer Haltung gegenüber der Einheitsregierung gespalten. Die Regierung hatte keinen Einfluss auf den Verlauf der Offensive, und selbst Milizen, die das Abkommen unterstützt hatten, waren aufgebracht über die mangelnde Unterstützung seitens der Regierung.[18] Gegner der Einheitsregierung wiederum sahen in der Hilfe für Misratas Milizen den Beweis, dass ihre politischen Widersacher von west-

**13** David Kirkpatrick/Eric Schmitt, »Arab Nations Strike in Libya, Surprising U.S.«, in: *New York Times*, 25.8.2014.

**14** UN-Sicherheitsrat, *Final Report of the Panel of Experts in Accordance with Paragraph 13 of Resolution 2278 (2016)*, S/2017/466, 1.6.2017.

**15** »Unidentified Aircraft Bombs Libya's Derna, 3 Dead — Witness«, *Reuters*, 7.2.2016; UN-Sicherheitsrat, *Final Report of the Panel of Experts* [wie Fn. 14], S. 35; »Libya: 16 Civilians Killed in Derna Airstrikes«, *Human Rights Watch*, 5.11.2017, <https:// www.hrw.org/news/2017/11/05/libya-16-civilians-killed-derna-airstrikes> (Zugriff am 8.3.2018).

**16** Cyril Bensimon/Frédéric Bobin/Madjid Zerrouky, »Trois membres de la DGSE tués en Libye, le gouvernement libyen proteste«, in: *Le Monde*, 20.7.2016.

**17** Missy Ryan/Sudarsan Raghavan, »U.S. Special Operations Troops Aiding Libyan Forces in Major Battle against Islamic State«, in: *Washington Post*, 9.8.2016.

**18** Gespräche des Autors mit an der Offensive beteiligten Offizieren und Anführern bewaffneter Gruppen, Misrata, September 2016.

lichen Staaten unter dem Deckmantel der Einheitsregierung Hilfe erhielten.[19]

Mit dem Sieg lokaler Verbände über IS-Ableger in der östlichen Stadt Darna im April 2016, der Niederlage des IS in Sirt im Dezember und dem stetigen Vormarsch Haftars in Bengasi war der »Islamische Staat« als territoriale Kraft in Libyen vernichtet — fast gänzlich ohne das Zutun der Einheitsregierung. Die Gefahr eines IS-Emirats an der südlichen Mittelmeerküste war gebannt, und Libyen rutschte auf der Prioritätenliste der USA, Großbritanniens und Frankreichs nach unten. Gleichzeitig nahmen die Migrationsströme über Libyen zu, was wiederum für Italien und Deutschland von vorrangiger Bedeutung war. Nach dem EU-Flüchtlingsabkommen mit der Türkei vom März 2016 wurde die zentrale Mittelmeerroute zur größten Herausforderung bei den Versuchen, die EU-Außengrenzen abzuschotten. Die Zahl der Migranten, die über Libyen in die EU kamen, stieg 2016 auf ein Rekordhoch.[20]

Die Europäer haben sich seit Anfang 2017 mit der Tatsache arrangiert, dass sie in Tripolis keinen handlungsfähigen Partner für ihre Migrationspolitik haben. In der Folge bildeten sich Interessengeflechte zwischen europäischen Regierungen und lokalen Konfliktakteuren. Die italienische Regierung ging im Stillen Absprachen mit den lokalen Milizen ein, die in westlibyschen Küstenstädten als Sicherheitskräfte fungierten und das Geschäft mit Migranten kontrollierten.[21] Die europäische Unterstützung für Einheiten der libyschen Küstenwache stärkt lokale Gruppierungen, die direkt in diese kriminellen Geschäfte verstrickt sind.[22] Innenpolitisch hat die Regierung Serraj aufgrund der europäischen Abschottungsmaßnahmen in Libyen unter dem Vorwurf gelitten, sie sei eine Marionette der Europäer. Der mittlerweile alles dominierende Fokus der europäischen Libyenpolitik auf die Eindämmung von Migration hat das einst wichtigste Ziel, zur Wiederherstellung einer funktionierenden Regierung beizutragen, nicht nur verdrängt, sondern steht ihm direkt entgegen.

## Konkurrierende Foren

Die wachsende Verwicklung externer Akteure in Libyens Konflikte spiegelte sich auch in einer Vervielfältigung der Vermittlungsforen wider. Der Umstand, dass sich der von UNSMIL geleitete Prozess seit spätestens Mitte 2016 in einer Sackgasse befand, öffnete unilateralen Initiativen Tür und Tor, was wiederum der UN-Rolle abträglich war. Voran ging dabei Ägypten, das seit Dezember 2016 mehrere Gesprächsrunden mit libyschen Politikern veranstaltete, die in Kairo als akzeptabel galten. Anschließend begann Ägypten, zwischen Haftars Offizieren und Militärs aus dem Westen und Süden Libyens zu vermitteln. Die ägyptischen Bemühungen standen insofern im Konflikt mit jenen von UNSMIL, als Kairo die Aushandlung eines Arrangements verfolgte, in dem seine Klienten in Libyen führende Positionen innehaben und Vertreter des politischen Islam ausgeschlossen sein sollten. Zugleich widersetzte sich Ägypten dem Bemühen Algeriens und Tunesiens um eine gemeinsame Initiative, die einen ausgewogeneren Vermittlungsansatz erfordert hätte.

Russland hatte sich während der Skhirat-Verhandlungen weitgehend passiv verhalten und auch keine Störversuche unternommen. Nach dem Abschluss des Abkommens schaltete es sich als Advokat der Abkommensgegner ein. Haftar wurde mehrmals hochrangig in Moskau empfangen. Später trachtete die russische Diplomatie jedoch danach, ihre Kontakte in Libyen zu diversifizieren und den Verdacht russischer Unterstützung für Haftar zu entkräften, um sich als Vermittler anzubieten.[23]

**19** Gespräche des Autors mit politischen Vertretern, Bani Walid, September 2016.

**20** United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Italy Sea Arrivals Dashboard, January – December 2017*, Genf, 11.1.2018, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61547> (Zugriff am 8.3.2018).

**21** Daniel Howden, »The Central Mediterranean: European Priorities, Libyan Realities«, in: *Refugees Deeply*, Oktober 2017, <http://issues.newsdeeply.com/central-mediterranean-european-priorities-libyan-realities> (Zugriff am 8.3.2018).

**22** Amnesty International, *Libya's Dark Web of Collusion*, Dezember 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF> (Zugriff am 8.3.2018); Mark Micallef/Tuesday Reitano, *The Anti-Human Smuggling Business and Libya's Political End Game*, Institute for Security Studies/The Global Initiative against Transnational Organized Crime, Dezember 2017 (North Africa Report 2), <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/nar2.pdf> (Zugriff am 22.5.2018).

**23** Yuri Barmin, *Russia in Libya: From Authoritarian Stability to Consensus Settlement*, August 2017 (Alsharq Forum Expert Brief), <http://www.sharqforum.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2017/08/Russia-in-Lybia-01.pdf> (Zugriff am 8.3.2018).

Im Juli 2017 versuchte Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron, nach einem Treffen von Haftar und Serraj nahe Paris den Eindruck zu erwecken, als sei ein Abkommen geschlossen worden. Macrons Initiative war bemerkenswert sowohl aufgrund der Unbekümmertheit, mit der die französische Führung ohne Abstimmung mit anderen externen Akteuren die internationalen Vermittlungsbemühungen neu zu prägen versuchte, als auch aufgrund der Bereitwilligkeit, Haftar zu einem legitimen Gesprächspartner für europäische Staatschefs zu machen, ohne ihm dafür irgendwelche Zugeständnisse abzuringen.[24] Es folgten mehrere Besuche Haftars in Rom. Die Tatsache, dass er nun von europäischen Regierungen umworben wurde, hatte allerdings eher einen negativen Effekt auf Haftars Kompromissbereitschaft. Am Rande erwähnt sei noch das von der Afrikanischen Union im September 2017 veranstaltete Gipfeltreffen libyscher Akteure, das Haftar offenbar nicht als wichtig genug erachtete, um seine Teilnahme zu verdienen.

Dem seit Juli 2017 amtierenden UN-Sondergesandten Ghassan Salamé gelang es zunächst, den Bemühungen der UN neues Leben einzuhauchen und dem Trend zu unilateralen Vermittlungsinitiativen Grenzen zu setzen. Allerdings hatte Salamé weiterhin mit der von Macron genährten Erwartung eines schnellen Wahlgangs zu kämpfen. Nachdem Salamé bis zum Frühjahr 2018 kaum Fortschritte vorzuweisen hatte, traten erneut einzelne Staaten mit unilateralen Initiativen auf den Plan — darunter abermals Frankreich, dessen Elysée im Mai weitgehend ohne Abstimmung mit anderen westlichen Regierungen oder UNSMIL versuchte, eine Handvoll libyscher Akteure auf einen Fahrplan für Parlaments- und Präsidentschaftswahlen einzuschwören.[25]

## Konstruktions- und Umsetzungsfehler im Ansatz der UN

In ihren Vermittlungsbemühungen konnte UNSMIL teils auf glückliche internationale Umstände bauen, teils musste sie sich mit Gegebenheiten arrangieren, an denen sie nicht viel ändern konnte. Zu den glücklichen Umständen zählten das klare Mandat des Sicherheitsrats und die uneingeschränkte westliche Unterstützung für die Vermittlung durch die UN sowie — bis zum Abschluss des Abkommens — das Fehlen jeglicher Versuche Russlands oder Chinas, die Vermittlungsbemühungen zu untergraben. Bis zum Abschluss des Skhirat-Abkommens machte niemand UNSMIL die Führungsrolle als Schlichterin im libyschen Konflikt streitig. Weitergehende Maßnahmen, etwa Sanktionen gegen sogenannte Spoiler, die das Abkommen sabotierten, eine Durchsetzung des Waffenembargos oder die Stationierung einer Friedenstruppe, kamen wegen Differenzen zwischen den Sicherheitsratsmitgliedern allerdings nicht in Frage.[26]

**Es gab keine einfachen Antworten auf die Fragen, wer die eigentlichen Konfliktakteure waren und wer sie in Verhandlungen repräsentieren sollte.**

Unter den Bedingungen, die gegeben und kaum durch UN-Sondergesandte zu verändern waren, sind vor allem die Positionen der Regionalstaaten Ägypten und VAE zu nennen. Um beide Staaten zu einer kooperativen Libyenpolitik zu bewegen, fehlte das nötige Engagement westlicher Regierungen. Damit standen jegliche Vermittlungsversuche vor einem massiven Hindernis.

Von Interesse ist hier jedoch vor allem, wie die UN mit diesen Gegebenheiten umging. Welche Entscheidungen trugen — zusätzlich zu den oben genannten widrigen Umständen — zum bisherigen Scheitern der Bemühungen um eine tragfähige Lösung bei?

## Die Frage der Repräsentativität

UNSMIL sah sich im Herbst 2014 einer äußerst unübersichtlichen Akteurslandschaft in Libyen gegenüber. Es gab keine einfachen Antworten auf die Fragen, wer die eigentlichen Konfliktakteure waren und wer sie in Verhandlungen repräsentieren sollte. Das lag nicht nur an dem aus vielen Verhandlungsprozessen vertrauten Problem, wie die direkt für militärische Handlungen Verantwortlichen eingebunden werden können, ohne solche oft kontroversen Per-

**24** Marc Semo, »Emmanuel Macron parraine un accord en Libye, sans garantie de résultat«, in: *Le Monde*, 25.7.2017.

**25** Gespräche des Autors mit westlichen Diplomaten, Mai 2018; Frédéric Bobin/Marc Semo, »A Paris, les Libyens s'accordent sur des élections en décembre«, in: *Le Monde*, 30.5.2018.

**26** »Briefing and Consultations on Developments in the Political Dialogue in Libya«, *What's in Blue*, 25.8.2015, <http://www.whatsinblue.org/2015/08/briefing-and-consultations-on-developments-in-the-political-dialogue-in-libya.php> (Zugriff am 8.3.2018).

sonen politisch aufzuwerten oder ihre Gegner als Verhandlungsteilnehmer zu verlieren. Erschwerend kam im Fall Libyens hinzu, dass die bewaffneten Gruppen häufig nur lose mit formellen Politikern wie Parlamentariern assoziiert waren, gleichzeitig aber selten verhandlungsfähige Führungsfiguren hatten. In den meisten Fällen waren diese Gruppen auf der Basis einzelner Städte organisiert und gaben vor, die Interessen dieser Städte zu verteidigen — doch in kaum einer Stadt konnten sich politische und militärische Akteure auf unumstrittene Vertreter für Verhandlungen einigen.[27]

UNSMIL baute ihren Verhandlungsrahmen auf den beiden Rumpfparlamenten als Verhandlungsparteien auf. Dies entsprach einerseits der Tatsache, dass der Disput um die Legitimität eine zentrale Rolle im Konflikt einnahm. Andererseits umging UNSMIL so die Schwierigkeiten, die sich ergeben hätten, wenn sie die Vertreter der Konfliktparteien selbst bestimmt hätte — Vorwürfe der Willkür und Befangenheit wären unvermeidlich die Folge gewesen. Mit dieser Entscheidung stellte sich aber auch die Frage, wie ein breiteres Spektrum an Kräften eingebunden und sichergestellt werden konnte, dass die tatsächlichen Gewaltakteure repräsentiert waren.

Die Lösung von UNSMIL bestand erstens darin, mehrere Persönlichkeiten an den politischen Verhandlungen zu beteiligen, die mit keinem der beiden Parlamente assoziiert waren. Zweitens rief die UN parallel zu den politischen Verhandlungen andere Dialogforen ins Leben, darunter Treffen von Vertretern der Stadträte, zivilgesellschaftlichen Aktivisten und Repräsentanten politischer Parteien, Anführern bewaffneter Gruppen, prominenten Frauen und Frauenrechtlerinnen sowie Vertretern der Stämme. Auf diese Weise wollte man breitere Unterstützung für den Verhandlungsprozess gewinnen, ohne den so eingebundenen Akteurinnen und Akteuren tatsächlichen Einfluss auf das Ergebnis zu ermöglichen.

Die Umsetzung dieses Ansatzes wies erhebliche Mängel auf. Die Funktion der unabhängigen Persönlichkeiten, die UNSMIL nach und nach zu den Verhandlungen hinzulud, bestand vor allem darin, Brücken zwischen den Konfliktparteien zu schlagen und konsensfähige Vorschläge einzubringen.[28] Sie brachten aber häufig keine nennenswerte politische Basis mit und zeichneten sich vor allem durch ihre guten Beziehungen zu westlichen Diplomaten aus. Ähnliches galt für einige der — ebenso willkürlich — von UNSMIL ausgewählten Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Treffen der Parteien und Zivilgesellschaft. Dass die Treffen von Stammesvertretern nach zwei erfolglosen Versuchen in Ägypten nicht fortgeführt wurden, fiel nicht weiter ins Gewicht. Weitaus gravierender war, dass UNSMIL es Mitte 2015 nach mehreren fruchtlosen Versuchen aufgab, ein Dialogforum für bewaffnete Akteure zu bieten. Damit war eine entscheidende Gruppe nur noch indirekt in den Prozess eingebunden, und es begann das Rätselraten, wie die bewaffneten Gruppierungen auf das Abkommen reagieren würden.

## Zeitdruck und Interessenkonflikte der Vermittler

Die Sonderbeauftragten León und Kobler setzten sich bei ihren Versuchen, die Verhandlungen zum Abschluss zu bringen, in einer Art unter Zeitdruck, die für die Tragfähigkeit des Abkommens schwerwiegende Folgen hatte. Die Eile war einerseits den persönlichen Ambitionen Leóns, andererseits dem Drängen westlicher Regierungen auf einen schnellen Abschluss im Herbst 2015 geschuldet.

León machte schon im Sommer 2015 gegenüber westlichen Diplomaten deutlich, dass er nur noch für kurze Zeit als Sondergesandter zur Verfügung stehe und entschlossen sei, vor der Amtsübergabe zu einem Verhandlungsergebnis zu gelangen.[29] Im September und Oktober versuchte León, ein Abkommen zu forcieren, um seinen nächsten Posten — die Leitung der diplomatischen Akademie der VAE — baldmöglichst und mit einem verbuchten Erfolg antreten zu können. León verhandelte also insgeheim mit hochrangigen Emiratis über seine Konditionen, während er gleichzeitig in Libyen vermittelte, wo die VAE massiv und einseitig eingriffen.[30] Als dies bekannt wurde, musste León die geplante Amtsübergabe an Kobler

**27** Wolfram Lacher, »The UN Wants to End Libya's Civil War. Here's the Big Challenge They Face«, in: *Monkey Cage*, 5.11.2015, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/11/05/why-libya-isnt-just-divided-but-fragmented/> (Zugriff am 22.5.2018).

**28** Gespräch des Autors mit UNSMIL-Funktionär, Tripolis, April 2018.

**29** Gespräche des Autors mit westlichen Diplomaten, Berlin und London, September 2015.

**30** Randeep Ramesh, »UN Libya Envoy Accepts £1,000-a-Day Job from Backer of One Side in Civil War«, in: *The Guardian*, 4.11.2015.

vorziehen, ohne in Libyen zu einem Verhandlungsergebnis gekommen zu sein.

Kobler stand bei seiner Amtsübernahme vor der Wahl, den durch den León-Skandal in Zweifel gezogenen Abkommensentwurf noch einmal neu aufzurollen oder einen schnellen Abschluss herbeizuführen. Nicht zuletzt aus Eigeninteresse befürworteten libysche Verfechter des Abkommens Letzteres. Den Ausschlag gab jedoch das Verlangen westlicher Regierungen nach einer baldigen Unterzeichnung. Hauptgrund war die stetige Ausbreitung des IS, vor allem in der Region Sirt. Insbesondere die Obama-Administration und Italien sahen dringenden Handlungsbedarf, wünschten aber, dass eine »legitime« libysche Regierung internationale Unterstützung für das Vorgehen gegen den IS anforderte. Sollten sich die Verhandlungen weiter hinziehen, stand allerdings zu erwarten, dass es auch ohne eine Einheitsregierung zur Militärintervention gegen den IS kommen würde — mit wiederum negativen Rückwirkungen auf die Verhandlungen. Europäische Regierungen benötigten zudem ein legitimiertes Gegenüber, um in libyschen Gewässern militärisch gegen Menschenschmuggler vorzugehen, da Russland ein Mandat für solche Pläne im Sicherheitsrat blockierte.[31] Ende November gaben Italien und die USA das Tempo vor, indem sie für Mitte Dezember 2015 eine Konferenz auf Ministerebene anberaumten, die ihre Unterstützung für das Abkommen aussprechen sollte — obwohl es noch gar kein Abkommen gab.[32]

Der Zeitdruck verleitete UNSMIL zu einem gewagten Manöver. Die Verhandlungsparteien, HoR und GNC, waren intern gespalten. Dem Abkommenstext nach waren die beiden Parlamente die Vertragsparteien, die institutionellen Pfeiler des Machtteilungsabkommens und zentral für dessen Umsetzung — doch in keinem der beiden Parlamente gab es eine formelle Mehrheit für das Abkommen, überdies hatten beide Parlamentspräsidenten ihren Delegationen das Mandat entzogen. UNSMIL beschloss daher, die Verhandlungsteilnehmer in individueller Eigenschaft unterschreiben zu lassen. Um die — wie Kobler und westliche Diplomaten beteuerten — angeblich breite Unterstützung in Libyen für das Abkommen zu unterstreichen, flog UNSMIL Dutzende von Parlamentariern, Bürgermeistern und anderen politischen Akteuren zur Unterzeichnung nach Skhirat. Von den 21 Persönlichkeiten, die das Abkommen am 17. Dezember 2015 paraphierten, gehörten nur elf als gewählte Mitglieder einem der beiden Parlamente an; die anderen zehn waren von UNSMIL handverlesen und meist ohne nennenswerte politische Basis.

Nach Verhandlungen, die in diesem Rahmen kaum ein Jahr lang geführt worden waren, erlegte der von westlichen Regierungen ausgeübte Zeitdruck dem Abkommen Geburtsfehler auf, die sich als fatal erweisen sollten. Die Zustimmung des HoR, die für die Umsetzung des Abkommens und die Regierungsbildung zwingend nötig war, sollte auch nach der Unterzeichnung ausbleiben, und das Tauziehen darüber ließ Gräben aufklaffen, die die Arbeit des Parlaments dauerhaft lähmten. Um möglichst viele Klientelgruppen zu beschwichtigen, stockte Kobler im November den zu bildenden Präsidialrat von sechs auf neun Mitglieder auf, ohne von dem Erfordernis einstimmiger Entscheidungen im Rat abzurücken. Damit war die Handlungsunfähigkeit des Präsidialrats programmiert. Zum Zeitpunkt des forcierten Abschlusses hatten Verhandlungen mit bewaffneten Akteuren über Sicherheitsarrangements nicht einmal begonnen, womit zentrale Fragen aus dem Machtteilungsabkommen ausgeklammert waren, die in der Folge nicht gelöst werden konnten. Sämtliche dieser Probleme waren schon im Dezember 2015 zu erkennen, doch die Warnungen von Experten vor einem übereilten Vorgehen wurden in den Wind geschlagen.[33] Dieses Vorgehen beruhte weitgehend auf Annahmen, die sich anschließend als falsch herausstellten.

## Fehlkalkulationen

Die UN-Vermittler koordinierten ihr Vorgehen während der Verhandlungen eng mit westlichen Regierungen, die sich für die Umsetzung des Abkommens engagieren wollten. Dabei teilten sie die Fehlkalkulationen, die in westlichen Hauptstädten sowohl hinsichtlich des eigenen Einflusses auf die libyschen Konfliktakteure als auch mit Blick auf den Spielraum der Einheitsregierung herrschten.

**31** Somini Sengupta, »Russia Resisting Europe Request for Tough U.N. Anti-Smuggling Step«, in: *New York Times*, 15.9.2015.

**32** Gespräche des Autors mit westlichen Diplomaten, Tunis und London, November/Dezember 2015.

**33** Siehe etwa ICG, »Statement on a Political Deal for Libya«, 12.12.2015, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/statement-political-deal-libya> (Zugriff am 8.3.2018).

Noch zum Zeitpunkt der Unterzeichnung liefen Planungen für eine Internationale Unterstützungsmission in Libyen (LIAM), für die allein Italien 5000 Soldaten zur Verfügung stellen wollte — vordergründig zur Ausbildung libyscher Kräfte, tatsächlich aber vor allem zum Schutz der Einheitsregierung und der internationalen Präsenz in Tripolis.[34] Die Planungen waren zentral für die Überlegungen in westlichen Regierungen, wie das Abkommen umgesetzt werden sollte — gingen aber an den Realitäten in Libyen weit vorbei. Dass es in einer libyschen Regierung keine Unterstützung für eine solche Truppenpräsenz geben würde, war abzusehen. Als schließlich auch die italienische Regierung zu dieser Einsicht gelangte, wurden die Pläne zurückgestellt.

Sowohl die UN-Sondergesandten als auch westliche Regierungen überschätzten zudem den Effekt der ihnen zur Verfügung stehenden Strafmaßnahmen. León und Kobler drohten wiederholt mit Sanktionen gegen Spoiler, doch Differenzen im Sicherheitsrat verhinderten UN-Sanktionen gegen führende Gegner der Einheitsregierung, darunter Haftar. Daher belegten die EU und USA gesondert drei Politiker mit Sanktionen, unter ihnen die beiden Parlamentspräsidenten.[35] Alle drei waren eher Strohmänner als Schwergewichte, und ob man sie als »Spoiler« bezeichnen konnte, war fraglich: Schließlich gab es berechtigte Einwände gegen die Legitimität des Abkommens und der auf ihm beruhenden Regierung. Außerdem war es verständlich, dass sie sich gegen ein Arrangement stellten, in dem die Dominanz ihrer politischen Rivalen schon vorgezeichnet war. Im Übrigen zeigten die Sanktionen keine nennenswerte Wirkung, außer dass sie die Gegner des Abkommens in ihrem Trotz bestärkten.

Die Kalkulationen westlicher Diplomaten beruhten überdies auf der Erwartung, der Präsidialrat und seine Regierung könnten durch die Schaffung neuer Tatsachen ihr anfängliches Legitimitätsdefizit überwinden. Da allein die Einheitsregierung Zugang zu staatlichen Finanzen haben würde, werde sie Abkommensgegner und Zauderer nach und nach »einkaufen«. Westliche Regierungen und die UN drängten den Präsidialrat dazu, Ende März 2016 in Tripolis die Amtsgeschäfte aufzunehmen, obwohl das Parlament in Tobruk weder dem Abkommen noch der Regierung zugestimmt hatte.[36] Da es keine Fortschritte bei der Aushandlung von Sicherheitsarrangements gab, war der Präsidialrat für seine Sicherheit in Tripolis auf lokale Milizen angewiesen, die aus Sicht mehrerer Regierungsmitglieder feindliche Kräfte darstellten.

Der Umzug nach Tripolis trug dazu bei, dass sich die anfänglichen Divergenzen zwischen den Abkommensparteien verfestigten.[37] Mehrere Mitglieder von Präsidialrat und Regierung lehnten die Arbeit in Tripolis unter diesen Umständen ab, womit der Präsidialrat seinen Anspruch, eine Regierung der nationalen Einheit zu leiten, im Grunde schon verlor. Auch die gewünschten Fakten ließen sich nicht schaffen. Denn einerseits gewährte der Gouverneur der Zentralbank dem Präsidialrat keinen Zugang zu regulären Budgets, solange das Parlament weder der Regierung noch einem Budget zugestimmt hatte, geschweige denn über die Staatsausgaben wachte. Andererseits arbeiteten die Präsidialratsmitglieder und Minister nicht mit-, sondern eher gegeneinander, so dass die Klientelstrukturen individueller Mitglieder keine Machtstruktur der Regierung als Ganzem ergaben und der Präsidialrat folglich keine Kontrolle über die Kräfte ausübte, die sich lose mit ihm assoziierten.

## Die UN: Vom Vermittler zur Konfliktpartei

Mit dem Abschluss des Abkommens und der Bildung des Präsidialrats im Dezember 2015 erhielt UNSMIL das formelle Mandat, die Umsetzung des Abkommens zu begleiten. Hätte es sich tatsächlich um ein Abkommen über die Teilung der Macht zwischen den Konfliktparteien gehandelt, so wäre diese Aufgabe weitgehend mit einer unparteiischen Mittlerrolle vereinbar gewesen. Da es sich aber um ein Abkommen zwischen bestimmten Akteuren gegen den Widerstand zahlreicher anderer handelte, bestand die UN-Rolle nun faktisch darin, den Präsidialrat dabei zu unterstützen, sich gegen seine Gegner zu behaupten. In Tripolis lief dies auf ein stillschweigendes Einvernehmen mit den Milizen hinaus, die dem Präsidialrat

**34** Gespräche des Autors mit westlichen Diplomaten, Tunis, London und Berlin, November/Dezember 2015. Siehe auch Francesco Grignetti, »Ora è possibile l'opzione militare. All'Italia il coordinamento del Liam«, in: *La Stampa*, 31.3.2016.

**35** »EU Sets Sanctions, Mulls Security Mission to Back Libya Unity Government«, *Reuters*, 1.4.2016; »U.S. Treasury Sanctions Libyan Official for ›Stalling‹ Progress«, *Reuters*, 13.5.2016.

**36** Gespräche des Autors mit Mitgliedern des Präsidialrats, libyschen Politikern und westlichen Diplomaten, Tunis, März 2016.

**37** Gespräche des Autors mit politischen Vertretern Zintans, Zintan, April 2016.

zugerechnet wurden und von der Jahresmitte 2016 an ihre Rivalen in mehreren Gefechtsrunden aus der Hauptstadt verdrängten. Die Akteure in Tripolis selbst sahen hinter dieser Entwicklung gar eine Strategie des UNSMIL-Sicherheitsberaters, des italienischen Generals Paolo Serra — ein Eindruck, dem die UN-Mission nicht entgegenzuwirken suchte —, und der italienischen Regierung.[38] Im Osten des Landes bedeutete es, dass sich UNSMIL hinter eine Reihe von umstrittenen Milizenführern stellte, nur weil diese in der Einheitsregierung eine Chance sahen, ihren eigenen Einfluss auf Kosten Haftars auszuweiten.[39]

**Bald nach Ankunft des Präsidialrats in Tripolis wurde deutlich, dass sich das Abkommen nicht umsetzen ließ und die politische Spaltung des Landes bestehen blieb.**

Schon bald nach der Ankunft des Präsidialrats in Tripolis wurde deutlich, dass das Abkommen nicht umgesetzt werden konnte und die politische Spaltung des Landes bestehen blieb. Angesichts dessen betonten Vertreter westlicher Regierungen, dass in einem abgeänderten Abkommen Platz für Haftar gefunden werden müsse. Da sich UNSMIL jedoch eng mit der Einheitsregierung assoziiert hatte, konnte sie schlecht zwischen dieser Regierung und ihren Gegnern vermitteln. Tatsächlich weigerte sich Haftar nach dem Abschluss des Abkommens über ein Jahr lang, Kobler zu treffen — das sei »Zeitverschwendung«.[40] Erst mit der Amtsübernahme Ghassan Salamés im Juli 2017 begann UNSMIL, sich von der Einheitsregierung zu distanzieren und sich erneut um eine Rolle als unparteiische Vermittlerin zu bemühen.

## Schlussfolgerungen und Aussichten

Die Bedingungen, unter denen die UN-Sondergesandten León und Kobler 2015 versuchten, ein temporäres Machtteilungsarrangement zur Überwindung der politischen Spaltung Libyens auszuhandeln, waren schwierig. Die UN-Vermittler genossen zwar die geschlossene Unterstützung des Sicherheitsrats und westlicher Staaten. Sie konnten aber nur begrenzten Einfluss auf lokale Akteure ausüben, da die Stationierung einer internationalen Truppe zur Durchsetzung des Abkommens nie eine realistische Option war und die Großmächte nicht bereit oder in der Lage waren, die Regionalstaaten von ihrer Unterstützung für die Konfliktparteien abzubringen.

Angesichts dieser Ausgangslage lässt sich die Frage, ob ein geduldigeres Vorgehen der UN-Vermittler und die stärkere Einbeziehung der bewaffneten Akteure tatsächlich zum Abschluss eines funktionsfähigen Machtteilungsabkommens geführt hätten, nicht endgültig beantworten. Die Fehlentscheidungen der UN-Vermittler und westlicher Regierungen insbesondere während der Schlussphase der Verhandlungen bedeuteten jedoch, dass die Bemühungen von UNSMIL zu diesem Zeitpunkt nicht mehr als ernsthafter Versuch gelten konnten, ein tragfähiges Abkommen zustande zu bringen. Weder Leóns persönliche Ambitionen noch die Sorge vor der fortschreitenden Ausbreitung des IS rechtfertigten die Hast, mit der das Abkommen durchgepeitscht wurde. Die Annahmen, auf denen dieses Vorgehen beruhte, waren schon damals als Wunschdenken erkennbar. Dass UN-Generalsekretär Ban Ki-moon Leóns unmittelbaren Wechsel vom Sondergesandten auf einen hochdotierten Posten in den VAE bewilligte und die UN sowie westliche Regierungen den Skandal anschließend ohne weiteres unter den Teppich kehrten, gibt zudem Anlass zu der Befürchtung, dass solche offensichtlichen Interessenkonflikte auch bei zukünftigen UN-Vermittlern nicht auszuschließen sind.

Aus Sicht westlicher Regierungen konnte das Skhirat-Abkommen trotz seines Scheiterns als Teilerfolg gelten. Obwohl die international anerkannte Regierung in Tripolis weitgehend handlungsunfähig war, bot sie ihnen die Möglichkeit, die eigenen Kerninteressen zu wahren. Die USA, Großbritannien und Italien unterstützten den Kampf von Milizen aus Misrata gegen den IS in Sirt mit Billigung der Regierung und unter der Fiktion, es handele sich um Truppen, die der Regierung gegenüber loyal seien. Die EU, insbesondere Italien, nutzte den Deckmantel der Einheitsregierung, um Arrangements mit lokalen Milizen zur Verhinderung von Migration einzugehen und in libyschen Gewässern aktiv zu werden. Ende 2016 hatte der IS sein gesamtes Territorium in Libyen ver-

**38** Gespräche des Autors mit militärischen Akteuren, Tripolis, September 2016 und März 2017.

**39** Sami Zaptia, »›Dismayed‹ Tripoli NOC Chairman Sanalla Slams UNSMIL's Kobler as ›Ignorant‹ for Meeting ›Criminal‹ Jadhran«, in: *Libya Herald*, 24.7.2016, <https://www.libyaherald.com/2016/07/24/dismayed-tripoli-noc-chairman-sanalla-slams-unsmils-kobler-as-ignorant-for-meeting-criminal/> (Zugriff am 8.3.2018).

**40** »Libya: Gen. Haftar Rejects Libyan Gov't under PM Sarraj«, *ANSAmed*, 18.5.2016.

loren, und 2017 ging die Zahl der Migranten, die über Libyen in die EU gelangten, gegenüber dem Vorjahr um ein Drittel zurück — ganz ohne die Bildung einer effektiven Einheitsregierung. Auch die Erdölproduktion erholte sich — nicht aufgrund, sondern trotz des Skhirat-Abkommens. Die Dringlichkeit, mit der westliche Regierungen und die UN die Bildung einer Einheitsregierung betrieben hatten, wich infolge der Anpassung an den Status quo.

Doch die schnelle Installierung einer Fassadenregierung, die westlichen Interessen diente, war mit Folgekosten verbunden. Die Auswirkungen der Skhirat-Verhandlungen haben die Hindernisse für die laufenden Vermittlungsversuche der UN weiter erhöht. Die beiden Parlamente erlitten aufgrund der Kontroversen um das Abkommen irreversible Spaltungen und büßten in den Augen der libyschen Öffentlichkeit jegliche Glaubwürdigkeit ein. Als Verhandlungsparteien sind sie nun noch weniger geeignet, als sie es während der Skhirat-Gespräche ohnehin schon waren. UNSMIL wird nicht umhinkommen, einen neuen Anlauf vor allem mit Akteuren zu versuchen, die keine gewählten Volksvertreter sind. Die Wahl der Repräsentanten wird umso schwieriger sein, als das Abkommen die Zersplitterung der politischen Landschaft massiv gefördert hat. Und schließlich wurde mit dem Scheitern von Skhirat die letzte Chance verpasst, Haftar zu einem Kompromiss zu bewegen oder ihm die Unterstützung im Osten des Landes zu entziehen. Seit der Unterzeichnung des Abkommens hat sich Haftar durch Repression dort so fest etabliert, dass andere politische Kräfte keine Spielräume mehr haben. Seine Kompromissbereitschaft ist auf einem Tiefpunkt angekommen, da Haftar nicht nur weiterhin Unterstützung aus den VAE und Ägypten erhält, sondern nun auch von westlichen Regierungen umworben wird.

Insgesamt bietet sich das Bild einer äußerst verfahrenen Lage, die momentan nur bedingt Perspektiven für erfolgreiche Vermittlungsversuche eröffnet. Der UN-Sonderbeauftragte Salamé hat es zunächst kunstvoll verstanden, libysche und internationale Akteure trotzdem wieder an einen von der UN geführten Prozess zu binden. Er trat mit den Zielen an, eine Abänderung des Skhirat-Abkommens durch die beiden Parlamente zu verhandeln; eine Konferenz zu organisieren, auf der alle politischen und sozialen Gruppen repräsentiert sein sollten, deren beabsichtigte Funktion jedoch unklar blieb, sowie ein Referendum über den im Juli 2017 von der verfassunggebenden Versammlung vorgelegten Verfassungsentwurf und (noch 2018) Wahlen abzuhalten.[41]

Mittlerweile sieht Salamé sich gezwungen, diesen Fahrplan zu revidieren. Seine Versuche, die beiden Parlamente zu einem Schritt zu bewegen, der sie ihrer eigenen Auflösung näherbringen würde, erwiesen sich als aussichtslos. Die »Nationale Konferenz« wurde zu einem breit angelegten Konsultationsprozess auf lokaler Ebene umfunktioniert, der keine Basis für neue Verhandlungen bietet. Nun plant Salamé einen raschen Wahlgang ohne ein vorangehendes neues Abkommen und wahrscheinlich auch, ohne zuerst ein Verfassungsreferendum abzuhalten.[42]

In der aktuellen Situation wäre ein Verfassungsreferendum tatsächlich ein riskantes Vabanquespiel, denn die Ablehnung des Entwurfs oder die Nichtabhaltung des Referendums in Teilen des Landes würde den UN-Prozess als Ganzes kollabieren lassen. Der Verfassungsentwurf ist umstritten; die ethnische Minderheit der Amazigh boykottierte den Verfassungsprozess, und Vertreter anderer wichtiger Gruppierungen in der verfassunggebenden Versammlung weigern sich, den Entwurf als Arbeitsergebnis anzuerkennen. Zudem haben sich die politischen und militärischen Kräfteverhältnisse im Land seit der Wahl zur verfassunggebenden Versammlung 2014 grundlegend verändert. Die Machtbalance ist noch immer derart ungeklärt, dass es vermutlich nicht realistisch ist, in dieser Lage eine permanente Verfassung für das Land verabschieden zu wollen. Erst eine vorübergehende Befriedung wird es ermöglichen, die Frage zu klären, wie mit dem Entwurf umgegangen werden soll. In der Zwischenzeit aber gibt es keine konstitutionelle oder politische Basis für Wahlen. Obgleich Salamé sich wiederholt gegen ein nochmaliges Interimsarrangement ausgesprochen hat, wäre genau das vonnöten, ehe Wahlen stattfinden können.

Die wichtigste Lektion aus den Fehlern von Skhirat lautet, dass die Durchsetzung scheinbar schneller Lösungen für die Machtkämpfe in Libyen auf Kosten

**41** UNSMIL, »Step by Step, UN Action Plan for Successful Transition Takes Hold in Libya«, 11.1.2018, <https://unsmil.unmissions.org/step-step-un-action-plan-successful-transition-takes-hold-libya> (Zugriff am 8.3.2018).

**42** UNSMIL, »Remarks of SRSG Ghassan Salamé to the United Nations Security Council on the Situation in Libya«, 21.5.2018, <https://unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salam%C3%A9-united-nations-security-council-situation-libya-21-may-2018> (Zugriff am 22.5.2018).

ihrer Tragfähigkeit geht und letztlich kontraproduktiv ist. Westliche Regierungen sollten es vermeiden, den gleichen Fehler nochmals zu begehen, während Salamé sich darum bemüht, die Voraussetzungen für erfolgreiche Verhandlungen zu schaffen. Insbesondere in Paris, aber auch in anderen westlichen Hauptstädten ist man mittlerweile auf möglichst rasche Wahlen fixiert.[43] Das Streben nach einem baldigen Wahlgang beruht vor allem auf der Annahme, Haftar könne auf diese Weise in einen politischen Prozess eingebunden werden, da er glaube, die Wahlen gewinnen zu können. Mindestens ebenso plausibel ist jedoch, dass Haftar an Wahlen interessiert ist, die nur in Gebieten unter seiner Kontrolle stattfinden, oder dass ein gescheiterter Versuch, Wahlen abzuhalten, in seinem Interesse wäre. Beides würde ihm erlauben, sich zum Staatschef proklamieren zu lassen.

Wenn Wahlen die Konflikte in Libyen nicht befeuern, sondern beilegen sollen, muss eine Reihe von Voraussetzungen gegeben sein, die sich nicht durch internationale Dekrete schaffen lassen. Die Fragen danach, was gewählt werden soll und welche Befugnisse die gewählte Instanz haben soll, können nur durch eine Verfassung geregelt werden — oder eben durch ein Abkommen, das die Funktion einer vorübergehenden Verfassung hat. Wähler und Kandidaten müssen davon ausgehen können, dass die Wahlergebnisse nicht von Gewaltakteuren in ihren jeweiligen Einflussgebieten diktiert werden, dass die Wahlen in den meisten Regionen des Landes stattfinden können und dass der Großteil der Akteure das Ergebnis anerkennen wird. Um diese Voraussetzungen auch nur ansatzweise zu gewährleisten, bedarf es eines neuen — und effektiven — Machtteilungsabkommens, das auch Sicherheitsarrangements einschließt. Ein solches Abkommen kann, wenn überhaupt, nur durch hartnäckige Vermittlungsbemühungen und mit konsequenter internationaler Unterstützung erreicht werden. In Ermangelung eines neuen Abkommens ähnelt die Beschwörung bevorstehender Wahlen einer gefährlichen Realitätsflucht. Deutschland, das die Führungsrolle von UNSMIL in den Bemühungen um die Beilegung der Konflikte stets unterstützt hat, könnte sein Gewicht noch weitaus dezidierter als bisher dafür einsetzen, westliche und regionale Staaten von ihren Alleingängen abzubringen und den Freiraum für einen von UNSMIL geführten kohärenten internationalen Ansatz zu schaffen.

**43** Frederic Wehrey/Wolfram Lacher, »The Wrong Way to Fix Libya«, in: *Foreign Affairs*, 19.6.2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2018-06-19/wrong-way-fix-libya?cid=int-fls&pgtype=hpg> (Zugriff am 19.6.2018).

*Muriel Asseburg*

# Syrien: UN-Vermittlung als Spielball von Regional- und Großmachtinteressen

Eine Teilung der Macht zwischen Vertretern von Regime und Opposition sowie ein politischer Übergang zu einem inklusiven, demokratischen und pluralistischen politischen System sollten den syrischen Bürgerkrieg befrieden. So war es zumindest im Genfer Kommuniqué von 2012 und in der Sicherheitsratsresolution 2254 vom Dezember 2015 vorgesehen. Doch sowohl dem UN-Vermittler Staffan de Mistura (seit Juli 2014 im Amt) als auch seinen beiden Vorgängern, Kofi Annan (Februar – August 2012) und Lakhdar Brahimi (August 2012 – Mai 2014), beide gemeinsame Vermittler von UN und Arabischer Liga (AL), gelang es nicht, die syrischen Konfliktparteien zu substantiellen Verhandlungen an einen Tisch zu bringen. Somit konnten sie weder Fortschritte im Hinblick auf eine Machtteilung und einen politischen Übergang erzielen noch zu einer nachhaltigen Beruhigung des Konflikts oder zum effektiven Schutz der Zivilbevölkerung beitragen.

Stattdessen wurden die Interessengegensätze zunächst zwischen lokalen, dann auch zwischen regionalen und internationalen Akteuren militärisch ausgetragen. Russland, das seit September 2015 direkt auf Seiten des Regimes und seiner Verbündeten in die Kampfhandlungen involviert ist, versuchte seine militärischen Erfolge für eine Konfliktregelung zu nutzen. Dazu etablierte Moskau 2017 gemeinsam mit Ankara und Teheran im kasachischen Astana ein alternatives Verhandlungs- und Konfliktmanagementformat, das in Konkurrenz zum UN-Ansatz stand. Allerdings gelang es auch den Astana-Mächten nicht, direkte Verhandlungen zu initiieren, eine dauerhafte Beruhigung der Kampfhandlungen oder Fortschritte in Richtung einer politischen Konfliktregelung zu erreichen. Vielmehr eskalierte der Konflikt in der ersten Jahreshälfte 2018 erneut an mehreren Fronten mit Vehemenz, nachdem der sogenannte »Islamische Staat« seine territoriale Basis weitestgehend verloren hatte und die Aufständischen gegen das Regime in wenige Enklaven zurückgedrängt worden waren. Denn die Führung in Damaskus unter Baschar al-Assad zielte darauf, weitere Gebiete zurückzuerobern; die Regionalmächte (insbesondere der Iran, die Türkei und Israel) suchten ihre Interessen bei der Neuordnung Syriens militärisch zu verwirklichen, und auch Russland und die USA setzten weiterhin auf die militärische Karte.

Dieser Beitrag analysiert den Vermittlungsansatz der UN in Syrien vor dem Hintergrund des bisherigen Konfliktverlaufs und der widerstreitenden Interessen der Konfliktparteien, der Regionalmächte und der internationalen Akteure. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund: Wie geht die Vermittlungsmission von Staffan de Mistura mit den lokalen, regionalen und internationalen Konfliktakteuren um? Welche Hauptfaktoren stehen einem Erfolg des UN-Ansatzes in Syrien entgegen? Welche Faktoren im Ansatz der Mission erschweren darüber hinaus den Erfolg? Was können die deutsche und die europäische Politik tun, um die UN-Vermittlung zu unterstützen und sie effektiver zu machen?

## Konfliktdynamiken und Konfliktakteure

Der Krieg in Syrien hat seinen Ausgangspunkt in Bürgerprotesten gegen Polizeigewalt, Familienherrschaft und Kleptokratie.[1] Vom Beginn der Proteste an, der in der Regel auf den 15. März 2011 datiert wird, setzte das Regime neben einzelnen Reformen vor allem auf Gewalt, um die zunächst friedlichen und unbewaffneten Demonstrationen niederzuschlagen. Als Reaktion bewaffneten sich Aktivisten und Deserteure – zunächst um Demonstrationen und Oppositions-

1 Zu Ursachen und Verlauf des Konflikts in den ersten Jahren vgl. Muriel Asseburg, »Die syrische Tragödie – vom zivilen Protest zum Bürgerkrieg«, in: Klaus Gallas (Hg.), *Orient im Umbruch: Der Arabische Frühling und seine Folgen*, Halle (Saale) 2014, S. 96–107.

hochburgen zu verteidigen, später um aktiv gegen das Regime zu kämpfen. So verwandelten sich die Demonstrationen bereits im Sommer 2011 in einen bewaffneten Aufstand.

Rasch begannen Staaten in der Region, allen voran die Türkei und die arabischen Golfstaaten, sowie einige europäische Länder und die USA, unterschiedliche Rebellengruppen logistisch, finanziell oder mit Training und Waffen zu unterstützen. Damit nährten sie nicht nur die Illusion, die Opposition könne militärisch obsiegen, sondern trugen auch zu Konkurrenz und fortgesetzten Machtkämpfen in den Rängen der Opposition bei. Dennoch eroberte die bewaffnete Opposition erfolgreich in vielen Teilen Syriens Stadtviertel von Provinzstädten, Dörfer und ländliche Gebiete. Das Regime verlegte sich auf die Belagerung, das Aushungern und die Bombardierung der von den Rebellen eroberten Städte bzw. Stadtteile. Auch zog es seine Truppen aus den mehrheitlich kurdisch besiedelten Gebieten im Norden und Nordosten des Landes zurück, um sich auf die Sicherung der Hauptstadt sowie strategischer Orte und Verkehrsverbindungen zu konzentrieren.

**Die russische Militärintervention im September 2015 wendete das Blatt zugunsten des syrischen Regimes.**

Als das Überleben des Regimes ernsthaft gefährdet schien, kamen ihm 2012 zunächst der Iran und die libanesische Hisbollah zu Hilfe. Aber erst die russische Militärintervention im September 2015 wendete das Blatt im Bürgerkrieg zugunsten des Regimes und erlaubte ihm, mit Unterstützung der russischen Luftwaffe Stück für Stück die Rückeroberung von Territorium. Im Laufe des Jahres 2017 geriet auch der IS in Syrien in massive Bedrängnis.[2] Dieser hatte seit 2013 große Gebiete in Syrien und im Irak erobert, 2014 ein Kalifat ausgerufen und einen Proto-Staat gegründet. Seine Vertreter erhoben über Syrien und den Irak hinaus einen Anspruch mit globaler Reichweite und ermutigten die Gründung von lokalen Ablegern in anderen fragilen Staaten. Nach Erfolgen gegen den IS im Irak verlegte die 2014 etablierte Anti-IS-Koalition unter Führung der USA im Jahr 2017 ihre Anstrengungen auf Syrien. Im Zusammenwirken mit den parallelen Bemühungen Russlands, des Iran und des Assad-Regimes gelang es, den IS zurückzudrängen und ihn nahezu vollständig seiner territorialen Basis zu berauben. Dabei waren es vor allem die von den Kurden dominierten Syrischen Demokratischen Kräfte (SDF), die im Norden und Osten mit US-amerikanischer Luftunterstützung und der Hilfe von Spezialkräften Landesteile zurückeroberten. Sie dehnten ihre Kontrolle weit über die mehrheitlich kurdisch besiedelten Gebiete hinweg aus. Im Juni 2018 beherrschten das Regime und seine Verbündeten rund 57,5 Prozent, die SDF rund 25,9 Prozent, unterschiedliche Rebellengruppen rund 9 Prozent, die Türkei mit alliierten Rebellen 2,3 Prozent und der IS rund 4,7 Prozent des syrischen Territoriums.[3]

## Die lokale Ebene: Assad-Regime, Rebellen und die PYD

Das Assad-Regime bezeichnete von Anfang an alle Oppositionellen und Aufständischen als Terroristen, die es zu bekämpfen gelte. Zwar führte Damaskus begrenzte Reformen durch, um den Forderungen einzelner Bevölkerungsgruppen entgegenzukommen. Doch zu substantiellen Verhandlungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Opposition über eine Machtteilung und einen politischen Übergang war die syrische Führung zu keinem Zeitpunkt bereit. Spätestens seit dem Sommer 2017 sieht sich die syrische Führung aufgrund der Erfolge bei der Rückeroberung von Gebieten als Siegerin. Sie erklärte den Bürgerkrieg für beendet und läutete die Phase des Wiederaufbaus ein.[4] Zugleich machte sie ihre Absicht deutlich, den Anti-Terror-Kampf fortzuführen, sprich: auch jene Gebiete zurückzuerobern, die noch von Rebellen, den SDF oder dem IS kontrolliert wurden. Gleichzeitig verspürte sie immer weniger Druck, sich auf Verhandlungen über einen landesweiten Waffenstillstand oder humanitären Zugang zu belagerten Gebieten einzulassen. Obwohl das Regime es vorübergehend zuließ, dass Territorien unter der Kontrolle von Kurden und Rebellen verblieben, um seine Kräfte anderweitig bündeln zu können, hatte (und hat) es keineswegs die Absicht, dauerhaft eine territoriale

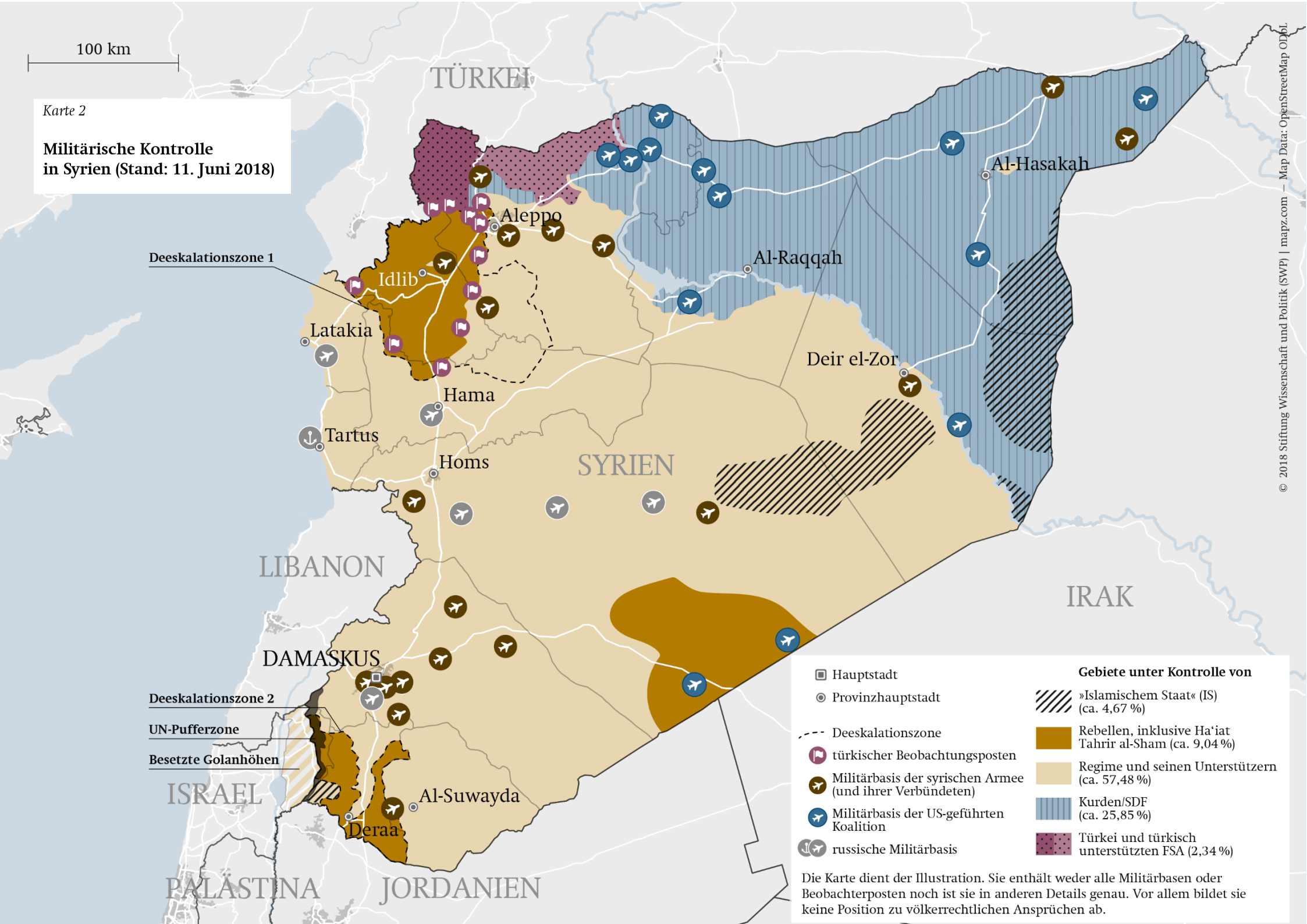
**2** Vgl. James Dobbins/Seth G. Jones, »The End of a Caliphate«, in: *Survival: Global Politics and Strategy*, 59 (Mai 2017) 3, S. 55–72.

**3** Vgl. die Karte auf Seite 31.

**4** Vgl. Muriel Asseburg/Khaled Yacoub Oweis, *Syria's Reconstruction Scramble. In a Game Fraught with Political Risk, Europe Should Aim for Long-term Stabilization*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP Comments 51/2017), <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017C51_ass_ows.pdf> (Zugriff am 27.2.2018).

*Karte 2*

**Militärische Kontrolle in Syrien (Stand: 11. Juni 2018)**




© 2018 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) | mapz.com — Map Data: OpenStreetMap ODbL

Machtteilung zu akzeptieren. Entsprechend setzte es die Belagerung und Bombardierung selbst der von den Astana-Mächten ausgehandelten Deeskalationszonen fort und eroberte in der ersten Jahreshälfte 2018 sowohl jene in den östlichen Vororten von Damaskus (Ost-Ghouta) als auch jene nördlich von Homs zurück. Ende Juni leitete es eine Offensive zur Rückeroberung jener im Südwesten ein.

Die syrische Opposition kämpfte von Anfang an nicht nur gegen das Assad-Regime, sondern auch damit, eine inklusive, repräsentative und effektive Vertretung mit einem gemeinsamen Programm auf die Beine zu stellen. Die Hürden waren hoch: Die Oppositionellen standen für ein breites Spektrum an ideologischen Trends, waren außerdem in Kräfte im Land und im Exil gespalten, und es gab ernsthafte Interessendivergenzen zwischen zivilen Akteuren und bewaffneten Gruppierungen. In mehreren Schritten schlossen sich unterschiedliche Oppositionsbündnisse zusammen, zuletzt im November 2017 unter dem Dach des Syrischen Verhandlungskomitees (SNC) in Riad. Während sich die Haltung des Regimes verhärtete, wurde die der Opposition angesichts der militärischen Verluste pragmatischer. Gleichzeitig verloren die in der — im März 2013 im türkischen Exil etablierten — Syrischen Interimsregierung (SIG) und im SNC vertretenen Oppositionellen an Einfluss auf das Konfliktgeschehen vor Ort. Dort gewannen stattdessen radikale Kräfte an Bedeutung, die von Verhandlungen ausgeschlossen bzw. nicht bereit waren, daran teilzunehmen.[5] So setzte sich etwa in der größten noch von Rebellen kontrollierten Enklave im Nordwesten des Landes, der Provinz Idlib, die jihadistische Nusra-Front (mittlerweile: Komitee zur Befreiung der Levante, HTS) gegen konkurrierende moderatere Gruppierungen durch und etablierte im November 2017 eine eigene Lokalregierung, die sogenannte Nationale Heilsregierung. Sie übernahm die Kontrolle der Grenzübergänge und dominierte bald in vielen Orten direkt oder durch Infiltration die lokalen Räte.[6]

Lange Zeit sah es so aus, als ob in erster Linie die Kurden von den militärischen Entwicklungen profitieren würden. Schon 2012 hatte das Regime seine Truppen ohne nennenswerte Kampfhandlungen aus den mehrheitlich kurdisch besiedelten Gebieten im Norden und Nordosten des Landes zurückgezogen. Dies erlaubte es den Kurden, dort (in der Eigendiktion Rojava, also Westkurdistan) 2012 eine Selbstverwaltung zu verkünden, in der der syrische PKK-Ableger, die Partei der Demokratischen Union (PYD), mit seinen Kämpferinnen und Kämpfern die Macht ergriff. Im März 2016 verkündete die PYD nicht nur eine weitgehende Autonomie in den mehrheitlich kurdisch besiedelten Gebieten, sondern etablierte auch eine politische Struktur gemäß der Ideologie von Abdullah Öcalan.[7] Allerdings regierte die PYD im Innern keineswegs so progressiv-demokratisch, wie sie es sich auf die Fahnen schrieb.[8]

**Die PYD konnte ihre militärischen Erfolge kaum in politische Errungenschaften ummünzen.**

Die Kämpfer der PYD boten sich außerdem der internationalen Anti-IS-Koalition erfolgreich als Bodentruppen für den Kampf gegen die Jihadisten an. Im Gegenzug erhielten sie von den USA im Rahmen der SDF militärische Ausrüstung und Training. Mit amerikanischer Luftunterstützung gelang es den SDF, einen großen Teil der vom IS kontrollierten Gebiete in Syrien zu befreien — deutlich über die kurdischen Siedlungsgebiete hinaus. Allerdings konnte die PYD ihre militärischen Erfolge kaum in politische Errungenschaften ummünzen. So war sie weder bei den UN-geführten Verhandlungen noch im Astana-Format vertreten, da ihre Teilnahme von der Türkei vehement abgelehnt wurde. Auch blieben ihre territorialen Zugewinne prekär; ein zusammenhängendes

**5** Einen aktuellen Überblick über die wichtigsten bewaffneten Gruppierungen und ihre Stärke gibt The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance*, 118 (2018) 1, S. 364f.

**6** Die Situation blieb allerdings dynamisch. Zu Beginn des Jahres 2018 schlossen sich moderatere Rebellengruppen gegen das HTS zusammen und drängten die Jihadisten aus Teilen der Provinz heraus.

**7** Der Sozialvertrag betont direkte Demokratie, Geschlechtergleichheit und Religionsfreiheit, inklusive der Einbindung nicht-kurdischer Minderheiten. YPG International, *Charter of the Social Contract*, 1.7.2016, <https://ypginternational.blackblogs.org/2016/07/01/charter-of-the-social-contract-in-rojava/> (Zugriff am 21.2.2018).

**8** Andersdenkende Kurden wurden mundtot gemacht, unabhängige Aktivitäten weitestgehend unterbunden. Vgl. Rana Khalaf, *Governing Rojava: Layers of Legitimacy in Syria*, London: Chatham House, 2016; Wladimir van Wilgenburg, »This Is a New Syria, Not a New Kurdistan«, in: *Middle East Eye*, 17.3.2017, <http://www.middleeasteye.net/news/analysis-kurds-syria-rojava-1925945786> (Zugriff am 21.2.2018).

Selbstverwaltungsgebiet kam nicht zustande. Denn im Herbst 2016 intervenierte die Türkei militärisch, um einen Keil zwischen die kurdischen Kantone zu treiben und eine Pufferzone zu schaffen. Nach der amerikanischen Ankündigung einer fortgesetzten Kooperation mit den SDF[9] intervenierte Ankara im Januar 2018 erneut, um die PYD aus dem Kanton Afrin zu vertreiben bzw. die kurdischen Selbstverwaltungsgebiete in Enklaven zu zerteilen. Gleichzeitig gerieten PYD-Kämpfer im Osten des Landes durch Regimetruppen unter Druck, die vom IS befreite Gebiete unter ihre Kontrolle zu bringen suchten.

## Die regionale Ebene: Türkei, arabische Golfstaaten, Iran und Israel

Die Regionalmächte im Nahen und Mittleren Osten hatten von Anfang an wenig gemeinsame Prioritäten, die sie zu einer konstruktiven, gemeinschaftlichen Konfliktbearbeitung in Syrien motiviert hätten. Zwar betonten sie — ebenso wie die internationalen Akteure — regelmäßig die Notwendigkeit einer politischen Konfliktregelung, die Syriens territoriale Verfasstheit und seine staatlichen Institutionen erhalten sowie den Interessen der Syrerinnen und Syrern dienen solle. Dies hielt sie aber nicht von dem Bestreben ab, ihre eigenen Interessen durchzusetzen und dabei unterschiedliche Konfliktparteien zu instrumentalisieren bzw. selbst militärisch zu intervenieren.

Die Türkei und die arabischen Golfstaaten (vor allem Saudi-Arabien und Katar, anfangs auch die VAE) unterstützten zunächst unterschiedliche Rebellengruppen, um einen Regimewechsel in Syrien herbeizuführen. Sie verbanden damit die Hoffnung, Syrien aus seiner langjährigen Allianz mit dem Iran zu lösen und ihnen gewogene Kräfte in dem geopolitisch zentralen Land der arabischen Welt an die Macht zu bringen. Allerdings waren sie sich nicht einig, welche Kräfte obsiegen sollten, und so förderten sie jeweils ihnen ideologisch nahestehende Gruppierungen, statt die Einigung der Anti-Regimekräfte in den Vordergrund zu rücken.[10] Spätestens seit dem direkten russischen Eingreifen 2015 fuhren die Hauptunterstützer der Rebellen ihre Hilfen deutlich zurück. Nicht nur schien die bewaffnete Rebellion angesichts der russischen Übermacht nicht länger zielführend zu sein. Auch verschoben die arabischen Golfstaaten ihr Hauptaugenmerk auf den Krieg im Jemen, den sie als bedrohlichen Stellvertreterkonflikt mit dem Iran in der direkten Nachbarschaft wahrnahmen.

Für die Türkei hingegen rückten — vor dem Hintergrund des Bürgerkriegs mit der PKK, der im eigenen Land 2015 wieder aufgeflammt war, und im Vorfeld der auf den Juni 2018 vorgezogenen Parlamentswahlen — innenpolitische Zielsetzungen ins Zentrum. Infolgedessen konzentrierte sich die Regierung zunehmend darauf, die Aufrüstung der PYD, deren internationale politische Aufwertung und ein zusammenhängendes kurdisches Selbstverwaltungsgebiet an der südlichen Landesgrenze zu verhindern. Letzteres, so die Befürchtung, drohe ansonsten den türkischen Kurden als Modell und PKK-Kämpfern als Rückzugsgebiet zu dienen. Auch sollten syrische Flüchtlinge in eine »Schutzzone« innerhalb Syriens zurückgeführt werden. Die veränderte Lagebewertung in Ankara hatte zur Folge, dass die Türkei sich bis dato unwahrscheinlichen Partnern (neben Russland auch dem Iran) zuwandte und sich am Astana-Format beteiligte. So konnte sie in der ihr zugeschriebenen Einflusszone im Norden des Landes ihre Interessen mit der Billigung Russlands militärisch verfolgen, und die Kooperation mit Russland eröffnete ihr über Syrien hinaus neue außenpolitische Spielräume. Angesichts des angespannten Verhältnisses zu den Nato-Bündnispartnern und der EU war dies kein unwesentlicher Faktor.

Der Iran stellte sich in Syrien auf die Seite des Regimes und verurteilte den Aufstand als von außen gelenktes Manöver zur Schwächung der »Widerstandsachse« gegen Israel und die USA. Denn Teheran befürchtete, mit dem Assad-Regime einen langjährigen und wichtigen arabischen Verbündeten zu verlieren. Im Verlaufe der Kämpfe tat sich die Chance auf, die Präsenz des Iran in Syrien auszubauen, sich einen direkten Zugang zu den von der Hisbollah kontrollierten Gebieten im Libanon und damit zum Mittel-

**9** Ein US-Militär-Sprecher kündigte Mitte Januar 2018 den Aufbau einer SDF-Grenztruppe an. Der damalige US-Außenminister Rex Tillerson bestritt nach empörten türkischen Reaktionen ein solches Vorhaben. Vgl. »U.S. Backpedals on Kurdish Force as Turkey Prepares for War«, in: *Washington Post*, 19.1.2018, <https://www.washingtonpost.com/world/the-us-backpedals-on-new-kurdish-force-as-turkey-prepares-for-war/2018/01/18/7f6e1628-547b-40a5-8a45-9a4c133719b6_story.html?noredirect=on&utm_term=.5c3bd8b65427> (Zugriff am 15.5.2018).

**10** Der Umgang mit den syrischen Muslimbrüdern ist dafür ein anschauliches Beispiel: Die Türkei und Katar unterstützten sie, Saudi-Arabien und die VAE versuchten, ihren Einfluss klein zu halten.

meer zu verschaffen, die Abschreckung insbesondere gegenüber Israel zu erhöhen und sich so gegen etwaige Angriffe zu immunisieren.[11] Deshalb entsandte Teheran nicht nur Militärberater und kämpfende Einheiten, sondern übernahm auch eine führende Rolle bei der militärischen Organisation und Finanzierung von Bürgerwehren und Milizen — das betraf neben der libanesischen Hisbollah vor allem solche aus dem Irak und Afghanistan. Für die Rückeroberung von Gebieten durch das syrische Regime war diese Unterstützung entscheidend; die Schlagkraft jener Truppenteile der regulären Armee, denen das Regime vertraute, hätte dazu nicht ausgereicht.[12] Der Iran konnte in der Folge seinen Einfluss in Syrien deutlich ausweiten. Er begann unter anderem damit, einen von ihm und verbündeten Milizen kontrollierten Korridor zu etablieren, um Truppen und Waffenlieferungen aus dem Iran über den Irak und Syrien ungehinderten Zugang bis in den Libanon und ans Mittelmeer zu verschaffen.

**Die Ordnungsvorstellungen des Iran und Israels für Syrien sind unvereinbar.**

Vor allem Israel, Jordanien und Saudi-Arabien sahen die zunehmende iranische Präsenz mit großer Sorge.[13] Anzeichen dafür, dass sich der Iran und die Hisbollah dauerhaft in Grenznähe festsetzen und von dort aus eine weitere Front gegen Israel eröffnen könnten, veranlassten die israelische Regierung 2017 zunächst, ihre diplomatischen Aktivitäten insbesondere gegenüber Russland und den USA zu verstärken. Zwar einigten sich Russland, die USA und Jordanien im Juli 2017 auf eine Deeskalationszone im Südwesten Syriens, was dem israelischen und jordanischen Interesse an einer Beruhigung der Situation im Grenzgebiet entgegenkam. Doch eine dauerhafte Präsenz von iranischen Truppen und Hisbollah-Milizen nahe der Grenze zu Israel wurde durch das Abkommen nicht ausgeschlossen.[14] Da Israel seine Sicherheitsinteressen nicht hinreichend gewährleistet sah, ging es zu einer aktiven Eindämmungspolitik in Syrien über,[15] um die Etablierung iranischer Stützpunkte und Militärbasen, den Bau von Rüstungsfabriken sowie die Weitergabe strategischer Waffen an die Hisbollah militärisch zu verhindern. Seit Februar 2018 spitzte sich die Situation zu: Israel schoss eine iranische Drohne ab, die von Syrien aus in den israelischen Luftraum eingedrungen war, die syrische Luftabwehr einen israelischen Kampfjet, der sich im syrischen Luftraum befand. Im Gefolge des US-amerikanischen Ausscherens aus dem Atomabkommen mit dem Iran kam es zum ersten Mal zu direkten kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen Israel und dem Iran in Syrien. Auch wenn sich beide Seiten bemühten, eine weitere Eskalation zunächst zu vermeiden: Ihre Ordnungsvorstellungen für Syrien bleiben unvereinbar.

## Die internationale Ebene: Formelkompromisse und russische Dominanz

Zwar einigten sich Vertreterinnen und Vertreter der internationalen Gemeinschaft im Juni 2012 in Genf auf eine politische Konfliktregelung für Syrien durch einen politischen Übergang und eine Machtteilung.[16]

**11** »Leader's Top Aide Lauds Syria as Main Arm of Resistance against Israel«, *Fars News Agency*, 29.12.2011, <https://www.thefreelibrary.com/Leader%27s+Top+Aide+Lauds+Syria+as+Main+Arm+of+Resistance+against...-a0275941943> (Zugriff am 28.2.2018).

**12** Vgl. IISS, *The Military Balance* [wie Fn. 5], S. 361—365.

**13** Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, »Eastern Mediterranean Dynamics and the Evolving War in Syria: The Risk of Military Spill-over and Policy Options for the EU«, in: Nimrod Goren (Hg.), *The Eastern Mediterranean: New Dynamics and Potential for Cooperation*, Barcelona: EuroMeSCo/IEMed, März 2018 (EuroMeSCo Joint Policy Study 9), S. 60—82; eine israelische Sichtweise bietet Ephraim Kam, »The Iranian Military Intervention in Syria: A Look to the Future«, in: *Strategic Assessment*, 20 (Januar 2018) 4, S. 19—30, <http://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2018/01/adkan21-1ENG_3-21-32. pdf> (Zugriff am 4.3.2018).

**14** Auch eine neuerliche Vereinbarung zwischen den drei Ländern vom November 2017 enthielt keinen konkreten Zeitplan für einen Abzug ausländischer Kämpfer. Zudem betonte der russische Außenminister, dass sich die iranischen Verbände und ihre Verbündeten, da auf Einladung der syrischen Regierung, legitimerweise in Syrien aufhielten. »Russian FM Says Iran Can Legitimately Stay in Syria«, in: *The Times of Israel*, 14.11.2017, <https://www.timesofisrael.com/russian-fm-says-iran-can-legitimately-stay-in-syria> (Zugriff am 20.3.2018).

**15** Vgl. Gil Murciano, *Israel vis-à-vis Iran in Syria. The Perils of Active Containment*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2017 (SWP Comment 41/2017).

**16** Vgl. Action Group for Syria, *Final Communiqué*, 30.6.2012, <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf> (Zugriff am 13.2.2018), bekannt auch als Genfer Kommuniqué. Außer

Dennoch stellten auch die Großmächte Russland und USA ihre diplomatische, finanzielle und militärische Unterstützung der syrischen Kontrahenten nicht ein. Anstatt eine politische Regelung zu fördern, wiegten sie damit sowohl das Regime als auch die Opposition in dem Glauben, den Kampf militärisch gewinnen zu können.[17]

Russland ging es vor allem darum, als Großmacht anerkannt zu werden, ohne die eine Konfliktregelung unmöglich sei; international zu signalisieren, dass es — im Gegensatz zum Westen — loyal zu seinen Verbündeten stehe und einen von außen forcierten Regimewechsel (wie in Libyen) nicht dulden werde, und seinen Einfluss im Mittelmeerraum zu sichern bzw. auszubauen. Daher schützte es das syrische Regime durch sein Veto im Sicherheitsrat vor Zwangsmaßnahmen und effektiven Untersuchungen von Kriegsverbrechen und stellte finanzielle Unterstützung und Militärberater zur Verfügung. Nach einem internationalen Aufschrei über den Einsatz chemischer Waffen durch das Assad-Regime konnte Russland 2013 ein militärisches Eingreifen der USA und Frankreichs verhindern,[18] indem es das Regime erfolgreich dazu drängte, die Chemiewaffenkonvention zu unterzeichnen und der Eliminierung seiner deklarierten Chemiewaffenbestände zuzustimmen. Als das Regime trotz iranischer Unterstützung zunehmend in Bedrängnis gerat, entschied sich Moskau im September 2015, direkt militärisch zu intervenieren. Dank seiner Luftunterstützung führte Moskau eine Trendwende im Bürgerkrieg herbei und ermöglichte seinem Verbündeten Assad die Rückeroberung strategisch wichtiger Gebiete.

Seither hat Moskau die Lufthoheit in Syrien (mit Ausnahme der Gebiete östlich des Euphrats) übernommen, sich als dominante militärische Kraft im Konflikt etabliert und versucht, im Rahmen des Astana-Prozesses gemeinsam mit dem Iran und der Türkei eine Befriedung Syriens herbeizuführen. Allerdings warf es sein Gewicht nicht in die Waagschale, um die Regionalmächte in ihren Ambitionen einzuhegen, einen Interessenausgleich zu erwirken, Prinzipien eines gewaltlosen Konfliktaustrags durchzusetzen oder die syrische Zivilbevölkerung zu schützen. Vielmehr war es mit seiner eigenen Luftwaffe an der Bombardierung ziviler Ziele beteiligt[19] und gewährte dem Iran, der Türkei und Israel weitgehende Freiheit, ihre widerstreitenden Interessen militärisch auszufechten. Denn weder wollte Moskau mit einer der Regionalmächte in Konflikt geraten, noch gehörte der Schutz der Zivilbevölkerung zu seinen Prioritäten.

**Das syrische Regime konnte annehmen, dass es von den USA nichts zu befürchten hatte.**

Die USA positionierten sich von Anfang an gegen Assad. Aus ihrer Sicht bot der Aufstand zunächst die Chance auf ein demokratisches Regierungssystem und eine international kooperative Führung in Syrien. Gleichwohl fiel ihre Unterstützung der Rebellen zögerlich aus — verstanden sie sie doch von Anfang an als Mittel, um Druck auf das Regime auszuüben, einem verhandelten Übergang zuzustimmen, nicht aber als Instrument, um einen Regimewechsel militärisch herbeizuführen. Die Zurückhaltung hinsichtlich Training, Finanzierung und Ausstattung der Rebellen mit schweren Waffen wurde umso ausgeprägter, je stärker der Aufstand sich radikalisierte. Auch gegenüber dem Regime traten die USA unter Präsident Barack Obama wankelmütig auf. Rote Linien hinsichtlich des Einsatzes von Chemiewaffen wurden zwar gezogen, aber nicht durchgesetzt, angekündigte Luftschläge im letzten Moment abgesagt. Im August 2013 machte Barack Obamas oberster Militärberater deutlich, dass die USA keine entscheidende Unterstützung für die Rebellen leisten würden. Schon im April 2013 hatte er die Einrichtung einer Flugverbotszone oder andere Arten einer direkten Intervention ausgeschlossen.[20] Damit konnten das Regime und seine Unterstützer davon ausgehen, dass sie von den USA (von Sanktionen abgesehen) nichts zu befürchten hatten; Verhandlungsdruck wurde gerade nicht erzeugt.

dem Iran, der nicht eingeladen war, trugen alle wichtigen Unterstützer der Konfliktparteien das Kommuniqué mit.

**17** Vgl. Lakhdar Brahimi, »Did the UN Fail Syria?«, in: *The Elders*, 4.4.2017, <https://www.theelders.org/article/did-un-fail-syria> (Zugriff am 8.3.2018).

**18** Das Vereinigte Königreich zog seine Beteiligung aufgrund eines entsprechenden Votums im Unterhaus zurück.

**19** Vgl. etwa Human Rights Watch, *Russia/Syria: Deadly Airstrikes on Trapped Civilians*, 31.10.2017, <https://www.hrw.org/news/2017/10/31/russia/syria-deadly-airstrikes-trapped-civilians> (Zugriff am 13.2.2018).

**20** Associated Press, »US ›Will Not Intervene in Syria as Rebels Don't Support Interests‹, Says Top General«, in: *The Telegraph*, 21.8.2013, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/10257208/US-will-not-intervene-in-Syria-as-rebels-dont-support-interests-says-top-general.html> (Zugriff am 19.2.2018).

Seit 2014 konzentrierten die USA ihr Engagement in der Region zudem auf den Kampf gegen den IS, und zwar zunächst im Irak. Damit überließen sie den Unterstützern des Regimes in Syrien weitgehend das Feld. Erst unter US-Präsident Donald Trump — mittlerweile waren substantielle Erfolge im Anti-Terror-Kampf im Irak erreicht — rückte die Bekämpfung des IS in Syrien in den Fokus. Die USA stützten sich dabei am Boden vor allem auf die kurdisch dominierten SDF und weiteten damit eine Kooperation aus, die schon unter US-Präsident Barack Obama etabliert worden war. Indes zeigte die Trump-Administration weder Interesse an einer weiteren Unterstützung der Rebellion gegen Assad (sie stellte die entsprechenden Programme zum Jahresende 2017 ein) noch an Fortschritten am Genfer Verhandlungstisch. In der ersten Jahreshälfte 2018 sendete Washington widersprüchliche Signale: Während US-Präsident Donald Trump einen baldigen Abzug der US-Truppen ankündigte, sprach der damalige Außenminister Rex Tillerson noch von einer dauerhaften Präsenz, um ein Wiedererstarken des IS zu verhindern und den iranischen Einfluss zurückzudrängen.[21] Auch Luftschläge der USA, Frankreichs und Großbritanniens in Reaktion auf einen vermuteten Giftgaseinsatz des Assad-Regimes in Duma im April 2018 änderten an dieser unklaren strategischen Ausrichtung nichts.

## UN-Vermittlung in Syrien

Angesichts der eskalierenden Gewalt in Syrien und vor dem Hintergrund eines durch russisches und chinesisches Veto blockierten Sicherheitsrates forderte die UN-Generalversammlung im Februar 2012 den Generalsekretär auf, einen Sonderbeauftragten zu ernennen. Er sollte die Arabische Liga dabei unterstützen, eine »Syrian-led political transition to a democratic, pluralistic political system« zwischen Regime und Opposition zu vermitteln.[22] Die AL hatte sich seit Beginn der bewaffneten Auseinandersetzungen bemüht, die Ausweitung der Gewalt zu verhindern, jedoch lediglich temporäre lokale Waffenruhen erzielt. Eine weitergehende Vermittlung konnte sie nicht anstoßen, weil die Konfliktparteien kein Interesse an Verhandlungen oder einem Machtteilungsarrangement hatten, sondern auf militärischen Sieg setzten. Das Regime nahm die Liga zudem als parteiisch wahr. Schließlich hatte sie im November 2011 die Mitgliedschaft Syriens suspendiert, weil das Regime sich nicht bereit gezeigt hatte, trotz seiner ursprünglichen Zustimmung einen AL-Aktionsplan umzusetzen.[23] Und die Regionalorganisation war selbst über Syrien gespalten. Ein vom damaligen ägyptischen Präsidenten Mohammed Mursi im Frühherbst 2012 initiiertes »islamisches Quartett« mit Vertretern aus Saudi-Arabien, dem Iran und der Türkei kam gar nicht erst wie geplant auf Außenministerebene zusammen. Es hätte mit dem Iran auch einen Unterstützer des Regimes einbezogen, Saudi-Arabien lehnte dessen Beteiligung aber ab und blieb dem Treffen fern.[24]

## Gemeinsame Sondergesandte von UN und Arabischer Liga

Auf Basis der Resolution 66/253 vom Februar 2012 setzte der UN-Generalsekretär noch im selben Monat Kofi Annan als ersten gemeinsamen Vermittler von UN und AL ein. Der ehemalige UN-Generalsekretär Annan trat jedoch bereits ein knappes halbes Jahr später wieder zurück, da das Assad-Regime sich weigerte, seinen Friedensplan umzusetzen, die Opposition auf militärische Gewinne hoffte und er im UN-Sicherheitsrat keinen Rückhalt für seinen Ansatz hatte.[25] Sein Nachfolger als UN/AL-Beauftragter, Lakh-

**21** Vgl. Rex W. Tillerson, »Remarks on the Way Forward for the United States Regarding Syria«, Stanford, CA: Hoover Institute at Stanford University, 17.1.2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/01/277493.htm> (Zugriff am 13.2.2018).

**22** United Nations General Assembly (UNGA), *Resolution 66/253*, New York, 16.2.2012, <https://de.scribd.com/document/96936260/Syria-UNGA-Resolution-66-253> (Zugriff am 9.3.2018).

**23** Zum AL-Aktionsplan: Council of the League of the Arab States, *Resolution No. 7436*, Doha, 2.11.2011, <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fahlambauer.files.wordpress.com%2F2012%2F02%2F20111102_al-council_action-plan_developmentsofthesituationinthesyrianarabrepublic.docx>; Council of the League of the Arab States, *Resolution No. 7444*, Kairo, 22.1.2012, <http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/arabspring/syria/Syria_60_AL_Council_Resolution_7444.pdf> (Zugriff jeweils am 9.3.2018).

**24** Michael Theodoulou, »Quartet's Chances for Syria Peace May Be Bleak«, in: *The National*, 19.9.2012, <https://www.thenational.ae/uae/quartet-s-chances-for-syria-peace-may-be-bleak-1.402688> (Zugriff am 9.3.2018).

**25** UN News Centre, »Opening Remarks by Kofi Annan, Joint Special Envoy for Syria, at Press Conference«, Genf,

dar Brahimi, ehemaliger Außenminister Algeriens und hochrangiger UN-Diplomat, trat nach knapp zwei Jahren zurück. Baschar al-Assad hatte angekündigt, im Juni 2014 erneut als Präsidentschaftskandidat anzutreten, und damit deutlich gemacht, dass er nicht bereit war, sich auf einen politischen Übergang einzulassen. Auch Brahimi hatte vor dem Hintergrund eines gespaltenen Sicherheitsrats keine Verhandlungsfortschritte erreicht und beschuldigte die Konfliktparteien, insbesondere das Regime, nach wie vor die militärische Eskalation zu bevorzugen.[26]

Beide Vermittler verfolgten im Wesentlichen zwei Hauptansätze. Erstens bemühten sie sich um Waffenruhen, um die Gewalt einzudämmen und zwischen den Konfliktparteien Vertrauen zu bilden. Annan versuchte zudem, durch die Entsendung einer Beobachtermission ein unparteiisches Element hinzuzufügen. Der UN-Sicherheitsrat beschloss im April 2012 einstimmig die Entsendung der UN Supervision Mission in Syria (UNSMIS), welche die Einhaltung einer mit Regime und Syrischem Nationalrat vereinbarten Waffenruhe und die Umsetzung eines Sechs-Punkte-Plans überwachen sollte.[27] Da die Konfliktparteien aber kein Interesse an Vertrauensbildung hatten, sondern ihre Ziele weiterhin militärisch zu verfolgen trachteten, war dieses Vorgehen zum Scheitern verurteilt. Die Mission musste schon Mitte Juni 2012 ihre Tätigkeit weitestgehend einstellen: Die Gewalt war erneut eskaliert, die Bewegungsfreiheit der Beobachter wurde zunehmend eingeschränkt, außerdem waren ihre Patrouillen mehrfach angegriffen worden.[28] Zweitens setzten die UN/AL-Vermittler auf Verhandlungen mit den Groß- und Regionalmächten, da sie eine Einigung auf internationaler und regionaler Ebene zu Recht als Voraussetzung für Fortschritte auf lokaler Ebene betrachteten. Ende Juni 2012 brachte Kofi Annan in Genf die sogenannte Action Group for Syria zusammen. Anwesend waren die Generalsekretäre der UN und der AL, die Außenminister Chinas, Frankreichs, Russlands, des Vereinigten Königreichs, der USA, der Türkei, des Irak, Kuwaits, Katars und die Hohe Vertreterin der EU, der Iran — ebenfalls ein wichtiger Akteur — blieb jedoch außen vor. Unterstützer wie Opponenten von Regime und Opposition einigten sich auf das Genfer Kommuniqué, also darauf, den Konflikt durch einen politischen Übergang zu einem pluralistischen, demokratischen Syrien zu befrieden. Gestalten sollte diesen Prozess eine Übergangsregierung (im Text: »transitional governing body«, TGB) mit Vertretern von Regime und Opposition.

**Die Groß- und Regionalmächte setzten trotz Einigung auf eine politische Konfliktregelung ihre militärische Unterstützung der Kontrahenten fort.**

Beide Vermittler waren für das Amt wie prädestiniert.[29] Sie genossen außerordentliches internationales Ansehen, verfügten über große diplomatische Erfahrung und ausgezeichnete Beziehungen (sowohl in der Region als auch international). Beide engagierten sich überdies persönlich stark. Zudem gab es zu diesem Zeitpunkt keine konkurrierenden Vermittlungsmissionen. Allerdings fehlte es ihren Missionen durchgängig an einhelliger Unterstützung durch den UN-Sicherheitsrat, der in zentralen Fragen des Vermittlungsansatzes gespalten war. Das betraf insbesondere die Rolle Assads: Sollte der Präsident als Vorbedingung von Verhandlungen zurücktreten müssen (wie die Opposition und ihre Unterstützer sowohl das Genfer Kommuniqué als auch den Annan-Plan interpretierten, obwohl der Wortlaut beider Dokumente

2.8.2012, <http://www.un.org/apps/news/infocus/Syria/press.asp?sID=41> (Zugriff am 9.3.2018).

**26** Ian Black, »UN Syria Envoy Lakhdar Brahimi Resigns after Failure of Geneva Talks«, in: *The Guardian*, 13.5.2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/may/13/un-syria-envoy-lakhdar-brahimi-resigns> (Zugriff am 9.3.2018).

**27** Sicherheitsratsresolution 2043 vom 21.4.3012 sieht die Entsendung von bis zu 300 unbewaffneten Militärbeobachtern inklusive eines zivilen Kontingents vor. Geschickt wurden letztlich 278 Militärbeobachter und 212 zivile Beobachter. Auf Basis von Sicherheitsratsresolution 2042 war zuvor bereits ein Vorabteam von 30 unbewaffneten Beobachtern nach Syrien gereist.

**28** Vgl. die Darstellung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, *Ban's Report on UNSMIS/Syria*, New York, 6.7.2012, <http://un-report.blogspot.de/2012/07/bans-report-on-unsmis-syria.html> (Zugriff am 9.3.2018). Das UNSMIS-Mandat endete am 19.8.2012; aufgrund der eskalierenden Gewalt erfolgte keine Verlängerung durch den SR.

**29** Zur Bewertung der beiden Vermittlungsmissionen vgl. Francesco Mancini/Jose Vericat, *Lost in Translation: UN Mediation in Libya, Syria and Yemen*, New York: International Peace Institute, November 2016, S. 8ff; Raymond Hinnebusch/William Zartman, *UN Mediation in the Syrian Crisis: From Kofi Annan to Lakhdar Brahimi*, New York: International Peace Institute, März 2016; Berma Klein Goldewijk, »International Mediation in Syria's Complex War: Strategic Implications«, in: Paul Ducheine/Frans Osinga (Hg.), *Netherlands Annual Review of Military Studies*, Den Haag 2017, S. 107—123, Kap. 7.3.

dies nicht hergibt)[30] oder in eine Machtteilung einbezogen werden? Selbst als der Sicherheitsrat das Genfer Kommuniqué mit rund einjähriger Verzögerung annahm, blieben die unterschiedlichen Interpretationen wirksam. Russland und China trugen die Forderung nach einem Rücktritt Assads nicht mit und lehnten, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Libyen-Erfahrung, jegliche Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta ab. Nur diese hätten den Vermittlungsmissionen jedoch Durchschlagskraft verleihen können. Zugleich hielten die Groß- und Regionalmächte jeweils an ihrer militärischen Unterstützung für die Kontrahenten fest; ihre Einigung auf eine politische Konfliktregelung war damit Makulatur. Beiden Vermittlern gelang es außerdem nicht, alle relevanten lokalen Konfliktparteien und ihre regionalen Unterstützer zu Verhandlungen an einen Tisch zu bringen. So wurde die dominante Partei in den kurdischen Gebieten, die PYD, aufgrund türkischen Vetos ausgeschlossen — ein Muster, das sich bis heute in allen Verhandlungsforen fortsetzt —, der Iran durfte nicht teilnehmen, da sich die Opposition, die USA und Saudi-Arabien dem widersetzten.

## Die UN-Vermittlungsmission: Mandat, Ansatz, Ergebnisse

Am 10. Juli 2014 wurde der erfahrene italienisch-schwedische Diplomat und langjährige UN-Mitarbeiter Staffan de Mistura, der unter anderem die UN-Missionen im Irak und in Afghanistan geleitet hatte, zum UN-Sondergesandten für Syrien ernannt. Als seinen Stellvertreter benannte der UN-Generalsekretär in Absprache mit der AL den ägyptische Karrierediplomaten Ramzy Ezzeldin Ramzy. Angesichts der eskalierenden Gewalt wollte der UN-Vermittler Wege finden, die internationale Aufmerksamkeit wieder auf Syrien zu lenken und die internationale Gemeinschaft — Groß- und Regionalmächte, diesmal inklusive des Iran — für eine Konfliktregelung in die Pflicht zu nehmen. Gespräche über eine Machtteilung zwischen den syrischen Konfliktparteien, die nach wie vor auf militärischen Sieg setzten, hielt er hingegen ohne einen entsprechenden internationalen Rahmen für weniger realistisch.[31]

Gleichzeitig setzte auch de Mistura auf Konfliktein-hegung und Vertrauensbildung durch Waffenruhen. In diesem Sinne versuchte er zunächst eine Waffenruhe für Syriens einwohnerstärkste Stadt Aleppo durchzusetzen, die teils von den Rebellen, teils vom Regime kontrolliert wurde. Ein Erfolg in der symbolträchtigen Stadt sollte die Möglichkeit von Fortschritten verdeutlichen. Von Anfang an war allerdings klar, dass die Konfliktparteien gerade aufgrund des hohen Symbolwerts der Stadt nicht zu Kompromissen bereit waren. Die Opponenten strebten weiterhin einen militärischen Sieg an.[32]

De Mistura führte zudem in den ersten Monaten seiner Amtszeit umfassende Konsultationen mit Vertretern des syrischen Regimes, der Opposition, mit Frauen, zivilgesellschaftlichen Gruppen und unterschiedlichsten Rebellen durch, um Übereinstimmungen und mögliche Konsenspunkte auszuloten. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der beiden Konsultationsforen, die permanent etabliert wurden — das Women Advisory Board und der Civil Society Support Room —, erhielten Gelegenheit, zivilgesellschaftliche, humanitäre und für Frauen wichtige Belange hervorzuheben, sich mit Vertretern der Mission auszutauschen und mit potentiellen Gebern in Kontakt zu kommen. Die Gespräche hinterließen aber bei vielen von ihnen den Eindruck, dass sie für das Verhalten des UN-Vermittlers, die Konfliktdynamiken oder die indirekten Unterredungen zwischen Regime und Opposition letztlich wenig Relevanz entfalteten.[33]

Erst nach dem direkten militärischen Eingreifen Russlands konnte auf russisch-amerikanische Initiative hin im November 2015 in Wien eine internationale Einigung auf einen Waffenstillstand und einen

**30** Zum Genfer Kommuniqué siehe Action Group for Syria, *Final Communiqué*, 30.6.2012 [wie Fn. 16]; zu Kofi Annans Sechs-Punkte-Plan vgl. »Text of Annan's Six-point Peace Plan for Syria«, *Reuters*, 4.4.2012, <https://www.reuters.com/article/us-syria-ceasefire/text-of-annans-six-point-peace-plan-for-syria-idUSBRE8330HJ20120404> (Zugriff am 13.2.2018).

**31** Gespräch der Autorin mit Staffan de Mistura, Genf, 21.3.2018.

**32** Die Arte-Dokumentation von Anne Poiret, *Syrie – mission impossible*, März 2017, <http://www.dailymotion.com/video/x5ew3c9> (Zugriff am 23.3.2018), zeichnet insbesondere die Bemühungen um den sogenannten Aleppo Freeze und ihr Scheitern nach.

**33** Gespräche der Autorin mit mehreren Teilnehmern der Civil Society Support Group, Februar und März 2018. Zum Civil Society Support Room vgl. auch die positivere Bewertung bei Sara Hellmüller/Marie-Joëlle Zahar, *Against the Odds: Civil Society in the Intra-Syrian Talks*, New York: International Peace Institute, März 2018, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/03/1803_Against-the-Odds.pdf> (Zugriff am 23.3.2018).

politischen Übergang erzielt werden; beide Ziele sollten parallel verfolgt werden.[34] Die Mitglieder der sogenannten International Syria Support Group (ISSG), in der zum ersten Mal alle relevanten internationalen und regionalen Akteure inklusive des Iran vertreten waren, einigten sich darauf, bis spätestens Anfang 2016 förmliche Verhandlungen zwischen den syrischen Konfliktparteien unter UN-Vermittlung in Gang zu setzen.[35] An den intra-syrischen Verhandlungen sollte ein breites Spektrum syrischer Vertreterinnen und Vertreter teilnehmen. Eine Konfliktregelung sollte die Prinzipien syrischer Einheit, Unabhängigkeit, territorialer Integrität sowie Syriens nicht-konfessionellen Charakter sicherstellen, die staatlichen Institutionen erhalten und die Rechte aller Syrer unabhängig von Konfession oder ethnischer Zugehörigkeit gewährleisten. Für die Bildung einer glaubwürdigen, inklusiven und nicht-konfessionellen Regierung sowie für die Festlegung eines Zeitplans und der Modalitäten für einen Verfassungsprozess waren sechs Monate vorgesehen; binnen 18 Monaten sollten freie und faire Wahlen unter UN-Beobachtung und mit der Teilnahme aller Syrerinnen und Syrer stattfinden, auch jener in der Diaspora.

De Mistura hatte in dieser Phase vor allem die Funktion, die Parteien so zu beraten, dass eine Einigung möglich wurde, auch wenn es nach wie vor keinen Konsens etwa in Bezug auf die Zukunft Assads gab. Der UN-Sicherheitsrat bestätigte im Dezember 2015 mit Resolution 2254 einstimmig den durch die ISSG vorgelegten Übergangsfahrplan auf Basis des Genfer Kommuniqués für eine »Syrian-led, Syrian-owned political transition to end the conflict« und beauftragte den Sondergesandten, die Gespräche zwischen den syrischen Konfliktparteien in Genf zu organisieren und einen umfassenden Waffenstillstand sowie einen geeigneten Überwachungsmechanismus auszuarbeiten.[36] Vom Waffenstillstand ausgenommen bleiben sollten der IS und Al-Qaida-Abspaltungen wie die Nusra-Front. Jordanien wurde beauftragt, in Konsultation mit den anderen Mitgliedern der ISSG einen Konsens darüber herbeizuführen, gegen welche terroristischen Personen und Gruppierungen man darüber hinaus gemeinsam vorgehen wollte. Dieser Konsens kam nicht zustande. Wer als terroristisch galt und wer für legitime Anliegen kämpfte, wurde von den Mitgliedern der ISSG konträr beurteilt, eine Uneinigkeit, die — kennzeichnend für die Differenzen in der internationalen Gemeinschaft — die Durchsetzung und Einhaltung von Waffenruhen zusätzlich erschwerte bzw. Offensiven des Regimes Legitimität verlieh.

De Mistura versuchte, einer drohenden Blockade der intra-syrischen Gespräche wegen der Frage entgegenzuwirken, ob es zuerst um Terrorismus oder um eine Übergangsregierung gehen solle, indem er vier parallele Arbeitsgruppen zur Aushandlung eines Rahmendokuments für die Umsetzung des Genfer Kommuniqués vorschlug.[37] Der Beginn der intra-syrischen Gespräche Anfang Februar 2016 verlief allerdings holprig. De Mistura suspendierte sie zwei Tage nach ihrem Auftakt angesichts erneut eskalierender Gewalt und gravierender Einschränkungen des Zugangs für humanitäre Hilfe und nahm die Großmächte in die Pflicht, ein Umfeld zu schaffen, welches das Führen von Verhandlungen erlaubte. Tatsächlich richtete die ISSG Mitte Februar 2016 auf Betreiben des Sonderbeauftragten je einen Arbeitsstab zu humanitären Fragen und zu Waffenstillständen ein (die Humanitarian Task Force unter Vorsitz der UN, die Ceasefire Task Force zunächst unter russisch-amerikanischem Ko-Vorsitz). Am 26. Februar 2016 beschloss der Sicherheitsrat mit Resolution 2268 einen landes-

**34** Weitere Faktoren trugen zu einem Gefühl der Dringlichkeit bei bzw. eröffneten neue Chancen: die Flüchtlingskrise in Europa im Herbst 2015, eine Serie von Anschlägen des IS in Europa, das Atomabkommen mit dem Iran, das den Weg für die Beteiligung Teherans an internationalen Foren freimachte, sowie ein vermuteter Sieg Hillary Clintons bei den anstehenden Wahlen in den USA, weshalb Moskau zuvor zu einem gemeinsamen Ansatz kommen wollte.

**35** An den Treffen nahmen unter russisch-amerikanischem Vorsitz 20 Staaten und internationale Organisationen teil (die AL, Ägypten, China, Deutschland, die EU, Frankreich, Iran, Irak, Italien, Jordanien, Katar, Libanon, Oman, Saudi-Arabien, die Türkei, die VAE, das Vereinigte Königreich und die UN). Vgl. ISSG, *Statement*, Wien, 14.11.2015, <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/statement-international-syria-support-group-vienna-november-14-2015>; dies., *Final Declaration on the Results of the Syria Talks in Vienna as Agreed by Participants*, Wien, 30.11.2015, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5960_en> (Zugriff jeweils am 9.3.2018).

**36** Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, *Resolution 2254*, Genf/Wien, 18.12.2015, <http://un-report.blogspot.de/2015/12/security-council-final-draft-esolution.html> (Zugriff am 9.3.2018).

**37** Die Themenfelder lauteten: Sicherheit und Schutz der Zivilbevölkerung; politische und Verfassungsfragen in Zusammenhang mit der Übergangsregierung; militärische Angelegenheiten, Sicherheitsfragen und Antiterrorismus; Dienstleistungen, Wiederaufbau und Entwicklung.

weiten Waffenstillstand, der vorübergehend hielt und den humanitären Zugang zu umkämpften Gebieten verbesserte.

Auf dieser Basis berief de Mistura Mitte März 2016 die zweite Gesprächsrunde in Genf ein. Ziel sollte die Bildung einer Übergangsregierung binnen sechs Monaten sein. Allerdings weigerten sich die Vertreterinnen und Vertreter der Konfliktparteien, über die Eröffnung der intra-syrischen Gespräche hinaus an einem Tisch zu sitzen. Dies führte dazu, dass es zu keinem Zeitpunkt zu gemeinsamen intra-syrischen Verhandlungen kam, sondern de Mistura und sein Team getrennt mit beiden Seiten sprachen.[38] Entsprechend wurden auch die Arbeitsgruppen nicht eingerichtet. Die dafür vorgesehenen Inhalte wurden aber größtenteils in verschiedenen thematischen »Körben« untergebracht, die de Mistura und sein Team mit den jeweiligen Delegationen bearbeiteten. Zudem kam es aufgrund eskalierender Gewalt immer wieder zu langen Pausen zwischen den einzelnen Runden. Im September 2016 zerbrach die Kooperation zwischen den USA und Russland in der ISSG. Die amerikanische Luftwaffe hatte Regimestellungen in Deir el-Zor bombardiert, und die USA machten Russland für einen Luftangriff gegen einen UN-Hilfskonvoi bei Aleppo verantwortlich.[39] Washington und Moskau legten daraufhin den gemeinsamen Vorsitz über den Waffenstillstandsarbeitsstab der ISSG nieder und übergaben ihn bis auf weiteres an die UN-Mission.

**Der UN-Vermittler konnte weder einen dauerhaften Waffenstillstand noch eine politische Lösung des Konflikts herbeiführen.**

Vor diesem Hintergrund erbrachten die Gespräche keine substantiellen Fortschritte oder, in den Worten de Misturas vom Juli 2017: »no breakthrough, no breakdown, no one walking out, incremental progress«.[40] Immerhin gelang es, Opposition und Regime zumindest nominell auf Prinzipen einer Konfliktregelung zu verpflichten und in den technischen Konsultationen viele der Sachfragen zu durchdenken. Letztlich konnte der UN-Vermittler aber weder einen dauerhaften Waffenstillstand herbeiführen bzw. eine Eskalation der Gewalt verhindern noch den humanitären Zugang zu belagerten Gebieten durchsetzen, die Zivilbevölkerung effektiv schützen oder einer politischen Lösung des Konflikts auch nur näherkommen. Seine Involvierung erlaubte ihm lediglich, die UN in konkreten Fällen durch Diplomatie und Verhandlungen über Hilfskonvois, Evakuierungen, Waffenruhen und den Schutz von Zivilisten in der Wahrnehmung ihrer humanitären Rolle zu unterstützen.

## Erklärungsfaktoren

Bisherige internationale Vermittlungsbemühungen zeigen, dass im Zusammenhang mit den Konfliktdynamiken der Zeitpunkt der Vermittlung und deren Akzeptanz durch die Konfliktparteien für den Erfolg bedeutsam sind. Relevant ist auch der Einfluss, den die Mission aufgrund von Rückendeckung durch die internationale Gemeinschaft — in erster Linie durch den UN-Sicherheitsrat — entfalten kann. Denn dieser entscheidet darüber, welche Hebel *(leverage)* sie ansetzen kann. Der Einfluss schwindet, wenn es zur Konkurrenz mit anderen Verhandlungsforen kommt. Der spezifische Ansatz der Vermittlung (Prestige des Vermittlers, Unparteilichkeit, Inklusivität) ist ebenfalls entscheidend für Erfolg oder Misserfolg.[41]

**38** Von Anfang 2016 bis Ende Juni 2018 fanden neun Runden indirekter Gespräche unter UN-Vermittlung statt: 1.—3.2., 14.—24.3. und 13.—27.4.2016 (Genf), 23.2.—3.3., 23.—31.3., 15.—19.5., 10.—14.7. und 28.11.—15.12.2017 (Genf) sowie 25./26.1.2018 (Wien). The United Nations Office at Geneva, *Intra-Syrian Talks – UN Special Envoy Statements and Press Briefings*, Stand vom 6.3.2018, <https://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpPages)/A45B5560F87E2336C1257F4700646029?OpenDocument> (Zugriff am 9.3.2018).

**39** Zur Eskalationsdynamik vgl. im Detail Poiret, *Syrie – mission impossible* [wie Fn. 32]. Die unabhängige internationale Untersuchungskommission für Syrien sieht die Verantwortung für den Angriff auf den Konvoi bei der syrischen Luftwaffe. Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, 2.2.2018, Dok-Nr. A/HRC/34/64, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/026/63/PDF/G1702663.pdf?OpenElement> (Zugriff am 18.5.2018).

**40** »Syria Talks End with ›Incremental Progress‹ But ›No Breakthrough‹ — UN Envoy«, *UN News*, 15.7.2017, <https://news.un.org/en/story/2017/07/561612-syria-talks-end-incremental-progress-no-breakthrough-un-envoy> (Zugriff am 9.3.2018).

**41** UN, *Guidance for Effective Mediation*, New York, September 2012, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf> (Zugriff am 17.5.2018).

### Akzeptanz und Zeitpunkt der Vermittlung

Die syrischen Konfliktparteien akzeptierten den UN-Vermittler und ließen sich auf die Mission zumindest pro forma ein. Ebenso nahmen sie, wenn auch zum Teil mit Verzögerung oder Unterbrechungen, an allen Gesprächsrunden teil. Allerdings zeigten sie kein genuines Interesse an der Vermittlung. Denn zu keinem Zeitpunkt befanden sich die Konfliktparteien in einer Pattsituation, in der Regime und Opposition eine politische Konfliktregelung einer militärischen vorgezogen hätten, mithin »lösungsreif« gewesen wären.[42] Das Regime erteilte seinem Vertreter in Genf Bashar Jaafari nicht einmal Verhandlungsprokura, er trat lediglich als Sprecher auf.

Die externe Unterstützung führte im Gegenteil dazu, dass der Konflikt permanent von außen durch finanziellen Beistand, Waffenlieferungen, Militärberater etc. angefeuert wurde.[43] Zwar gab es seit dem Herbst 2015 als Folge der direkten russischen Militärintervention eine deutliche militärische Machtverschiebung, diese brachte die Seiten einer politischen Regelung aber nicht näher. Denn wenn auch die syrische Opposition wegen der massiven militärischen Rückschläge zu größerer Verhandlungsbereitschaft bzw. einem pragmatischeren Ansatz neigte, fühlte sich das Regime dank seiner militärischen Erfolge und der Unterstützung durch Russland immer weniger unter Druck, Verhandlungen über eine Machtteilung und einen politischen Übergang zu führen oder irgendeine Art von Kompromiss einzugehen.

**Mit dem direkten Eingreifen von Regional- und Großmächten rückten deren Interessen zusehends in den Vordergrund.**

Hinzu kam, dass die intra-syrischen Verhandlungen erst begannen, als der Konflikt schon hochgradig internationalisiert war. Mit dem direkten militärischen Eingreifen von Regional- und Großmächten rückten deren Interessen immer stärker in den Vordergrund. Diese aber konnten im Rahmen der Genfer Gespräche zwischen den syrischen Konfliktparteien gar nicht bearbeitet werden.

### Leverage des Vermittlers

Zwar gab es im syrischen Fall einen internationalen Konsens über das Mandat der Vermittlung (Genfer Kommuniqué, ISSG-Statements, SR-Resolution 2254), allerdings reichte dieser über ein Lippenbekenntnis nicht hinaus. Auch wenn die von den UN vermittelten Gespräche die einzigen waren bzw. sind, die von allen relevanten Akteuren als legitim anerkannt werden, hielten Regional- und Großmächte durchweg an militärischen Ansätzen der Konfliktbearbeitung fest. Gleichzeitig blieb der Sicherheitsrat, insbesondere wegen der Ablehnung Moskaus, außerstande, Zwangsmaßnahmen (Sanktionen, Verhängung einer Flugverbotszone, Waffenembargo, Verfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) zu verhängen, um den Konfliktverlauf zu beeinflussen, die Zivilbevölkerung zu schützen oder Verantwortlichkeit der Konfliktparteien herzustellen. Damit verfügte die Mission über keinerlei »coercive power«.

Zudem wurden die Bemühungen des UN-Vermittlers durch die Etablierung eines alternativen Verhandlungs- und Konfliktmanagementformats unterlaufen. Nach der Rückeroberung Aleppos durch das Regime im Dezember 2016 und vor dem Hintergrund mangelnder Fortschritte bei den Genfer Verhandlungen suchte Russland seine militärische Dominanz in Erfolge bei der Befriedung Syriens umzumünzen. Im Zuge des sogenannten Astana-Prozesses wollte Russland zusammen mit den Regionalmächten Iran und Türkei einen im Dezember 2016 verkündeten Waffenstillstand überwachen und eine politische Konfliktregelung wieder in Gang bringen. Dazu einigte sich Moskau gemeinsam mit seinen beiden regionalen Partnern auf Einflusszonen und holte im Januar 2017 Vertreter des Regimes und der Rebellengruppen nach Astana. Auch die dortigen Gespräche verliefen indirekt. Im Mai 2017 einigten sich die drei Garantiemächte auf vier Deeskalationszonen, in denen humanitärer Zugang gewährleistet werden und die Waffen schweigen sollten — mit Ausnahme des Kampfes gegen Jihadisten.[44] Der Deeskalationszonen-Ansatz

**42** Vgl. Muriel Asseburg, »Seeking Context for Meaningful Negotiations«, in: *Turkish Review*, 4 (März/April 2014) 2, S. 126—128, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/medienbeitraege/TR_Vol4_Iss2-_F_Muriel_Asseburg.pdf> (Zugriff am 9.3.2018).

**43** Vgl. Klein Goldewijk, »International Mediation in Syria's Complex War« [wie Fn. 29], S. 107—123 (insbesondere Kapitel 7.4).

**44** Die vier sogenannten Deeskalationszonen waren: (1) die Provinz Idlib sowie Teile der Provinzen Aleppo, Latakia und Hama im Nordwesten des Landes, (2) die ländlichen Gebiete im Norden von Homs, (3) die östlichen Vororte von Damaskus (Ost-Ghouta) und (4) das Gebiet im Südwesten des

wurde in den Folgetreffen weiter ausgearbeitet und konkretisiert. Tatsächlich führte er zunächst zu einem deutlichen Rückgang der Gewalt und einem verbesserten humanitären Zugang. Allerdings brach er bereits ein gutes halbes Jahr später wieder zusammen, in erster Linie weil das Regime weiterhin auf die Rückeroberung von Territorium setzte. Im Frühjahr 2018 brachte es sowohl die Deeskalationszone in den östlichen Vororten von Damaskus (Ost-Ghouta) als auch die nördlich von Homs wieder unter seine Kontrolle. Damit waren nur noch zwei Zonen übrig. Fortschritte in Richtung eines landesweiten Waffenstillstands konnte auch Russland nicht erwirken. Allerdings drängte sich aufgrund der russischen Unterstützung für die Offensiven der syrischen Armee der Eindruck auf, dass Russland die Einrichtung der Deeskalationszonen ohnehin nur konzipiert hatte, um es dem Regime zu erlauben, seine Kräfte zunächst anderweitig zu konzentrieren, ehe es den Versuch unternahm, das gesamte Territorium Stück für Stück zurückzuerobern.

Es scheiterten auch die Bemühungen Moskaus, einen Nationalen Dialog einzuberufen, in dessen Rahmen von Russland ausgewählte Syrerinnen und Syrer eine Konfliktregelung legitimieren sollten. Der SNC boykottierte das Treffen in Sotschi Ende Januar 2018, da er Russland nicht als ehrlichen Vermittler betrachtete und aufgrund der russischen Einladungspolitik von vornherein eine Pro-Regime-Mehrheit garantiert war. Die PYD war wegen des türkischen Einspruchs nicht vertreten; andere Kurden nahmen aus Protest gegen die kurz zuvor eingeleitete türkische Militäroperation in Afrin nicht teil. Die Vertreter des Regimes wiederum stellten sich gegen die russischen Vorschläge für eine Verfassung. Letztlich verpflichteten die russischen Vermittler die Teilnehmerinnen und Teilnehmer lediglich auf Prinzipien der Konfliktregelung und gaben den Verfassungsprozess nach Genf an die UN zurück.[45]

Zwar betonte Russland von Anfang an, seine Anstrengungen seien komplementär zur UN-Vermittlung zu verstehen, es unterminierte diese aber dennoch.[46] Denn erstens lenkte es die lokale, regionale und internationale Aufmerksamkeit und Energie nach Astana und entwertete damit die Genfer Gespräche. Zweitens stellte Russland den im Genfer Kommuniqué und in der Sicherheitsratsresolution 2254 vereinbarten Transitionsfahrplan (mit der Reihenfolge: Waffenstillstand, Einsetzung einer Übergangsregierung aus Vertretern von Regierung und Opposition, Erarbeitung einer neuen Verfassung und schließlich Parlaments- und Präsidentschaftswahlen) auf den Kopf, indem es den Verfassungsprozess einleitete, ohne dass es zunächst eine Übergangsregierung gegeben hätte. Die Vorlage eines von Russland ausgearbeiteten Verfassungsentwurfs widersprach nicht zuletzt dem Prinzip der lokalen Eigenverantwortung. Staffan de Mistura entschied sich dennoch dafür, das Spiel der Komplementarität mitzuspielen, da nur Russland und seine Verbündeten eine Möglichkeit hatten, Waffenruhen vor Ort auch durchzusetzen.[47] Gleichzeitig beharrte er darauf, dass Astana kein Format für politische Verhandlungen, sondern lediglich für Waffenruhen sei und dass der Verfassungsprozess wieder unter der Ägide der UN stattfinden müsse. Durch seine Anwesenheit bei den meisten Treffen in Astana und in Sotschi verdeutlichte er zudem, dass es eine Komplementarität zwischen beiden Prozessen gebe.

Die Großmächte verhielten sich zum UN-Vermittler unterschiedlich: Während Russland mit Vitaly Naumkin einen renommierten Experten als Berater de Misturas entsandte, zeigte das Weiße Haus kein Interesse daran, einen Vertreter zu schicken, um die UN-Bemühungen zu unterstützen und auf sie einzuwirken.[48] Unter US-Präsident Trump stuften die USA zudem ihre Präsenz in der Ceasefire Task Force herunter. Militärische Vertreter entsandten sie keine mehr.

Landes, das an Jordanien und die israelisch besetzten Golanhöhen grenzt.

**45** Vgl. Yuri Barmin, »The Syrian Congress in Sochi: Too Much Too Soon«, *Russian International Affairs Council*, 2.2.2018, <http://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/the-syrian-congress-in-sochi-too-much-too-soon/> (Zugriff am 27.2.2018); Cengiz Çandar, »Sochi Summit Exposes Limitations of Moscow's Syria Policy«, in: *Al-Monitor*, 3.2.2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/02/turkey-russia-syria-sochi-summit-revealed-limitations.html> (Zugriff am 26.2.2018).

**46** Vgl. Marc Semo, »Paix en Syrie: deux initiatives de pourparlers complémentaires, mais potentiellement concurrentes«, in: *Le Monde*, 25.1.2018, <http://www.lemonde.fr/syrie/article/2018/01/25/negociations-sur-la-syrie-un-dernier-espoir-pour-la-paix_5247014_1618247.html> (Zugriff am 9.3.2018).

**47** Gespräch der Autorin mit de Mistura, Genf, 21.3.2018.

**48** Gespräch der Autorin mit führendem US-amerikanischen Syrienexperten, Februar 2018.

### Der Vermittler in der Außenwahrnehmung

Mit de Mistura wurde ein geachteter und krisenerprobter Diplomat nominiert, der auf langjährige Erfahrung bei den UN als »trouble shooter« verweisen konnte.[49] Ihm zur Seite stellte man als Stellvertreter einen ägyptischen Diplomaten mit ausgezeichneten Kontakten in der arabischen Welt, das syrische Regime eingeschlossen. Trotz seiner Qualitäten verfügte de Mistura nicht über das hohe Prestige und den Bekanntheitsgrad seiner Vorgänger, ein Umstand, der ihm anfangs den Zugang zu Entscheidungsträgern in der Türkei und in den Golfstaaten erschwert zu haben scheint. Allerdings hatten diese Staaten zu diesem Zeitpunkt ohnehin wenig Interesse an einer verhandelten Konfliktregelung.[50] De Mistura wiederum zog Kritik auf sich, weil er die Vermittlung nicht energisch und systematisch genug vorantreibe, sondern zunächst ein breites Netz von Kontakten knüpfte und eine Vielzahl von Konsultationen abhielt, deren Zielsetzung nicht immer klar war.[51] Mitarbeiter beschreiben seinen Stil als improvisatorisch, zugleich langsam und wenig ehrgeizig. Zudem verhalte er sich eher reaktiv und folge den Initiativen der Großmächte, anstatt die Führung zu übernehmen und das Tempo anzuziehen. Auch über de Misturas Personalpolitik und Führungsqualitäten wurde in seinem Team und bei Beratern immer wieder Unmut laut.[52] Die Beziehungen zwischen ihm und dem UN-Hauptquartier sollen von Spannungen geprägt sein. Der Generalsekretär (vor allem António Guterres) äußerte wiederholt Kritik am stockenden Prozess, ließ allerdings offen, ob sie in erster Linie auf de Mistura zielte oder auf die mangelnde Unterstützung von Sicherheitsrat und ISSG.

Vertreter der Opposition erkannten zwar die Verhandlungskompetenz de Misturas an, zogen aber seine Unparteilichkeit in Zweifel,[53] etwa weil die UN-Mission eine Präsenz in den vom Regime kontrollierten Gebieten und Kontakte zum Regime aufrechterhält. Kritik an anderen UN-Agenturen, die mit Damaskus kooperierten, wurde ebenfalls auf de Mistura übertragen. Bemängelt wurden außerdem Statements des Vermittlers und seines Umfelds, die durch eine »neutrale« Darstellung der Konfliktdynamiken vor Ort zu einem verzerrten Narrativ beitrügen, weil Verantwortlichkeiten nicht klar benannt und die Asymmetrie etwa bei Kriegsverbrechen unterschlagen würden.[54] Dass die Mission Kriegsverbrechen letztlich ohnmächtig zusehen musste, beeinträchtigte ihre Glaubwürdigkeit vor allem in den Augen zivilgesellschaftlicher syrischer Akteure. Wiederholt machte der Beauftragte aber auch selbst Bemerkungen, die von der Opposition als parteiisch und unangemessen empfunden wurden.[55] Überdies fand seine Beteiligung an dem von den Astana-Mächten organisierten sogenannten Nationalen Dialog in Sotschi auf wenig Zustimmung bei der im SNC organisierten Opposition, die das Treffen boykottierte.[56]

Generell übertrug der Vermittler die Beziehungen zu den Oppositionsgremien weitgehend seinen Teamkollegen und verzichtete darauf, selbst auf relevanten Foren der Opposition anwesend zu sein, etwa bei den Riad-I- und Riad-II-Konferenzen (Dezember 2015, November 2017). Enge, vertrauensvolle Kontakte zur Opposition konnte er daher nicht etablieren; bei den Gegnern des Regimes herrschte der Eindruck vor, dass er auf sie deutlich mehr Druck ausübe als auf das

**49** Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Curriculum Vitae: Deputy Minister Staffan de Mistura*, <https://www.esteri.it/mae/en/ministero/viceministri_sottosegretari/mistura/> (Zugriff am 9.3.2018).

**50** Gespräch der Autorin mit Staffan de Mistura, Genf, 21.3.2018.

**51** Gespräch der Autorin mit hochrangigem europäischen Diplomaten, Februar 2018.

**52** Gespräche der Autorin mit Beratern des Beauftragten, Februar 2018. Vgl. »Former Adviser Slams UN Envoy to Syria's Aleppo Plan«, *Al-Jazeera*, 23.3.2015, <https://www.aljazeera.com/news/2015/04/adviser-slams-envoy-syria-aleppo-plan-150423153630447.html> (Zugriff am 12.3.2018); Somini Sengupta, »Iran Nuclear Talks Open a Tangled Path to Ending Syria's War«, in: *New York Times*, 4.5.2015, <https://www.nytimes.com/2015/05/04/world/middleeast/iran-nuclear-talks-open-a-tangled-path-to-ending-syrias-war.html> (Zugriff am 12.3.2018).

**53** Gespräch der Autorin mit Vertreter des SNC, Februar 2018.

**54** Gespräch der Autorin mit Teilnehmer der Civil Society Support Group, Februar 2018.

**55** Gespräch der Autorin mit hochrangigem Diplomaten der syrischen Opposition, Februar 2018; vgl. auch Tom Miles, »Syrian Opposition Must Accept It Has Not Won the War: U.N.«, *Reuters*, 6.9.2017, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-un/syrian-opposition-must-accept-it-has-not-won-the-war-u-n-idUSKCN1BH1MC> (Zugriff am 14.3.2018).

**56** Vgl. Patrick Wintour, »Russia-backed Syrian Peace Talks Agree Deal on New Constitution«, in: *The Guardian*, 31.1.2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/31/russia-backed-syrian-peace-talks-deal-constitution-un> (Zugriff am 9.3.2018).

Regime.[57] Dennoch war für die Vertreter der Opposition die UN-Mission immer noch deutlich weniger parteiisch als die Vermittlung durch Russland, das sich selbst als Konfliktpartei klar auf Seiten des Regimes verortet hatte. Entsprechend vertraten sie die Ansicht, dass ein international legitimiertes Format, in dem man zu gegebener Zeit die Details einer Konfliktregelung aushandeln könne, von Vorteil sei, selbst wenn Verhandlungen momentan zu keinem Ergebnis führten.[58] Das Regime seinerseits versuchte, de Mistura wiederholt in der syrischen Staatspresse zu diskreditieren. Es hatte kein Interesse daran, vertrauensvolle Beziehungen zu etablieren, und brachte seine herablassende Haltung immer wieder zum Ausdruck — im Herbst 2017 etwa durch ein auf YouTube eingestelltes Video aus den indirekten Gesprächen, in dem der Vertreter Damaskus', Jaafari, de Mistura zu belehren scheint.

### Inklusivität und Repräsentativität

In die indirekten intra-syrischen Unterredungen in Genf wurden zumindest auf Seiten der Opposition schrittweise immer mehr Gruppierungen einbezogen, indem die Verhandlungsdelegation in Riad unter dem Dach des SNC erweitert wurde.[59] Allerdings blieb ein signifikanter Teil der Rebellen (auch jenseits von IS und HTS) weiterhin außen vor, weil er die Gespräche ablehnte oder nicht eingeladen war. Das war vor allem deshalb problematisch, weil diese in einem beträchtlichen Anteil der Gebiete das Sagen hatten, die von der Opposition gehalten wurden. Die ebenfalls ausgeschlossene Kurden-Partei PYD kontrollierte im Juni 2018 sogar deutlich mehr Territorium als die oppositionellen Rebellen. Noch gravierender: Es gab kein Forum, in dem zwischen den Regionalmächten vermittelt wurde, um einen Ausgleich zwischen ihren konträren Interessen oder zumindest eine Einigung auf ein Mindestmaß an Verhaltensregeln herbeizuführen, etwa zur Einhaltung von Waffenstillständen.

## Schlussfolgerungen, Aussichten und Empfehlungen für die deutsche und europäische Politik

Der Ansatz der UN-Vermittlung in Syrien, wie auch der UN/AL-Vermittlung zuvor, zielte darauf, den Bürgerkrieg durch eine Teilung der Macht zwischen Regime und Opposition sowie einen syrisch geführten politischen Übergang zu einem inklusiveren und repräsentativeren politischen System einzudämmen und das Land nachhaltig zu stabilisieren. Dazu fanden parallel Gespräche über Waffenruhen einerseits und Machtteilung und politische Transition andererseits statt. Allerdings gelang es weder UN-Vermittler Staffan de Mistura noch seinen beiden Vorgängern, Kofi Annan und Lakhdar Brahimi, die syrischen Konfliktparteien zu substantiellen Verhandlungen an einen Tisch zu bringen. Auch in indirekten Verhandlungen konnte de Mistura weder Fortschritte im Hinblick auf eine Machtteilung und einen politischen Übergang erzielen noch zu einer nachhaltigen Beruhigung des Konflikts und einem effektiven Schutz der Zivilbevölkerung beitragen. Lediglich punktuelle Waffenruhen und Absprachen über Hilfslieferungen und Evakuierungen kamen zustande. Letztlich bestimmten die militärischen Dynamiken durchgehend Spielraum und Tempo der UN-Vermittlung, und angesichts der Internationalisierung des Konflikts war im Grunde von Anfang an klar, dass die intra-syrischen Gespräche nicht zu Fortschritten führen würden. Gleichzeitig rückte keine der Regional- und Großmächte den Schutz der syrischen Zivilbevölkerung bzw. eine nachhaltige Konfliktregelung in den Vordergrund. Eine Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit konnte nicht etabliert werden.[60]

**57** Gespräch der Autorin mit Vertreter des SNC, Februar 2018, sowie mit hochrangigem europäischen Diplomaten, Februar 2018.

**58** Ebd. Vgl. auch Patrick Wintour, »Syrian Groups Urge UN Boycott of Putin-hosted Conference«, in: *The Guardian*, 4.1.2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/04/syrian-groups-urge-un-boycott-of-putin-hosted-conference> (Zugriff am 14.3.2018).

**59** Zur Zusammensetzung der syrischen Verhandlungskommission nach dem Zusammenschluss im Spätherbst 2017 siehe Benjamin Barthe, »L'opposition syrienne à Genève: une union de façade«, in: *Le Monde*, 28.11.2017, <http://www.lemonde.fr/syrie/article/2017/11/28/l-opposition-syrienne-a-geneve-une-union-de-facade_5221629_1618247.html> (Zugriff am 14.3.2018).

**60** Zumindest gibt die Einrichtung diverser internationaler Untersuchungsgremien, die die Faktenlage dokumentieren und aufbereiten, Anlass zur Hoffnung, dass dies künftig auf dem Rechtsweg geschehen wird.

**Die UN-Vermittlungsmission stand vor dem Dilemma, den russischen Ansatz zu legitimieren oder sich zu distanzieren und Einwirkungsmöglichkeiten aufzugeben.**

Während Moskau von Anfang an Zwangsmaßnahmen gegen das Assad-Regime verhinderte, wurde es mit seinem direkten militärischen Eingreifen im September 2015 zunehmend zur Ordnungsmacht in Syrien. Entgegen dem proklamierten Ziel einer verhandelten Konfliktregelung, basierend auf Machtteilung und politischem Übergang, unterstützte es einen militärischen Sieg des Regimes. Vor Ort und international sollte dieser durch die Umsetzung isolierter Elemente der Sicherheitsratsresolution 2254 — Verfassungsreformen und Wahlen — legitimiert werden. Damit stand die UN-Vermittlungsmission vor einem Dilemma: Diente sie als Feigenblatt für den russischen Ansatz der überwiegend militärischen Konfliktregelung, blieb sie zumindest »im Spiel«, konnte vorbereitende Gespräche über die künftige Ordnung in Syrien führen und wenigstens punktuell zur Verbesserung der humanitären Situation beitragen. Stellte sie ihre Bemühungen ein und distanzierte sich deutlich vom russischen Ansatz, war sie ihrer wenigen Einwirkungsmöglichkeiten beraubt. De Mistura entschied sich für den ersten Ansatz.

Von den vielen Faktoren, die einem Erfolg der UN-Vermittlung in Syrien entgegenstanden, waren (und sind nach wie vor) die folgenden drei zentral: Erstens einigte sich die internationale Gemeinschaft zwar auf eine politische Konfliktregelung, dritte Parteien setzten de facto aber weiter auf eine militärische Unterstützung der Konfliktparteien bzw. zunehmend auf eine Durchsetzung ihrer Eigeninteressen durch direktes militärisches Eingreifen. Dies führte auch dazu, dass ein günstiges Vermittlungsumfeld im Sinne einer Lösungsreife des Konflikts nicht eintreten konnte bzw. die Konfliktdynamiken sich immer weiter davon entfernten. Zweitens akzeptierten die syrischen Konfliktparteien zwar die UN-Vermittlung und nahmen an den Genfer Gesprächen teil, aber sie taten dies nur pro forma. Zu substantiellen Verhandlungen waren sie nicht bereit, sondern setzten auf die militärische Durchsetzung ihrer Interessen — wobei hier zwischen Regime und Opposition deutliche Unterschiede zu verzeichnen waren. Die Oppositionsdelegation agierte in den indirekten Gesprächen wesentlich konstruktiver als das Regime und wurde mit abnehmender militärischer Stärke zunehmend pragmatisch.[61] Drittens verhinderten die gegensätzlichen Positionen im Sicherheitsrat, insbesondere zwischen Russland und dem Westen, effektive Zwangsmaßnahmen — etwa UN-Sanktionen, ein Waffenembargo, die Verhängung einer Flugverbotszone oder den Einsatz von UN-Beobachtern oder gar einer Friedenstruppe —, um die Konfliktparteien unter Druck zu setzen, Menschenrechtsverletzungen zu ahnden und so zur Konfliktberuhigung beizutragen.

Demgegenüber treten Faktoren, die im Ansatz der Vermittlungsmission liegen, deutlich in den Hintergrund. So hätten auch ein früherer Beginn der intra-syrischen Gespräche, ein höheres Maß an Inklusivität und Repräsentativität des Formats (etwa durch Einbeziehung einer PYD-Delegation) oder ein energischerer Vermittler kaum einen entscheidenden Unterschied gemacht.

Ein Erfolg der UN-Vermittlung im Sinne des Mandats und damit ein »Syrian-owned, Syrian-led process« können aufgrund der genannten Faktoren auch für die Zukunft ausgeschlossen werden. Zunächst ist die Frage des regionalen und internationalen Interessenausgleichs in Syrien zentral für ein Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen. Doch dafür gibt es kein Format. Die intra-syrischen Gesprächen taugen dazu nicht, im Astana-Format sind wichtige Regionalmächte, insbesondere Israel und Saudi-Arabien, nicht vertreten und Russland, selbst Konfliktpartei, zeigt bislang keine Motivation, einen umfassenden Ausgleich herbeizuführen. Angesichts der derzeitigen russisch-amerikanischen Spannungen steht auch nicht zu erwarten, dass die Interessengegensätze in einer wiederbelebten ISSG oder einem Format, das dem von Lausanne[62] ähnelt, konstruktiv bearbeitet werden können.

**61** Gespräch der Autorin mit Staffan de Mistura, Genf, 21.3.2018; Gespräche mit mehreren Beratern des Vermittlers im Januar, Februar und März 2018.

**62** In Lausanne hatten sich im Oktober 2016 die Außenminister der USA, Russlands und der sieben für Syrien wichtigsten Regional- und Nachbarländer (Ägypten, Iran, Irak, Jordanien, Katar, Saudi-Arabien, Türkei) zusammengefunden. Vgl. Lesley Wroughton/Alexander Winning, »Syrian Talks in Lausanne End without Breakthrough«, *Reuters*, 15.10.2016, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-talks/syria-talks-in-lausanne-end-without-breakthrough-idUSKBN12E2GQ?il=0> (Zugriff am 14.3.2018).

Deutschland sollte seine Beteiligung an der sogenannten Kleinen Gruppe[63] fruchtbar machen, indem es seine diplomatischen Kontakte einsetzt, um bei den regionalen und internationalen Playern auf deeskalierende und rechtskonforme Verhaltensweisen zu drängen, die geeignet sind, weitere militärische Spill-Over-Effekte zu vermeiden und die syrische Zivilbevölkerung zu schützen. Es sollte zudem gemeinsam mit seinen europäischen Partnern sich bietende Chancen nutzen, um auf eine Konfliktregelung hinzuwirken: das iranische Interesse an der Fortführung des Atomabkommens (JCPOA) beispielsweise, um Teheran zu bewegen, seine direkte und indirekte Präsenz insbesondere im israelisch-jordanischen Grenzbereich zu reduzieren, Provokationen Israels zu unterlassen und Druck auf das Assad-Regime auszuüben, einer Verhandlungslösung zuzustimmen. Die Anreize, über die Deutschland und die EU selbst gegenüber Damaskus verfügen — Anerkennung durch Wiederentsendung von Botschaftern, Aussetzen der Sanktionen, Engagement beim Wiederaufbau —, sollten sie strategisch einsetzen, um ein inklusiveres politisches System zu erwirken und in Zukunft schwere Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierungen zu verhindern. Dazu gehört auch, die juristische Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen festzustellen. In diesem Sinne sollten Deutschland und seine Partner in der EU die Durchführung entsprechender Gerichtsverfahren politisch unterstützen und ihren Erfolg durch die Bereitstellung von Mitteln für Faktenaufbereitung und Rechtsbeistand befördern.

**63** Der Kleinen Gruppe, die sich im April 2018 in Paris formierte, gehören Frankreich, das Vereinigte Königreich, die USA, Jordanien, Saudi-Arabien und Deutschland an.

*Mareike Transfeld*

# Jemen: Konflikteskalation trotz UN-vermittelter Machtteilung

Unter den Ländern, die vom sogenannten Arabischen Frühling erfasst wurden, ist der Jemen der einzige Staat, in dem der amtierende Präsident durch ein Machtteilungsabkommen abgesetzt wurde. Im März 2011 stieß Saudi-Arabien im Rahmen des Golfkooperationsrats die sogenannte Golfinitiative an, um eine Eskalation der Gewalt zu vermeiden. Der UN-Sondergesandte Jamal Benomar war führend an den Verhandlungen beteiligt. Als die Verhandlungsparteien das Golfabkommen im November 2011 unterschrieben und damit einen politischen Übergangsprozess einleiteten, glaubten sie, einen Bürgerkrieg im Jemen verhindert zu haben. Noch im Frühjahr 2014 wurden die Golfinitiative und ihre Umsetzung als Modell für die Region gefeiert. Sie galten als Aushängeschild der UN für eine erfolgreiche Konfliktvermittlung.

Das Golfabkommen ist zwar als ein Erfolg der UN-Vermittlung zu verzeichnen. Doch den Bürgerkrieg, den das Abkommen abwenden sollte, hat es lediglich verzögert. Spätestens mit dem Sturz der 2011 gebildeten Übergangsregierung durch Ansarallah (auch Huthi-Bewegung oder Huthis genannt) im Januar 2015 konnte das Abkommen als gescheitert gelten. Die Versuche des UN-Sondergesandten, Ansarallah zur Rückkehr zum politischen Prozess zu bewegen, waren nicht erfolgreich.

Im Frühjahr 2015 schmiedete Saudi-Arabien eine Koalition aus zehn Staaten für eine Militärintervention, deren vorgebliches Ziel es war, die Übergangsregierung wieder in Sana'a zu installieren, um die Fortsetzung des politischen Prozesses im Rahmen der Golfinitiative zu ermöglichen. Drei Jahre später ist die Intervention, die als kurze Militäroperation beabsichtigt war, ihren strategischen Zielen kein Stück nähergekommen. Währenddessen hat sich mit 22 Millionen hilfsbedürftigen Menschen die weltweit schlimmste humanitäre Krise entwickelt. In Friedensgesprächen konnten die UN kaum Fortschritte erzielen. Seit dem Sommer 2016 haben keine UN-vermittelten Gespräche zwischen den Konfliktparteien mehr stattgefunden; seit Juni 2017 weigerten sich die Huthis, mit dem UN-Sondergesandten Ismail Ould Cheikh Ahmed auch nur zu sprechen, da sie ihn als parteiisch ansahen. Nicht zuletzt aufgrund mangelnder Fortschritte legte er im Februar 2018 sein Amt nieder. Zwar konnte sein Nachfolger, der Brite Martin Griffiths, das Gespräch mit den Huthis wiederaufnehmen, doch greifbare Vermittlungserfolge bleiben weiterhin außer Reichweite.

Dieser Beitrag befasst sich vor allem mit folgenden Fragen: Welche Faktoren haben zum Scheitern des Machtteilungsabkommen beigetragen? Warum gelingt es der UN-Mission nicht, die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zurückzubringen und den Konflikt zu befrieden?

In einem ersten Teil werden die Konfliktdynamiken auf der lokalen, regionalen und internationalen Ebene beleuchtet. Deutlich werden zum einen die schwierigen Bedingungen, unter denen die UN im Jemen vermitteln, zum anderen das Interessengeflecht, das bei einer erfolgreichen Konfliktregelung einbezogen werden muss. Ein zweiter Teil widmet sich der UN-Vermittlungsmission, wobei zwei Phasen unterschieden werden: zunächst die Aushandlung und Umsetzung des Golfabkommens und dann der ersuch der UN-Mission, die Konfliktparteien zur Wiederaufnahme des politischen Prozesses zu bewegen.

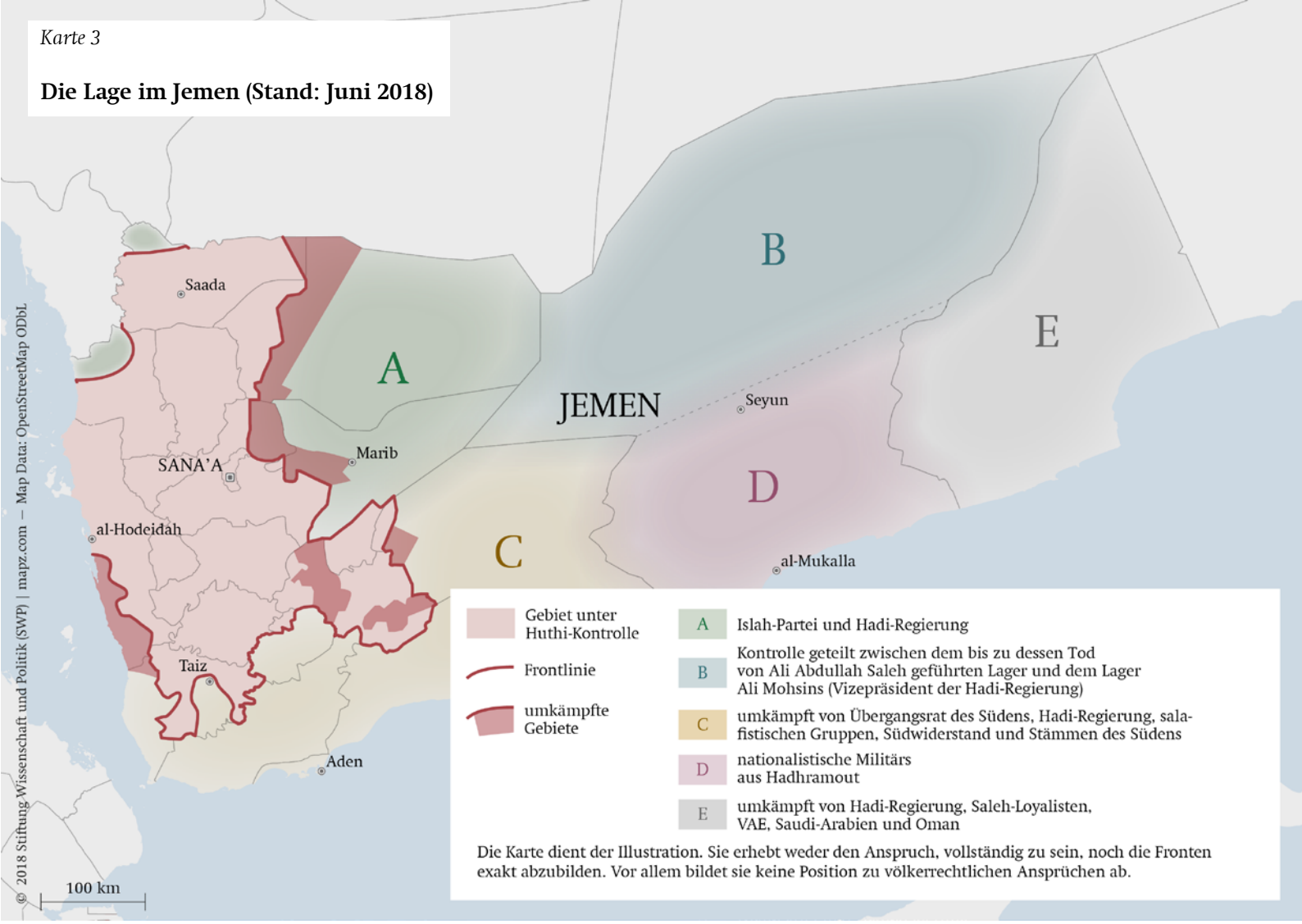
## Ein Nationalstaat zerfällt

Sieben Jahre nach den landesweiten Protesten gegen die Herrschaft Ali Abdullah Salehs hat sich die politische Landkarte im Jemen nachhaltig verändert. Ein Machtvakuum auf nationaler Ebene und stetig wechselnde lokale, regionale und internationale Allianzen haben den Einfluss der ehemaligen politischen Elite massiv eingeschränkt. Ein einheitlicher Nationalstaat existiert de facto nicht mehr.

SWP Berlin
Mission Impossible?
UN-Vermittlung in Libyen, Syrien und dem Jemen
Juli 2018

*Karte 3*

**Die Lage im Jemen (Stand: Juni 2018)**




**Der Golfkooperationsrat setzte im März 2011 am Elitenkonflikt in Sana'a an; so vernachlässigte er die Konflikte an der Peripherie des Landes.**

Der heutige Konflikt speist sich aus mehreren Quellen: einem Machtkampf innerhalb der politischen Elite in Sana'a, der seit 2011 gewaltsam ausgetragen wird, sowie aus Konflikten zwischen dieser Elite und den Huthis im Nordjemen sowie der Unabhängigkeitsbewegung im Südjemen, der sogenannten Hirak. Der Golfkooperationsrat setzte im März 2011 am Elitenkonflikt in Sana'a an und vernachlässigte somit die Konflikte an der Peripherie des Landes. Denn die Golfinitiative sah lediglich eine Absetzung Präsident Ali Abdullah Salehs im Gegenzug für dessen Immunität sowie eine Teilung der Macht zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien vor. Die Oppositionsparteien traten zu diesem Zeitpunkt in der Form eines Bündnisses auf, an dessen Spitze die Islah-Partei stand. Diese besteht im Wesentlichen aus Gruppen, die dem Regime nahestanden — darunter fielen auch die jemenitische Muslimbruderschaft, Salafisten, nordjemenitische Stämme und konservative Geschäftsmänner. Der UN-Sondergesandte für den Jemen sowie die EU und die USA unterstützten die Verhandlungen. Im November 2011 unterzeichneten die Regierungs- und Oppositionsparteien das Abkommen und einen Umsetzungsmechanismus für einen zweijährigen Übergangsprozess.[1] Auf Basis des Abkommens wurde Abdu Rabu Mansour Hadi als Konsenskandidat zum Übergangspräsidenten bestimmt und eine Einheitsregierung gebildet. Außerdem schloss der Umsetzungsmechanismus des Abkommens Maßnahmen zur Übergangsjustiz, eine

1 Siehe *Agreement on the Implementation Mechanism for the Transition Process in Yemen in Accordance with the Initiative of the Gulf Cooperation Council (GCC)*, 5.12.2011, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/YE_111205_Agreement%20on%20the%20implementation%20mechanism%20for%20the%20transition.pdf> (Zugriff am 23.3.2018).

Reform des Sicherheitssektors und einen Nationalen Dialog ein, durch den die Struktur des Staates festgelegt und innerstaatliche Konflikte befriedet werden sollten.

Obgleich die jemenitischen Akteure zusagten, sich an die von der Golfinitiative vorgegebenen »Spielregeln« zu halten, verfolgte jede Elitenfraktion während der Umsetzung des Abkommens das Interesse, die eigene Machtposition zu halten oder auszubauen. Dazu setzten sie ihre Netzwerke in Militär, politischen Parteien, Stämmen oder Medien ein. Die Tatsache, dass keine der Elitengruppen wirklich an einer Machtteilung interessiert war, entpuppte sich als ein wesentlicher Grund für das Scheitern des Abkommens.[2] Lokale Gruppierungen, allen voran die Huthis und die Hirak, die im Machtteilungsabkommen marginalisiert worden waren, nutzten die Chance, um am Boden neue Realitäten zu schaffen. Dies führte dazu, dass der Herrschaftsanspruch der international anerkannten Regierung unter Hadi heute im ganzen Land angefochten wird und der Staat und die Streitkräfte fragmentiert sind.

Mittlerweile dominieren Akteure, die nicht an der Golfinitiative beteiligt waren und sich deshalb weder für deren Erfolg verantwortlich fühlen noch für deren Implementierung eintreten. Im Nordwesten und in der Hauptstadt sind heute die Huthis die dominante Kraft. Dank einer Allianz mit dem ehemaligen Präsidenten Saleh und seinen Netzwerken in Militär, Stämmen und Medien konnte sich die Gruppe seit der Jahresmitte 2014 schnell mit Gewalt im Nordjemen ausbreiten und im September 2014 die Hauptstadt einnehmen. Diese Kooperation mit Saleh war neu: Noch von 2004 bis 2010 hatten die Huthis im Krieg mit der Saleh-Regierung gestanden; sie rebellierten damals gegen die Marginalisierung des im Norden liegenden zaiditischen[3] Saada und verurteilten die Beteiligung der Regierung am amerikanischen Krieg gegen den Terrorismus. Auch 2011 hatten sich die Huthis den landesweiten Protesten gegen Saleh angeschlossen und von 2013 an im Rahmen des Nationalen Dialogs am formellen politischen Prozess mitgewirkt. Spätestens im September 2014 ging Saleh aber eine Zweckallianz mit ihnen ein, um seine Kontrahenten, den Übergangspräsidenten Hadi und die Islah-Partei, zu schwächen. Dazu nutzte er den ideologisch aufgeladenen Machtkonflikt zwischen der nominell sunnitischen Islah-Partei und den zaiditischen Huthis aus. Die Islah-Partei hatte seit 2011 von den Veränderungen profitiert und politischen Einfluss gewonnen, auch das machte sie zur Zielscheibe der Huthis. Im Herbst 2014 zerschlugen die Huthis die militärischen Kapazitäten der Islah-Partei fast völlig.

Zudem mobilisierte die Huthi-Saleh-Allianz die Bevölkerung gegen Hadi. Ihre Korruptionsvorwürfe und ihr Argument, dass mit dem Ende der (auf zwei Jahre terminierten) Amtszeit Hadis im Februar 2014 auch seine Legitimität abgelaufen sei, stießen auf breite Resonanz. Die Huthis konnten sich als Kraft aus dem Volk präsentieren und die Hadi-Regierung mit einem Staatsstreich entmachten, der mit einem vorläufigen Rücktritt Hadis im Januar 2015 und der Gründung des Revolutionären Komitees der Huthis im Februar 2015 vollzogen wurde. Die saudisch geführte Militärintervention gegen die Huthi-Saleh-Allianz im darauffolgenden Monat schweißte Letztere weiter zusammen. Anschließend konsolidierten die Huthis und der Allgemeine Volkskongress unter Saleh ihre Herrschaft über den Norden weiter und präsentierten sich als rechtmäßige Regierung.[4] Doch es handelte sich lediglich um eine Zweckallianz, in der seit Mitte 2017 Risse offensichtlich wurden. Saleh hatte den Saudis immer wieder Gesprächsbereitschaft signalisiert. Als er seine Allianz mit den Huthis aufkündigte, wurde er am 4. Dezember 2017 ermordet. Viele seine Anhänger wurden von den Huthis festgenommen oder getötet.[5]

**2** Mareike Transfeld, *Yemen: GCC Roadmap to Nowhere*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2014 (SWP Comments 20/2014).

**3** Die Zaidiya ist eine religiöse Strömung, die zwar dem schiitischen Islam zugerechnet wird, in ihrer Praxis aber der sunnitischen Schule der Schafiiten näher steht als anderen schiitischen Traditionen.

**4** Jillian Schwedler, »Yemeni Parliamentarians Vote to Form a New Government«, Atlantic Council, 17.8.2016, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/yemeni-parliamentarians-vote-to-form-a-new-government> (Zugriff am 23.3.2018).

**5** April Longley Alley, »Collapse of the Houthi-Saleh Alliance and the Future of Yemen's War«, in: Project on Middle East Political Science (POMEPS) (Hg.), *Politics, Governance, and Reconstruction in Yemen*, Januar 2018 (POMEPS Studies 29), <https://pomeps. org/2018/01/11/collapse-of-the-houthi-saleh-alliance-and-the-future-of-yemens-war/> (Zugriff am 23.3.2018).

**Die Regionen außerhalb des von den Huthis kontrollierten Nordwestens sind politisch und militärisch fragmentiert.**

Die Regionen außerhalb des von den Huthis kontrollierten Nordwestens sind politisch und militärisch fragmentiert.[6] Die Akteure, beispielsweise lokale Stämme, Milizen oder andere Gruppierungen, die dort das Sagen haben, stehen zwar den Huthis feindlich gegenüber, erkennen aber die Hadi-Regierung nicht bedingungslos an. Was sie zu Beginn der saudisch geführten Intervention einte, war die Verteidigung gegen die sich ausbreitende Huthi-Saleh-Allianz. So ist auch ihre Unterstützung für die Militärintervention der Koalition zu verstehen. Die Koalition wiederum versorgte die lokalen Milizen mit Geld, Waffen und Ausbildung und untergrub damit de facto die Autorität der Hadi-Regierung. Auch al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP) profitierte von dem Konflikt, da Stämme mit ihr Zweckallianzen gegen die Huthis eingingen.[7] Aden gilt seit dem Sommer 2015 zwar nominell als temporäre Hauptstadt der Regierung Hadis. Dieser genießt allerdings in der von Hirak dominierten Stadt kaum Unterstützung und kann daher aus Sicherheitsgründen nicht von dort aus regieren.

Denn die Unabhängigkeitsbewegung des Südens unterstützte die Intervention nicht aus Loyalität zu Hadi, sondern vor allem um den Süden vor einer Übernahme durch eine nordjemenitische Kraft zu schützen.[8] Entstanden 2007 aus einer losen Bewegung pensionierter Offiziere des ehemals unabhängigen Südjemen, fordert die Hirak spätestens seit 2009 die Unabhängigkeit für den Süden. 2011 schloss sich auch diese Bewegung den landesweiten Protesten gegen Saleh an. Doch mit dem Beginn des Nationalen Dialogs im März 2013 sah sich die Hirak marginalisiert; sie verstand die Umsetzung der Golfinitiative als einen nordjemenitischen Prozess, in dem das Streben des Südens nach Unabhängigkeit nicht anerkannt wurde. Als Hadi im Februar 2015 vor den Huthis nach Aden floh und seine Rücktrittserklärung zurücknahm, kam es zu einer scheinbaren Allianz zwischen ihm und der Hirak-Bewegung.[9] Die Hirak nutzte aber eigentlich die Konfliktkonstellation, um ihrer Position mehr Gewicht zu verleihen, und unternahm seit der Militärintervention weitere Schritte in Richtung eines autonomen Südjemen. Im Mai 2017 wurde in Aden der Southern Transitional Council gebildet, der einen Machtanspruch über den gesamten Süden erhebt. Diese Fragmentierung des Nationalstaates wird durch die Unterstützung Saudi-Arabiens und der VAE für die unterschiedlichen Gruppierungen, die gegen die Huthis kämpfen, maßgeblich vorangetrieben.

## Der Golfkooperationsrat: Vom Vermittler zur Kriegspartei

Die Staaten des Golfkooperationsrats bemühten sich 2011 als erste externe Akteure um eine Konfliktbeilegung. Die Führungsrolle nahm Saudi-Arabien wahr, dessen Königshaus ein ambivalentes Verhältnis zu Saleh hatte und besorgt über die eskalierende Gewalt zwischen den Eliten in seinem Nachbarland war. Zwar verstand sich Saudi-Arabien als Vermittler und bot sich regelmäßig als Gastgeber von Verhandlungen an. Doch die detaillierte Aushandlung des Abkommens sowie die Vermittlung während der Umsetzung der Golfinitiative übernahm der UN-Sondergesandte. Gleichzeitig beschränkte Saudi-Arabien seinen Aktionsradius im Jemen nicht auf den multilateralen Rahmen zur Umsetzung der Golfinitiative, sondern suchte auch unilateral auf die jemenitische Politik einzuwirken, vor allem im Hinblick auf die saudische Gegnerschaft zu den Muslimbrüdern und die Rivalität

**6** Peter Salisbury, *Yemen's Southern Powder Keg*, London: Chatham House, März 2018, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-03-27-yemen-southern-powder-keg-salisbury-final.pdf> (Zugriff am 10.6.2018).

**7** International Crisis Group (ICG), *Yemen's al-Qaeda: Expanding the Base*, Brüssel, 2.2.2017 (Middle East and North Africa Report Nr. 174), <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/174-yemen-s-al-qaeda-expanding-base> (Zugriff am 23.3.2018).

**8** Susanne Dahlgren/Anne-Linda Amira Augustin, »The Multiple Wars in Yemen«, Middle East Research and Information Project (MERIP), 18.6.2015, <http://www.merip.org/multiple-wars-yemen>; Martin Jerrett, »Rise, Fall, and Rise Again«, in: Marie-Christine Heinze (Hg.), *Addressing Security Sector Reform in Yemen*, Bonn: Center for Applied Research in Partnership with the Orient (CARPO), 20.12.2017 (CARPO Report 04), S. 27–32, <http://carpo-bonn.org/wp-content/uploads/2017/12/carpo_policy_report_04_2017.pdf> (Zugriff jeweils am 23.3.2018).

**9** Mohamed Ghobari/Mohammed Mukhashaf, »Yemen's Hadi Flees to Aden and Says He Is Still President«, *Reuters*, 21.2.2015.

mit dem Iran. In diesem Kontext ist auch die Militärintervention zu verstehen, deren Legitimität fragwürdig bleibt,[10] da sich Riad lediglich auf einen Hilferuf Hadis vom 23. März 2015 bezieht. Darin hatte er an den Golfkooperationsrat appelliert, militärische Mittel gegen die Huthis einzusetzen. Die Saudis gaben an, mit dem Militäreinsatz das Ziel zu verfolgen, den legitimen Präsidenten Hadi nach Sana'a zurückzubringen und den von den UN geleiteten politischen Prozess fortzusetzen. Mit diesem proklamierten Ziel sicherte sich Saudi-Arabien die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für sein militärisches Eingreifen. Doch verfolgt das Königshaus darüber hinaus das Interesse, einen Zuwachs iranischen Einflusses im Jemen zu verhindern. Auch innenpolitische Beweggründe spielen eine Rolle: Zwei Monate vor der Invasion war der saudische König Abdullah bin Abdulaziz verstorben; dem Verteidigungsminister und Sohn des neuen Königs, Mohammed bin Salman, gelang es, sich durch den Jemenkriegszug im Konflikt um die Erbfolge günstiger zu positionieren.[11] Die Saudis hegten die Einschätzung, ihre Kriegsziele relativ schnell erreichen zu können,[12] nach über drei Jahren war allerdings keines der Ziele verwirklicht.

Die Koalition, die seit März 2015 im Jemen militärisch interveniert, besteht hauptsächlich aus sunnitisch-arabischen Staaten, wobei das Engagement vieler dieser Staaten eher symbolisch ausfällt. Sie sind meist mehr an guten Beziehungen mit Saudi-Arabien als am Jemen selbst interessiert. Die Koalition erfüllt damit hauptsächlich den Zweck, der Intervention einen multilateralen Rahmen zu verleihen und Saudi-Arabiens Position vis-à-vis dem Iran auszubauen.[13] Saudi-Arabien und die VAE bilden den Kern der Koalition, verfolgen allerdings unterschiedliche Strategien, operieren in anderen Einsatzgebieten und unterstützen divergierende Gruppen.

Saudi-Arabiens Priorität im Jemen lautet, die Huthis zu besiegen, um Hadi wieder in Sana'a zu installieren. Dazu setzen die Saudis vor allem auf Luftangriffe und eine See-, Land- und Luftblockade. Die Blockade soll die Huthis unter Druck setzen und verhindern, dass sie Waffen aus dem Iran erhalten. Trotz Blockade sind iranische Waffen jedoch auch nach der Intervention von 2015 in die Hände der Huthis gelangt. Experten der UN sehen in der Blockade eine Maßnahme zur gezielten Herbeiführung einer Hungersnot als Instrument des Krieges.[14] Die Blockade hat maßgeblich zu der dramatischen humanitären Krise beigetragen, da die Koalition auch Lebensmittelimporte und die Auslieferung humanitärer Hilfsgüter drastisch einschränkt. Zwar haben die Luftangriffe auf militärische Ziele insbesondere das Netzwerk Salehs geschwächt; entmachten konnten die Saudis die Huthi-Saleh-Allianz aber nicht. Die Regierung Hadi existiert zwar im saudischen Exil weiter, hat mittlerweile jedoch jegliche Unterstützung im Jemen selbst verloren.

Das Hauptaugenmerk der Emiratis ist dagegen auf den Süden gerichtet, wo sie mit Bodentruppen präsent sind. Ein zentrales Interesse der VAE im Jemen ist es, den Hafen von Aden zu kontrollieren. Die Rückeroberung der Stadt von den Huthis gelang ihnen — mit Unterstützung von Hirak-Kämpfern — im Sommer 2015. Da die Islah-Partei, die im Wesentlichen aus der jemenitischen Muslimbruderschaft besteht, als Kooperationspartner im Süden für die VAE nicht in Frage kommt, setzen die Emiratis auf die Hirak; damit befördern sie deren Unabhängigkeitsbestrebungen und tragen zur Etablierung von Parallelstrukturen bei. Zudem unterhielten die Emiratis durch ihren Kontakt zu dem in Abu Dhabi ansässigen Sohn Salehs, Ahmed Ali, eine Beziehung zum ehemaligen Präsidenten.[15] Im Gegensatz zu den Saudis verstanden die Emiratis Saleh trotz seiner Allianz mit den Huthis weiterhin als Teil einer möglichen Lösung im Nordjemen. Außerdem gehen die VAE entschlos-

**10** Siehe beispielsweise eine Diskussion der Militärintervention und ihrer legalen Grundlage bei Arabian Rights Watch Association, »An Illegitimate Coalition, Restoring an Illegitimate President, with an Illegitimate War, Using Illegitimate Measures«, 2018, <http://arwarights.org/political-rights-violations/>, oder Joe Dyke, »Is the Saudi War on Yemen Legal?«, *Irin*, 3.4.2015, <https://www.irinnews.org/analysis/2015/04/03/saudi-war-yemen-legal> (Zugriff jeweils am 23.3.2018).

**11** Bruce Riedel, »Yemen's War Shakes Up the Saudi Palace«, in: *Markaz* (online), 29.4.2015, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/04/29/yemens-war-shakes-up-the-saudi-palace/> (Zugriff am 26.6.2018).

**12** Gespräch der Autorin mit jemenitischer Diplomatin (Skype), 20.11.2017; Sebastian Sons, *Auf Sand gebaut. Saudi-Arabien – ein problematischer Verbündeter*, Berlin 2016, S. 116.

**13** James Stavridis, »The Arab NATO«, in: *Foreign Policy* (online), 9.4.2015, <http://foreignpolicy.com/2015/04/09/the-arab-nato-saudi-arabia-iraq-yemen-iran/> (Zugriff am 26.6.2018).

**14** UN Security Council, *Final Report of the Panel of Experts on Yemen*, S/2018/68, 26.1.2018, S. 53.

**15** »UAE ›Looking to Ditch‹ Yemen's President Hadi for Saleh«, in: *The New Arab*, 15.7.2017.

sener gegen AQAP im Südjemen vor als ihr saudischer Partner. Saudi-Arabien sah vielmehr der Ausbreitung von AQAP passiv zu, wohl auch, weil diese sich gegen die Huthis stellte. Vereint sind beide Golfstaaten in ihrem Interesse, den iranischen Einfluss im Jemen zurückzudrängen.

Mit dem Tod Salehs Ende 2017 und dem Anfang Januar 2018 ausgetragenen Konflikt zwischen dem Übergangsrat in Aden und der Hadi-Regierung waren die Saudis und Emiratis zunehmend gezwungen, gemeinsame Positionen zu finden. Seit dem Mai 2018 forcieren beide geeinigt eine Offensive auf den Hafen von al-Hodeidah. Die internationale Gemeinschaft befürchtet, dass die Offensive eine dramatische Verschlechterung der humanitären Lage mit sich bringen wird. Die Koalition hofft, die Huthis damit weiter in die Knie zu zwingen. Der Hafen ist ein bedeutender Umschlagplatz für Hilfsgüter, gilt jedoch auch als wichtige Einkommensquelle für die Huthis und möglicher Ort für den Schmuggel zur Einfuhr iranischer Waffen.

**Die Huthis handeln nicht als reine Befehlsempfänger der Islamischen Republik.**

Dass die Huthis die Hauptstadt Sana'a einnehmen und mit ihren Raketen Riad bedrohen konnten, sehen die Saudis als Ergebnis iranischer Unterstützung. Seit den Protesten des Jahres 2011 hatten sich die Beziehungen zwischen den Huthis und dem Iran intensiviert. Durch die von Teheran geförderte libanesische Hisbollah erhielten die Huthis Schützenhilfe im Medienbereich und bei der Militärausbildung. Die Huthis handeln jedoch nicht als reine Befehlsempfänger der Islamischen Republik. Teheran begrüßte die Machtübernahme durch die Huthis zwar, soll jene aber vor einer weiteren Ausbreitung südlich von Sana'a gewarnt haben.[16] Tatsächlich hat auch die saudische Politik im Jemen zum Erstarken der Huthis beigetragen, indem Riad seine Unterstützung für den größten Widersacher der Huthis, die Islah-Partei, im März 2013 beendete und diese durch das Ausbleiben der traditionellen Geldzahlungen an die Partei und ihre Unterstützter unter den Stämmen schwächte.[17] Direkte Beziehungen zwischen den Huthis und der Islamischen Republik wurden insbesondere nach der Machtübernahme der Huthis im September 2014 ausgebaut; die Iraner kündigten regelmäßige Flüge zwischen Teheran und Sana'a sowie Infrastrukturprojekte im Bereich der Stromversorgung an. Experten der UN vermuten darüber hinaus, dass der Iran Waffen, einschließlich Raketen, an die Huthis liefert.[18] Seit sich im Februar 2018 die Aufkündigung des Atomabkommens durch US-Präsident Donald Trump abzeichnete, zeigt sich der Iran gegenüber den Europäern kooperativer, was eine politische Lösung im Jemen angeht.[19]

## Westliche Prioritäten im Jemen: AQAP und die Partnerschaft mit Saudi-Arabien

Nach dem Beginn der Militärintervention im März 2015 erklärten die Amerikaner, Briten und Franzosen sich rasch zu politischer und militärischer Unterstützung bereit. Deutschland stellte die Legitimität des Einsatzes zumindest nicht in Frage. Alle vier Staaten hatten sich im Rahmen von EU und UN bereits maßgeblich für die Verhandlung und Umsetzung der Golfinitiative eingesetzt. Die Amerikaner und Briten kommen der Koalition logistisch und mit geheimdienstlichen Informationen zu Hilfe, zudem beraten sie saudische Offiziere in einer gemeinsamen Einsatzzentrale in der saudischen Hauptstadt. Unter den westlichen Staaten sind die USA traditionell am stärksten im Jemen involviert. Ihre Priorität war und ist es, die seit 2002 laufende Anti-Terror-Kooperation im Jemen weiterzuführen, um dort AQAP zu bekämpfen.

**16** Mareike Transfeld, »Iran's Small Hand in Yemen«, in: *Sada* (Carnegie Endowment for International Peace), 14.2.2017, <http://carnegieendowment.org/sada/67988> (Zugriff am 23.3.2018).

**17** »Saudi Arabia Designates Muslim Brotherhood Terrorist Group«, *Reuters*, 7.3.2014; siehe außerdem David Hearst, »Saudi Craphshoot in Yemen«, in: *Huffington Post*, 28.9.2014 (aktualisiert am 27.11.2014), <https://www.huffingtonpost.com/david-hearst/saudi-high-risk-bet-in-ye_b_5895984.html>; ders., »Blowback in Yemen: Houthi Advance Is a Saudi Nightmare«, in: *Huffington Post*, 20.10.2014 (aktualisiert am 20.12.2014), <https://www.huffingtonpost.com/david-hearst/blowback-in-yemen---houth_b_6015990.html> (Zugriff jeweils am 23.3.2018).

**18** »Iran Violated Yemen Arms Embargo, U.N. Experts Say«, in: *New York Times*, 12.1.2018.

**19** »Iran Willing to Push for Ceasefire in Yemen with European Powers«, *Reuters*, 29.5.2018; »Iran Making Efforts to End Yemen Crisis«, in: *Tehran Times*, 4.5.2018.

Dementsprechend gestaltete sich auch das amerikanische Engagement seit 2011.

**Der Sturz Hadis entzog auch der US-Strategie der Terrorismusbekämpfung das Fundament.**

Der Sturz Hadis entzog auch der US-Strategie der Terrorismusbekämpfung das Fundament. Die Amerikaner konnten zwar auch nach dem Staatsstreich einige Anti-Terror-Operationen im Jemen weiterführen, doch der Kontakt zu den Partnern in den jemenitischen Streitkräften brach schnell ab, da diese nun unter Kontrolle der Huthis standen.[20] Um den Kampf gegen AQAP fortsetzen zu können, stellten sich die USA einerseits hinter Hadi. Andererseits suchten sie das Gespräch mit den Huthis, die bislang die jemenitische Kooperation mit den Amerikanern im Kampf gegen AQAP strikt abgelehnt hatten. Gerade zu diesem Zeitpunkt betonten aber die Huthis selbst ihren Kampf gegen die Terrorgruppe, um ihren Vormarsch in den Süden zu rechtfertigen, womit sie für Washington als möglicher Verbündeter interessant wurden. Obwohl es zu einem Austausch zwischen den Amerikanern und den Huthis kam und manche Angriffe gegen AQAP sogar koordiniert zu sein schienen, wurde keine langfristige Kooperation etabliert.[21]

Im US-Militär bestand damals Unklarheit über die Erfolgsaussichten der saudisch-geführten Operation sowie über die Frage, ob sie sich mit dem amerikanischen Interesse, AQAP zu bekämpfen, in Einklang bringen ließ. Zudem gab es Zweifel, ob die Huthis tatsächlich aus Teheran gesteuert wurden. Trotzdem sprach die US-Administration ihre Unterstützung für die Intervention aus.[22] Das war in erster Linie als Signal an Riad zu verstehen, dass die historisch enge Partnerschaft beider Staaten fortgesetzt werde. Denn zum Zeitpunkt der Intervention verhandelten die US-Administration und die EU das Nuklearabkommen mit der iranischen Führung, und die Aussicht auf eine westliche Annäherung an den Iran wurde in Riad mit Sorge verfolgt.[23] Unter Präsident Donald Trump näherte sich die amerikanische Position seit dem Januar 2017 jener der Saudis an, da auch die neue US-Administration die Huthis als Stellvertreter des Iran betrachtet. Im Mai 2018 berichtete die *New York Times*, dass amerikanische Spezialkräfte seit Ende 2017 an der saudisch-jemenitischen Grenze stationiert seien, um Standorte von Huthi-Raketen zu identifizieren.[24] Zudem verstärkte Trump das amerikanische Engagement gegen AQAP durch eine Steigerung der Drohneneinsätze und Bodenoperationen.

## Die Golfinitiative und die Bemühungen der UN

Der UN-Generalsekretär ist seit der Ernennung des Marokkaners Jamal Benomar als Sondergesandter (April 2011 — April 2015) im Jemen mit »guten Diensten« involviert. Auf Benomar folgten der Mauretanier Ismail Ould Cheich Ahmed (April 2015 — Februar 2018) und zuletzt der Brite Martin Griffiths (seit Februar 2018). Ein explizites Mandat des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung für die UN-Mission OSESGY im Jemen gibt es hingegen nicht. Die Golfinitiative gilt nach wie vor als der maßgebliche Rahmen. Im Wesentlichen lässt sich die UN-Vermittlung im Jemen in zwei Phasen untergliedern. In der ersten Phase ging es um die Unterstützung des von der Golfinitiative vorgezeichneten politischen Übergangsprozesses. In der zweiten Phase, die im April 2015 begann, stehen die Bemühungen des Sondergesandten, die Konfliktparteien zu einer Rückkehr zum politischen Prozess zu bewegen, im Mittelpunkt.

Die Golfinitiative und das Abkommen über den Umsetzungsmechanismus für den Transformationsprozess im Jemen gemäß der GKR-Initiative können als ein Erfolg der UN-Vermittlung verzeichnet werden. Benomar entwickelte sich schnell zum Hauptvermittler in den Gesprächen und hatte dabei den Rückhalt der europäischen, amerikanischen und

**20** Greg Miller/Craig Whitlock, »Yemen Crisis Disrupts U.S. Counterterrorism Operations, Officials Say«, in: *Washington Post*, 23.1.2015.

**21** Bruce Riedel, »Who Are the Houthis, and Why Are We at War with Them?«, in: *Markaz*, 18.12.2017, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/12/18/who-are-the-houthis-and-why-are-we-at-war-with-them/> (Zugriff am 28.6.2018).

**22** Siehe auch Mark Perry, »US Generals: Saudi Intervention in Yemen ›a Bad Idea‹«, in: *Al-Jazeera*, 17.4.2015, <http://america.aljazeera.com/articles/2015/4/17/us-generals-think-saudi-strikes-in-yemen-a-bad-idea.html> (Zugriff am 23.3.2018); Doyle McManus, »Why the U.S. Is Courting the Houthis Taking Control in Yemen«, in: *Los Angeles Times*, 7.2.2015.

**23** »Saudi Arabia Satisfied with Obama's Assurances on Iran Deal«, *Reuters*, 4.9.2015.

**24** Helene Cooper et al., »Army Special Forces Secretly Help Saudis Combat Threat from Yemen Rebels«, in: *New York Times*, 3.5.2018.

golfarabischen Botschaften. Zwar waren die groben Eckpunkte des Golfabkommens, also Salehs Rücktritt und die Bildung einer Einheitsregierung, bereits durch den Golfkooperationsrat und die jemenitischen Parteien abgesteckt. Doch Benomar arbeitete mit den Verhandlungsparteien den Umsetzungsmechanismus aus und trug damit maßgeblich zur Einigung bei. Interessanterweise war es gerade die zurückhaltende Position der im Sicherheitsrat vertretenen Staaten, die es Benomar ermöglichte, sich als unabhängiger und vertrauenswürdiger Vermittler im Konflikt zu präsentieren.[25] Die Amerikaner zögerten, sich klar gegen Saleh zu positionieren, aus Angst, einen Partner im Kampf gegen AQAP zu verlieren; die Russen wiederum scheuten im Kontext des sogenannten Arabischen Frühlings prinzipiell vor deutlichen Rücktrittsforderungen zurück.

Die Einigung wurde einerseits dadurch möglich, dass in der jemenitischen Hauptstadt 2011 ein Machtgleichgewicht zwischen den Regimekräften und der Opposition entstanden war. Andererseits eröffnete die Einigung auf einen vermeintlich schwachen Konsenskandidaten — den damaligen Vizepräsidenten Hadi aus der langjährigen Regierungspartei Allgemeiner Volkskongress (AVK) — beiden Seiten die Perspektive, den Übergangsprozess nach eigenen Interessen zu gestalten. Für Saleh war damit klar, dass seine Zustimmung zu dem Abkommen keinen absoluten Machtverzicht bedeutete und er dank seiner Immunität auch weiter politisch aktiv bleiben konnte. Dennoch bedurfte es des Drucks durch den Sicherheitsrat, damit Saleh schließlich einwilligte, das Abkommen zu unterschreiben. Im Oktober 2011 unterstrich der Sicherheitsrat mit Resolution 2014 die ausdrückliche Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für das Golfabkommen. Die Drohung der USA und der Europäer, Sanktionen gegen Saleh und seine Familie zu verhängen, war ebenfalls ein effektives Druckmittel.

Nach der Unterzeichnung des Abkommens begleitete der UN-Sondergesandte aktiv dessen Umsetzung, nun mit der Unterstützung eines geeinten Sicherheitsrats. Der Umsetzungsmechanismus der Initiative stützte sich auf drei Pfeiler: Übergangsjustiz, Sicherheitssektorreform und einen Nationalen Dialog, in dem die zukünftige Struktur des Staates festgelegt sowie die Konflikte mit den Huthis und der Hirak beigelegt werden sollten. Machtteilung und nationale Dialoge waren bereits in der Vergangenheit zur Befriedung von Konflikten im Jemen herangezogen bzw. erwogen worden.[26] Der UN-Ansatz baute also auf Prinzipien auf, mit denen die jemenitische Politik vertraut war. Dass der Ansatz dennoch scheiterte, lag im Wesentlichen an der mangelnden Inklusivität der Formate, einem unrealistischen Zeitrahmen, Sabotageversuchen der Eliten und den von Patronagenetzwerken durchsetzten Institutionen.

## Inklusivität und Repräsentativität

Das Problem der unzureichenden Inklusivität der Verhandlungen bestand vom Beginn der Gespräche an und zog sich durch den gesamten Prozess. Die Golfstaaten und die UN verhandelten mit der Führungsebene der politischen Parteien, zu der die internationale Gemeinschaft bereits Kontakt hatte. Dies erleichterte zwar die Übereinkunft. Doch Akteure, die wie die Huthi-Bewegung, die Hirak und die unabhängige Jugendbewegung durch die landesweiten Proteste von 2011 an Relevanz gewannen, waren vom Abkommen ausgeschlossen.

Diese Akteure konnten sich erst im Rahmen des Nationalen Dialogs in den politischen Prozess einbringen, der zwischen März 2013 und Januar 2014 stattfand. Die UN finanzierten einen großen Teil der Gespräche, stellten Unterstützung für Mitarbeiter und Delegierte bereit, bewogen einzelne Vertreterinnen und Vertreter zur Teilnahme und achteten besonders auf eine starke Beteiligung von Frauen. Das moderate Lager um Präsident Hadi dominierte dank internationaler Unterstützung den Prozess und konnte somit das Format und die Ergebnisse des Dialogs in hohem Maße mitbestimmen.[27] Ohnehin waren die traditionellen Parteien stärker vertreten als neue Kräfte. Persönlichkeiten mit bedeutendem politischen und militärischen Einfluss wie der Huthi-Führer Abdulmalik

**25** Steven A. Zyck, *Mediating Transition in Yemen: Achievements and Lessons*, New York: International Peace Institute, Oktober 2014 (online), S. 5, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_mediating_transition.pdf> (Zugriff am 26.6.2018).

**26** Beispielsweise wurde der Bürgerkrieg von 1962 im Nordjemen fünf Jahre später durch eine Einigung über die Machtteilung unter Stämmen und die Etablierung eines fünfköpfigen Präsidentenrats beendet. Die Idee eines Nationalen Dialogs wurde bereits seit 2009 von den politischen Parteien im Jemen erwogen, scheiterte aber an der Dominanz des AVK.

**27** Mareike Transfeld, »Political Bargaining and Violent Conflict: Shifting Elite Alliances as the Decisive Factor in Yemen's Transformation«, in: *Mediterranean Politics*, 21 (2016) 1, S. 150–169 (159ff).

al-Huthi und die Ahmar- oder Saleh-Familien nahmen aber nicht an der Konferenz teil. Damit entzogen sie sich der Verantwortung für den Erfolg des Dialogs,[28] waren aber mitverantwortlich für die Gewalteskalation im Nachgang der Konferenz.

Obwohl die Hälfte der Delegierten ursprünglich aus dem Süden stammte, fühlte sich die Hirak nicht in dem Forum vertreten. Die Bewegung forderte separate Gespräche zur Frage der jemenitischen Einheit als Bedingung für ihre Mitwirkung an einem Dialog über gesamtjemenitische Fragen. Nur auf Drängen des UN-Sondergesandten Benomar sagten einzelne Hirak-Vertreter ihre Teilnahme zu; viele von ihnen waren allerdings mit Hadi assoziiert, der aus dem Süden stammt. Manche Hirak-Vertreter wurden für ihre Gesprächsbereitschaft als Verräter gebrandmarkt und konnten nach der Konferenz nicht mehr in den Süden zurückkehren; andere wurden kurz vor Abschluss des Dialogs durch Personen ausgetauscht, die Hadi nahestanden.[29] Das Forum war also weder repräsentativ, noch versammelte es jene Persönlichkeiten, die echte politische Veränderungen im Land anstoßen konnten.

Die Konsequenzen mangelnder Inklusivität zeigten sich besonders im Verhalten der Huthis. Aufgrund ihres Ausschlusses von der Übergangsregierung und der Konzipierung des Nationalen Dialogs konnten sie jegliche Verantwortung für den politischen Prozess von sich weisen. Zudem gab es weder im Vorlauf zum Nationalen Dialog noch während der Gespräche selbst ernsthafte Diskussionen über die Rolle von — oder gar den Umgang mit — bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren. Zwar wurden Forderungen an die Huthis laut, eine politische Partei zu gründen. Doch da die Huthis ohnehin nur zögernd an der Konferenz teilnahmen, wurde beispielsweise nie von ihnen verlangt, als Vorbedingung die Waffen niederzulegen. AQAP als nichtstaatlicher Gewaltakteur und Feind der westlichen Unterstützer des Dialogs wurde hingegen explizit ausgeschlossen. Obwohl die Huthis in der Konferenz viele ihrer Interessen durchsetzen konnten, lehnten sie letztlich die Art und Weise ab, wie der Jemen in sechs föderale Regionen aufgeteilt werden sollte. Ihren Widerstand gegen dieses zentrale Konferenzergebnis nutzten die Huthis als Vorwand, sich militärisch auszubreiten und die Bildung einer neuen, inklusiveren Regierung zu fordern.

Das Abkommen über Frieden und Nationale Partnerschaft, das daraufhin durch Benomar ausgehandelt und am 22. September 2014 von der Hadi-Regierung und den Huthis unterschrieben wurde, konnte als eine Erweiterung der Golfinitiative verstanden werden. Es kam zustande, nachdem die Huthis gewaltsam die Hauptstadt eingenommen hatten. Das Abkommen zielte darauf, der Gewalteskalation durch die Huthis mit einer neuen Machtteilungsvereinbarung ein Ende zu setzen. Dementsprechend sah es neben Reformen und der Umsetzung der Ergebnisse aus dem Nationalen Dialog eine neue, inklusive Regierung mit Partizipation der Huthis und der Hirak vor.[30] Der unverhoffte Machtgewinn und die Unterstützung Salehs motivierten die Huthis jedoch, sich trotz ihrer Zustimmung zu dem Abkommen weiter auszubreiten und damit neue Tatsachen zu schaffen. So war absehbar, dass sie sich nicht an das Abkommen halten würden.

## Unrealistischer Zeitrahmen

Nach dem zehnmonatigen Dialog hatten die 565 Delegierten im Januar 2014 einen Ergebniskatalog vorgelegt, der mit Bestimmungen zu Themen wie Bürgerrechten, Bildung oder Gesundheit eine gute Grundlage für eine Verfassung bot. Die internationale Gemeinschaft feierte den Abschluss der Gespräche als Musterbeispiel für einen von den UN geleiteten Übergangsprozess. Der formelle Abschluss des Dialogs lenkte aber lediglich davon ab, dass die tatsächlichen Konflikte nicht gelöst waren. Letztlich scheiterte die Konferenz an der Frage des Südens.[31] Die Hirak war im Dialog nicht durch repräsentative Persönlichkeiten vertreten. Doch selbst mit den anwesenden Delegierten konnte keine Lösung für den künftigen Umgang mit dem Süden gefunden werden. Ein zentrales Ergebnis des Dialogs lautete, den Jemen in föderale Regionen zu gliedern, um die Verteilung der staatlichen Ressourcen durch Dezentralisierung

**28** Gespräch der Autorin mit Delegierten der National Dialogue Conference (NDC) in Sana'a im April 2014.

**29** Gespräche der Autorin mit NDC-Delegierten in Sana'a im April und via Telefon im Oktober 2014.

**30** Mareike Transfeld, »Houthis on the Rise in Yemen«, in: *Sada* (Carnegie Endowment for International Peace), 31.10.2014, <http://carnegieendowment.org/sada/57087> (Zugriff am 23.3.2018).

**31** Stephan Day, »The ›Non-Conclusion‹ of Yemen's National Dialogue«, in: *Foreign Policy* (online), 27.1.2014, <http://foreignpolicy.com/2014/01/27/the-non-conclusion-of-yemens-national-dialogue/> (Zugriff am 26.6.2018); Transfeld, *Yemen: GCC Roadmap to Nowhere* [wie Fn. 2].

gleichmäßiger zu gestalten. Die Konferenzteilnehmer konnten sich indes nicht auf die Anzahl und Form der föderalen Regionen einigen. Die nordjemenitische Elite bestand auf einer Sechs-Regionen-Lösung, um durch die Zweiteilung des Südens eine Unabhängigkeit der ressourcenreichen Region zu erschweren. Südjemenitische Vertreter forderten eine Fünf-Regionen-Lösung und strebten eine föderale Region innerhalb der Grenzen des ehemals unabhängigen Südjemen an.

Im Dezember 2013 war der vorgesehene Zeitrahmen von sechs Monaten für den Dialog bereits um drei Monate überschritten. Außerhalb der Gesprächsforen stiegen die Spannungen zwischen den politischen Akteuren; mehrere moderate Delegierte wurden ermordet, während in der Peripherie gewaltsame Konflikte zwischen der Islah-Partei und den Huthis zunahmen. Zusammen mit Benomar bewog Hadi die Delegierten zur Unterzeichnung eines Dokuments, in dem sie einer »fairen Lösung für den Süden« zustimmten. Die Entscheidung, das Land in sechs Regionen zu unterteilen, wurde letztlich von einem Komitee außerhalb des Dialogs bestätigt, das Hadi eigens zu diesem Zweck ernannt hatte.[32] So wurde der Nationale Dialog umgangen, um seinen zügigen Abschluss zu ermöglichen — auf Kosten eines tragfähigen Konsenses unter den Delegierten.

**Weder Hadi noch UN-Mission oder die internationalen Förderer der Golfinitiative erkannten an, dass der Dialog seine Ziele verfehlt hatte.**

Die Ablehnung dieser Lösung durch die Hirak war programmiert. Die Huthis beklagten die Unrechtmäßigkeit des Entscheidungsprozesses. Zudem waren sie unzufrieden mit der Region, die ihnen zugeteilt wurde, da sie einen Zugang zum Meer anstrebten. Trotz dieser Opposition und wachsender Proteste im Süden versuchte die Übergangsregierung — mit Rückendeckung der UN —, den politischen Prozess auf der Grundlage der Dialogergebnisse fortzusetzen.[33] Die im Februar 2014 abgelaufene Amtszeit Präsident Hadis wurde ohne Wahlen durch die Nationale Dialogkonferenz um weitere zwei Jahre verlängert. In der Folge wurde die Legitimität des Präsidenten im ganzen Land in Frage gestellt, und insbesondere Unterstützer der Huthis und Salehs forderten immer nachdrücklicher eine neue Regierung. Gleichzeitig eskalierten unmittelbar nach Ende des Dialogs bewaffnete Konflikte im ganzen Land. Damit hatte der Dialog den Ausbruch von Gewalt lediglich hinausgezögert, aber nicht verhindert. Weder Hadi noch die UN-Mission oder die internationalen Förderer der Golfinitiative erkannten an, dass der Dialog seine Ziele nicht erreicht hatte. Bis heute prägt dies sowohl ihr Engagement mit den Konfliktakteuren als auch die Verhandlungsformate.

## Reformresistenz

Die im Dezember 2011 gebildete Übergangsregierung bestand hauptsächlich aus Salehs AVK und der Islah-Partei. Weil die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Golfinitiative bei Präsident Hadi lag und Reformen erst im Nationalen Dialog besprochen werden sollten, versuchte die Übergangsregierung kaum, durch eigene Reformvorhaben die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern. Stattdessen nutzten ihre Mitglieder ihre Position, um Patronagenetzwerke zu pflegen und ihre Stellung gegenüber Kontrahenten auszubauen.

Die Reform des Sicherheitssektors, die im Rahmen der Golfinitiative eingeleitet wurde, sollte eigentlich ein nationales Militär schaffen, das dem Staat und nicht einzelnen Persönlichkeiten gegenüber loyal war. Zwar konnten mit der Androhung von Sanktionen gegen Spoiler durch die Sicherheitsratsresolution 2051 vom Juni 2012 die Mitglieder der Saleh-Familie von ihren offiziellen Positionen im Militär verdrängt werden, doch durch informelle Netzwerke übten sie weiterhin Einfluss aus. Eine Institutionalisierung und Professionalisierung des auf Patronagenetzwerken aufgebauten Sicherheitssektors waren kaum möglich. Letztlich fand lediglich eine Verschiebung der Patronagenetzwerke innerhalb der Institution statt.[34] Hadi konnte dadurch zwar innerhalb der Streitkräfte, nicht aber über den gesamten Sicherheitssektor Einfluss gewinnen.

**32** Tobias Thiel, »Yemen's Imposed Federal Boundaries«, MERIP, 20.7.2015, <http://www.merip.org/yemens-imposed-federal-boundaries> (Zugriff am 23.3.2018).

**33** Gespräch der Autorin mit jemenitischem Politiker in Sana'a, April 2014.

**34** Peter Salisbury, »You First! DDR, SSR and Yemen's ›Chaos State‹«, in: Heinze (Hg.), *Addressing Security Sector Reform in Yemen* [wie Fn. 8], S. 8—13; Adam C. Seitz, »The Tribal-Military-Commercial Complex and Challenges to Security Sector Reform in Yemen«, in: ebd., S. 14—21.

Infolgedessen gelang es den Huthis mit Salehs Unterstützung, im Herbst 2015 die Hauptstadt einzunehmen; Hadis Kontrolle über das Militär war zu begrenzt, um es gegen die Huthis einzusetzen und sich gegen den Staatsstreich zu verteidigen. Mit der Machtübernahme der Huthis aber waren der politische Übergangsprozess und die Befriedung der Konflikte durch Machtteilung sowohl in der Form der Golfinitiative als auch durch das Abkommen über Frieden und Nationale Partnerschaft gescheitert.

## Resolution 2216: Parteiische UN-Vermittlung

In der zweiten Phase der UN-Vermittlung seit dem April 2015 beauftragte der Generalsekretär den UN-Sondergesandten, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln, um sie zu einer Rückkehr zum politischen Prozess im Rahmen der Golfinitiative, der Ergebnisse des Nationalen Dialogs und der relevanten UN-Resolutionen zu bewegen.[35] Zu diesem Zeitpunkt hatte die UN-Mission ihr Ansehen in der jemenitischen Bevölkerung bereits weitgehend eingebüßt. Jamal Benomar wurde in der jemenitischen Öffentlichkeit persönlich für das Scheitern des politischen Prozesses verantwortlich gemacht, da er durch sein intensives Engagement zum Gesicht der internationalen Unterstützung für die Golfinitiative geworden war.[36] Benomar trat schließlich im April 2015 als Sondergesandter zurück, nachdem die jemenitische Kritik, er habe zugunsten der Huthis Partei ergriffen, lauter wurde und auch die Golfstaaten sich von ihm abwandten. Ersetzt wurde er durch Ismail Ould Cheikh Ahmed.[37] Gespräche zwischen der Hadi-Regierung und Vertretern der Huthi-Saleh-Allianz unter Vermittlung des neuen Sondergesandten fanden im Juni und Dezember 2015 in Genf sowie zwischen April und August 2016 in Kuwait statt. Sie führten zum Austausch von Gefangenen sowie zu mehreren Waffenstillständen. Doch obwohl unterschiedliche Entwürfe für ein Abkommen diskutiert wurden, kam es nie zu einem Abschluss. Die drei Gesprächsrunden scheiterten. Die Hadi-Regierung wollte sich nicht auf die Bildung einer neuen Regierung einlassen, ehe die Huthis nicht über ihren Rückzug und ihre Entwaffnung verhandelten; die Huthis hingegen sahen eine neue Regierung als Bedingung für Verhandlungen über ihren Rückzug und Entwaffnung.[38] Darüber hinaus war fraglich, wie ernst die Verhandlungsparteien die Gespräche eigentlich nahmen.[39] Sie entsandten keine Vertreter mit wirklichem Einfluss auf militärische Handlungen. Infolgedessen blieben auch die Waffenstillstände kurzlebig.

Der Sicherheitsrat drängte die jemenitischen Konfliktparteien in seiner Resolution 2216 vom April 2015, die vom Golfkooperationsrat initiiert worden war, sich wieder im Rahmen des politischen Prozesses zu bewegen, und versicherte sowohl Hadi als auch den Golfkooperationsrat seiner Unterstützung. Die Huthis wurden aufgefordert, sich sofort und bedingungslos aus Regierungs- und Sicherheitsinstitutionen und der Hauptstadt zurückzuziehen sowie Handlungen zu unterlassen, die allein der »legitimen Regierung« zustehen. Außerdem verhängte der Sicherheitsrat Sanktionen gegen Ahmed Ali Saleh und den Huthi-Führer Abdulmalik al-Huthi sowie ein Waffenembargo gegen drei Huthi-Kommandeure, Präsident Saleh und dessen Sohn. Das Waffenembargo nutzten die Saudis, um ihre See-, Luft- und Landblockade sowie (ex post) die Intervention zu legitimieren. Allerdings trägt die Blockade entscheidend zur humanitären Katastrophe im Jemen bei. Ein von den UN eingesetzter Mechanismus zur Überprüfung von Schiffen sollte die Lieferung humanitärer Güter zwar verbessern, doch tritt Saudi-Arabien nur sehr zögerlich die Autorität über die Seewege an den Mechanismus ab.[40]

**35** Website des Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Yemen, <https://osesgy.unmissions.org/mandate> (Zugriff am 23.3.2018).

**36** Asem Alghamdi, »Did the Former UN Special Envoy to Yemen Legitimize the Coup?«, in: *Middle East Eye*, 18.5.2016.

**37** UN, »Secretary-General Appoints Ismail Ould Cheikh Ahmed of Mauritania as His Special Envoy for Yemen«, UN Press Statement, 25.4.2017, <https://www.un.org/press/en/2015/sga1563.doc.htm> (Zugriff am 23.3.2018).

**38** Nadwa al-Dawsari, »Finding a New Approach to Yemen Peace Talks«, Atlantic Council (online), 3.5.2016, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/finding-a-new-approach-to-yemen-s-peace-talks> (Zugriff am 10.06.2018).

**39** Ein hochrangiges Mitglied der politischen Abteilung der Huthis machte in einem Gespräch mit der Autorin im Februar 2017 in Berlin deutlich, dass er die Inklusion der Hadi-Regierung zwar für wichtig erachte, aber davon überzeugt sei, dass Präsident Hadi nicht an einer Lösung des Konflikts interessiert ist.

**40** »In Hindsight: The Story of the UN Verification and Inspection Mechanism in Yemen«, Security Council Report, 1.9.2016 (online), September 2016 Monthly Forecast, <http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-09/the_story_of_the_un_verification_and_inspection_mechanism_in_yemen.php> (Zugriff am 10.6.2018).

## Die Grenzen externen Einflusses

Mit dem Festhalten an Hadi und der Forderung nach dem bedingungslosen Rückzug der Huthis nahm der Sicherheitsrat eine Position ein, die im Widerspruch zu den realen Gegebenheiten vor Ort stand. Der Staatsstreich der Huthis und das Machtteilungsarrangement des Abkommens über Frieden und Nationale Partnerschaft hatten die Kräfteverhältnisse verändert und der Huthi-Saleh-Allianz gezeigt, dass sie besser beraten war, wenn sie sich nicht an die Spielregeln der Golfinitiative hielt. Die Huthis hatten nun Zugriff auf staatliche Institutionen, einschließlich des Militärs und des staatlichen Waffenarsenals. Gleichzeitig erreichte Saleh durch seine Allianz mit den Huthis sein Ziel, Präsident Hadi und die Islah-Partei zu entmachten. Zudem traf das Narrativ der Huthi-Saleh-Allianz, dass es sich bei der Intervention der Koalition um einen Angriff gegen den jemenitischen Nationalstaat handele, im Nordjemen auf breite Resonanz.

Unterdessen wurde deutlich, dass der Sicherheitsrat keine Mittel in der Hand hatte, um diese Kräfteverhältnisse zu ändern. Während der Militärreformen von 2012 hatte die Androhung von Sanktionen bei Saleh Wirkung gezeigt. Doch die Verschärfung des Drucks mit der Bildung eines Sanktionskomitees im Februar 2014 wirkte sich bereits weniger positiv aus. Die drohenden Sanktionen hielten weder Saleh davon ab, eine Allianz mit den Huthis einzugehen, noch die Huthis davon, sich gegen Hadi zu stellen und auf militärische Expansion zu setzen. Dass die UN wenig Einfluss auf das Verhalten der Huthis hatten, wurde spätestens im Sommer 2014 klar, als Benomar mehrfach nach Saada reiste, um die Huthis davon zu überzeugen, sich am politischen Prozess zu beteiligen. Zu einem Abkommen kam es erst, nachdem die Huthis Sana'a eingenommen hatten und dadurch einen nie dagewesenen Machtgewinn verzeichnen konnten.

Im November 2014 verhängte der Sicherheitsrat schließlich Sanktionen gegen Saleh und zwei Huthi-Kommandeure. Für die Huthis waren die Finanzsanktionen und das Reiseverbot unerheblich, da sie weder ins Ausland reisten noch auf ausländische Konten angewiesen waren.[41] Die Saleh-Familie dagegen trafen die Sanktionen, da der ehemalige Präsident seinen über die Jahre hinweg angehäuften Reichtum im Ausland angelegt und seit 2011 versucht hatte, ihn durch Übertragung auf seine Söhne und durch ein internationales Finanznetzwerk zu verstecken.[42] Die Sanktionen bewogen Saleh dennoch nicht zum Einlenken. Er versuchte zwar, über deren Aufhebung zu verhandeln, baute aber gleichzeitig seine Allianz mit den Huthis aus.[43] Damit hatte der Sicherheitsrat das einzige Druckmittel gegen Saleh verspielt.

## Falsche Annahmen

Ein weiteres grundsätzliches Problem des UN-Ansatzes, wie er durch Resolution 2216 vorgegeben war, bestand darin, dass er auf der Annahme aufbaut, der Faden des politischen Prozesses könne dort wiederaufgenommen werden, wo er mit der Machtübernahme der Huthis in Sana'a abgerissen war. Der UN-Sondergesandte hielt den Nationalen Dialog weiterhin für einen Erfolg und beschränkte seine Bemühungen darauf, den Konflikt zwischen den Huthis und der Regierung Hadis zu befrieden, um dann den politischen Prozess fortsetzen zu können. Die Verhandlungsparteien bestanden somit lediglich aus der Hadi-Regierung auf der einen und Vertretern der Huthis und des AVK auf der anderen Seite. Mit diesem Ansatz verkannten die UN aber, dass Präsident Hadi bereits zu Beginn der Militärintervention kaum Legitimität im Jemen genoss und nur wenig Einfluss auf die Akteure dort hatte. Ignoriert wurde zudem, dass die Hirak-Bewegung den Nationalen Dialog gänzlich ablehnte, sich nicht durch die Hadi-Regierung vertreten sah und nicht anstrebte, Teil einer gesamtjemenitischen Lösung zu sein.[44] Die Hirak fand jedoch zu diesem Zeitpunkt kein Gehör und wurde, ebenso wie andere im Kontext der Militärintervention neu entstandene und erstarkte Kräfte, beispielsweise Milizen- oder Stammesführer, von den Gesprächen ausgeschlossen.

Das Gesprächsformat ermöglichte es Saudi-Arabien, sich weiter als Vermittler anstatt als Konfliktpartei zu präsentieren, wobei sich Riad hinter Hadi als einzig legitimen Präsidenten stellte. Dieser blieb dadurch trotz mangelnden Einflusses ein wichtiger Bestandteil einer politischen Lösung. Gleichzeitig war

**41** UN Panel of Experts, *Final Report of the Panel of Experts on Yemen Established Pursuant to Security Council Resolution 2140 (2014)*, S/2016/73, S. 35.

**42** Ebd., S. 27ff.

**43** Gespräch der Autorin mit jemenitischer Diplomatin (Skype), 20.2.2018.

**44** »How UN Negotiations on Yemen Exclude the South and Why That Must Change«, *UN Tribune* (online), 31.5.2017, <http://untribune.com/un-negotiations-yemen-exclude-south-must-change/> (Zugriff am 10.6.2018).

die privilegierte Position Hadis im Exil in Riad nun an eine Fortsetzung des Krieges gekoppelt.[45] Nach den Gesprächen in Kuwait wurde vom Sondergesandten und internationalen Diplomaten zum ersten Mal erwogen, die Entmachtung Hadis als Teil eines Abkommens vorzuschlagen. In dem vom UN-Sondergesandten im Oktober 2016 vorgelegten Plan etwa war davon die Rede.[46] Doch der Westen hält an Hadi fest, Saudi-Arabien ebenso, da seine Rolle für die Legitimierung der von Riad angeführten Intervention entscheidend ist. Hadi ist deshalb in der Lage, eine politische Lösung weiterhin zu blockieren und Vorschläge abzulehnen, die zu seiner Entmachtung führen.

**Wichtiger als Hadi sind für den Westen gute Beziehungen zu Saudi-Arabien.**

Wichtiger als Hadi sind für den Westen jedoch gute Beziehungen zu Saudi-Arabien. Aus diesem dominierenden Interesse resultierte eine parteiische Haltung des UN-Sicherheitsrats und anderer UN-Institutionen, ein Ungleichgewicht, das sich noch verschärfte, weil die nicht-ständigen Mitglieder Jordanien (2014/15), Ägypten (2016/17) und Kuwait (2018/19), die ebenfalls Teil der arabischen Koalition sind, sowie der Golfkooperationsrat selbst Einfluss auf Resolutionen des Sicherheitsrats nahmen und nehmen.[47] Saudi-Arabien nutzte seinen Einfluss, um die Untersuchung von Menschenrechtsverbrechen im Jemen-Konflikt zu verhindern, gewann einen Sitz im UN-Menschenrechtsrat und drohte den UN, finanzielle Unterstützung zu streichen, wenn das Königreich nicht von der »Schwarzen Liste« genommen werde, auf die es aufgrund seiner Verantwortung für die Tötung von Kindern im Jemen gesetzt worden war.[48]

Nicht zuletzt aus diesen Gründen sahen die Huthis die UN-Mission als parteiisch an; seit dem Juni 2017 weigerten sie sich, den Sondergesandten auch nur zu treffen. Nach einem letzten Versuch, die Huthis zu Gesprächen zu bewegen, trat Ismail Ould Cheich im Februar 2018 zurück. Der neue Sondergesandte Griffiths konnte den Gesprächsfaden mit den Huthis wieder aufnehmen. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger geht Griffiths auf alle Konfliktparteien zu und konnte die Zusicherung aller Parteien einholen, dass sie bereit seien, den Konflikt beizulegen.[49] Der von ihm vorgelegte Friedensplan vom Juni 2018 sieht eine Waffenruhe vor sowie die Übergabe der mittleren und schweren Waffen, einschließlich der Langstreckenraketen, durch die Huthis. Im Gegenzug soll die Koalition ihre Luftangriffe einstellen. Daraufhin soll eine Einheitsregierung gebildet werden.[50] Doch ob sich alle Konfliktparteien in Verhandlungen über eine neue Regierung integrieren lassen, ist fraglich. Zum einen hat Griffiths bereits zu Beginn seiner Amtszeit verkündet, Resolution 2216 und die Golfinitiative weiterhin als Rahmen für die Gespräche zu nutzen, was seinen Handlungsspielraum einschränken wird.[51] Zum anderen setzen die Konfliktparteien nach wie vor auf eine militärische Lösung. Mit dem Angriff auf die strategisch wichtige Hafenstadt al-Hodeidah durch die Koalitionstruppen am 13. Juni 2018 ist die Wahrscheinlichkeit für eine politische Lösung der Konflikte gesunken.[52]

## Schlussfolgerungen

Das Scheitern des von den UN begleiteten Übergangsprozesses und die darauf folgende Gewalteskalation

**45** Yara Bayoumy, »Diplomats See Yemen's Hadi Undermining U.N. Peace Talks«, *Reuters*, 1.12.2015; siehe auch Nadwa al-Dawsari, »How Diplomacy Failed in Yemen and Why It Will Again«, in: *Washington Post*, 11.5.2017.

**46** »New UN Peace Plan for Yemen Leaves Out Hadi«, in: *The New Arab*, 27.10.2016.

**47** »In Hindsight: Council Action and Inaction on Yemen«, Security Council Report, July 2017 Monthly Forecast, <http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-07/in_hindsight_council_action_and_inaction_on_yemen.php?print=true> (Zugriff am 23.3.2018).

**48** Human Rights Watch, »UN: Return Saudi-led Coalition to ›List of Shame‹«, 8.6.2016, <https://www.hrw.org/news/2016/06/08/un-return-saudi-led-coalition-list-shame>; Owen Bowcott, »UK and Saudi Arabia ›in Secret Deal‹ over Human Rights Council Place«, in: *The Guardian*, 29.9.2015, <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/29/uk-and-saudi-arabia-in-secret-deal-over-human-rights-council-place> (Zugriff jeweils am 23.3.2018).

**49** »UN Special Envoy Martin Griffiths Remarks to the Press«, OSESGY (online), 1.4.2018, <https://osesgy.unmissions.org/un-special-envoy-martin-griffiths-remarks-press> (Zugriff am 13.6.2018).

**50** »Yemen Peace Plan Sees Ceasefire, Houthis Abandoning Missiles«, *Reuters*, 7.6.2018.

**51** »Griffiths: No Changes in Yemen Peace Talks References«, *Gulf News*, 20.3.2018.

**52** »Arab States Launch Biggest Assault of Yemen War with Attack on Main Port«, *Reuters*, 13.6.2018.

gehen wesentlich auf die Interessen der jemenitischen Konfliktakteure zurück. Da die Unterstützung aus dem Ausland anhielt, glaubte jede Elitenfaktion, die eigene Machtposition weiter ausbauen zu können. Dass die Eliten, allen voran der ehemalige Präsident Saleh, überhaupt in der Position waren, den politischen Prozess zu sabotieren, war Salehs Immunität und dem Ausschluss wichtiger Akteure durch die Golfinitiative geschuldet. Mit der internationalen Unterstützung für Hadi als Präsident der Übergangsregierung wurde eine Elitenfraktion gestärkt, die sich ohne externe Hilfe nicht gegen lokale Akteure hätte durchsetzen können. Die Huthis und die Hirak dagegen waren von den Verhandlungen um das Golfabkommen ausgeschlossen und konnten die Bedingungen für den Übergangsprozess nicht mitgestalten. Beide blockierten ihn daher und schufen neue Tatsachen: Die Huthis breiteten sich im Norden mit Gewalt aus, während die Hirak begann, aus dem Norden stammende Staatsvertreter aus dem Territorium des Südens zu drängen. Die Versäumnisse der Golfinitiative führten letztlich zum Scheitern des politischen Prozesses und bereiteten den Weg für einen Krieg, der von regionalen und internationalen Mächten zunehmend zur Verfolgung eigener Interessen genutzt wird.

## Das Verhandlungsformat des UN-Sondergesandten wird der Komplexität des Konflikts nicht gerecht

Das Verhandlungsformat des UN-Sondergesandten wird der Komplexität des Konflikts nicht gerecht, da es sich auf zwei Konfliktparteien konzentriert, während andere einflussreiche Akteure sowie die regionalen Konfliktparteien außen vor gelassen werden. Es basiert zudem auf der falschen Annahme, eine Rückkehr zu dem politischen Rahmen, den die Golfinitiative abgesteckt hatte, würde zu einer Konfliktbefriedung führen. Doch die Akteure, die heute die Bedingungen im Jemen maßgeblich bestimmen, haben kein Interesse an einer Rückkehr zu diesem politischen Prozess. Darüber hinaus verfügen externe Akteure nicht über genügend Einfluss, um in diesem Rahmen ein Abkommen herbeizuführen, geschweige denn die Konfliktparteien zu dessen Einhaltung zu verpflichten. Während die Androhung von Sanktionen gegen die Saleh-Familie zunächst Wirkung zeigte, galt dies zum Zeitpunkt ihrer Verhängung nicht mehr. Zwar trafen Saleh die Sanktionen, machten ihn aber in seiner Allianz mit den Huthis nur resoluter. Auf Huthi-Führer wiederum, die weder auf Reisen ins Ausland noch auf externe Konten angewiesen waren, hinterließen die Sanktionen keinen Eindruck.

Mit der aktuellen Gewalteskalation am Roten Meer werden die Bedingung für eine Konfliktresolution weiter erschwert. Zwar sollen sich beide Parteien gegenüber dem Sondergesandten zu Verhandlungen über die Kontrolle des Hafens in al-Hodeidah bereit gezeigt haben, doch rückt die saudische Koalition von ihrer Nullsummenpolitik nicht ab; sie fordert den vollständigen Rückzug der Huthis. Mit ihrer militärischen Überlegenheit sieht sich die Koalition in der Hafenstadt in einer Position der Stärke. Eine Gelegenheit für ernsthafte Gespräche über eine politische Lösung wird sich, wenn überhaupt, erst wieder ergeben, wenn es an den Fronten zu einem Stillstand kommt. Auf diesen Fall sollte sich der neue UN-Sondergesandte Martin Griffiths vorbereiten, und zwar mit einem neuen Vermittlungsformat. Zwar hat Griffiths bereits bekannt gegeben, dass er an der Resolution 2216 und der Golfinitiative als Verhandlungsrahmen festhalten wird. Dennoch sollte der Sondergesandte die Dokumente auf eine Art und Weise interpretieren, die ihm einen größeren Handlungsspielraum erlaubt. Die Resolution 2216 sollte eher als Ziel denn als Weg verstanden werden. Da in der Resolution 2216 kein Zeitrahmen festgelegt ist, sollte der neue Sondergesandte Zwischenziele definieren, die eine langfristige Umsetzung ermöglichen. So könnten in einem inklusiven Verhandlungsrahmen Abkommen zwischen lokalen Akteuren getroffen werden, bevor der »große« Konflikt zwischen Huthis und der saudischen Koalition gelöst wird. Neben der Hadi-Regierung, dem AVK und den Huthis ließen sich so auch die Hirak und Vertreter anderer Regionen, beispielsweise der Hadhramout-Stammeskonferenz oder Milizenführer aus Taiz, in den Prozess einbinden. Vor allem sollte das Gesprächsformat die Kräfteverhältnisse vor Ort und die Interessen der einzelnen Akteure reflektieren. Ein flexibles Verhandlungsformat könnte es dem Sondergesandten ermöglichen, in unterschiedlichen Gesprächsrunden die Interessen sowohl lokaler als auch regionaler Akteure einzubeziehen. Dazu ist es notwendig, neben Saudi-Arabien Vertreter der VAE und des Iran für einen umfassenden Friedensprozess zu gewinnen.

Gleichzeitig sollte der UN-Sondergesandte evaluieren, inwiefern eine Rückkehr zum Prozess der Golfinitiative überhaupt möglich ist. Empfehlenswert wäre, sich auf die konsensfähigen Ergebnisse des Nationalen Dialogs zu konzentrieren und jene aus-

zuklammern, die zur Eskalation des Konflikts beigetragen haben. Das gilt konkret für die Aufteilung des Landes in sechs Regionen. Statt darauf zu beharren, sollte sich der Sondergesandte bemühen, in einem inklusiven Gesprächsformat eine territoriale Machtteilung auf Grundlage der tatsächlichen Kräfteverhältnisse im Jemen zu erörtern. Grundlage dafür könnte ein föderales System sein, wie es im Nationalen Dialog vorgesehen ist. Dabei müssten aber die Anzahl und Abgrenzung der föderalen Regionen in einem transparenten und inklusiven Prozess neu erwogen werden. Auf dieser Basis ließen sich dann Kompetenzen im Regierungs- und Sicherheitsbereich verteilen und der Verbleib nichtstaatlicher Gewaltakteure, einschließlich der Huthis, verhandeln. Wegen der parteiischen Rolle des UN-Sicherheitsrats wird Griffiths Schwierigkeiten haben, die Konfliktparteien von seiner Unparteilichkeit zu überzeugen. Dies kann ihm gleichwohl gelingen, wenn er sich in seinem Umgang sowohl mit den Konfliktparteien als auch mit den Sicherheitsratsmitgliedern entsprechend verhält.

**Die Europäer sollten sich um eine neutrale Herangehensweise an den Jemenkonflikt bemühen.**

Die Europäer sollten sich, auch wenn ihnen dies aufgrund bilateraler Beziehungen mit Riad schwerfällt, um eine neutrale Herangehensweise an den Jemenkonflikt bemühen. Die Erklärung der EU vom 26. Juni 2018 mit der Aufforderung an alle Konfliktparteien, eine Gewalteskalation in al-Hodeidah zu vermeiden, ist ein erster Schritt. Gerade Deutschland sollte die Bemühungen des UN-Sondergesandten dadurch unterstützen, dass es auch seine Partner in Europa dazu drängt, ihre Parteilichkeit zurückzunehmen und ihren Einfluss in Saudi-Arabien und in den VAE dahingehend geltend zu machen, dass eine gewaltsame Übernahme der Hafenstadt al-Hodeidah durch die Koalition vermieden wird. Die ohnehin katastrophale humanitäre Situation würde sich andernfalls drastisch verschlechtern, was eine politische Lösung zusätzlich erschwert.[53] Gleichzeitig sollten die Europäer in den seit Februar 2018 zum Jemen laufenden Gesprächen zwischen der EU, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien (EU/E4) und dem Iran erörtern, welche Lösungen zur Mäßigung der Huthis führen könnten.[54]

**53** Bethan McKernan, »Battle for Hodeidah: How the Destruction of One Yemen Port Could Send Millions into Famine«, in: *The Independent*, 29.5.2018.

**54** »Iran Willing to Push for Ceasefire in Yemen with European Powers«, *Reuters*, 29.5.2018; »Iran Making Efforts to End Yemen Crisis«, in: *Tehran Times*, 4.5.2018; European External Action Service (EEAS), »EU/E4 Political Consultations on Regional Issues with Iran«, Press Release, 3.5.2018.

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In allen drei hier untersuchten Fällen — Libyen, Syrien, Jemen — haben die UN versucht, Machtteilungsabkommen zu vermitteln, um Bürgerkriege zu befrieden (Libyen, Syrien) bzw. zu verhindern (Jemen), die infolge der Proteste während des Arabischen Frühlings ausgebrochen waren oder sich abzeichneten. Doch in keinem der Fälle ist es den von den UN eingesetzten Sonderbeauftragten gelungen, eine verhandelte Konfliktregelung herbeizuführen oder auch nur den Konfliktaustrag effektiv zu regeln bzw. signifikant zum Schutz der Zivilbevölkerung beizutragen. Zwar konnten die UN-Beauftragten im Jemen und in Libyen Machtteilungsabkommen aushandeln, doch damit wurde die politische Spaltung Libyens nicht überwunden, und im Jemen wurden die bewaffneten Auseinandersetzungen nur vorläufig beendet. In Syrien kam es noch nicht einmal zu Verhandlungen über eine Machtteilung; es fanden lediglich getrennte Gespräche des UN-Vermittlers mit den Delegationen von Regime und Opposition statt.

Alle drei Fälle weisen deutliche Parallelen hinsichtlich der Konfliktdynamiken und internationalen Kontextbedingungen auf, die als Hauptursachen für den mangelnden Erfolg der Vermittlungsbemühungen zu sehen sind. So konnte es *erstens* in keinem der drei Fälle zu einer Pattsituation kommen, in der die lokalen Konfliktparteien eine Verhandlungslösung der Fortführung bewaffneter Auseinandersetzungen vorgezogen hätten, der Konflikt damit »lösungsreif« geworden wäre. Denn die lokalen Konfliktparteien vermochten, wenn auch in unterschiedlichem Maße, auf externen Beistand zu zählen, der sie darin bestärkte, auf eine militärische statt politische Konfliktregelung zu setzen. Damit fachten externe Unterstützer die Konflikte weiter an — selbst dann, wenn sie wie die USA in Syrien mit ihren Hilfen für die Rebellen Verhandlungen eigentlich ermöglichen wollten. Zudem internationalisierten sich die Konflikte in ihrem Verlauf immer stärker, und dritte Parteien intervenierten immer energischer direkt militärisch auf Seiten einer oder mehrerer Konfliktparteien, um ihre jeweils eigenen Zielsetzungen zu verfolgen. Auch veränderten sich die Hauptkonfliktparteien im Laufe der Auseinandersetzungen; neue Akteure kamen hinzu, alte verloren an Relevanz, Allianzen formierten und spalteten sich. Im Ergebnis hatten die ursprünglichen Bürgerkriegsparteien kaum Interesse an den von den UN angebotenen Gesprächen zur Konfliktregelung. Die immer komplexer werdenden Konflikte konnten durch Verhandlungen zwischen ihnen auch nicht mehr sinnvoll bearbeitet werden. Gleichzeitig waren die UN-Missionen nicht mandatiert, einen Ausgleich zwischen den externen Akteuren herbeizuführen.

*Zweitens* kamen Zwangsmaßnahmen, die die Konfliktparteien mit dem Ziel unter Druck gesetzt hätten, einer Verhandlungsregelung zuzustimmen, nur in sehr begrenztem Maße zum Einsatz — im Falle Syriens aufgrund der russischen Vetomacht im Sicherheitsrat gar nicht. Wurden vom UN-Sicherheitsrat doch welche beschlossen, erfolgte die Umsetzung nicht konsequent. Verantwortlich dafür waren die Interessen der externen Akteure. Dies gilt etwa für ein Waffenembargo, das in Libyen vor allem von Ägypten und den VAE unterlaufen wurde. Im Jemen wurde ein Waffenembargo überhaupt nur gegenüber einer Konfliktpartei, nämlich der Huthi-Saleh-Allianz, verhängt. Gezielte UN-Sanktionen gegen diejenigen, die Machtteilungsabkommen zu unterlaufen gedachten, wurden im Falle Libyens nur angedroht, im Falle Jemens nur auf eine Konfliktpartei, die Huthi-Saleh-Allianz, angewendet. Ohnehin verpuffte ihr Effekt, wenn Spoiler wie die jemenitischen Huthi-Rebellen weder ins Ausland reisten noch dort Vermögen angelegt hatten. Sanktionen, welche die USA und die EU gegen Konfliktparteien — etwa Vertreter des syrischen Regimes — verhängten, blieben in ihrer Wirkung äußerst begrenzt und wurden durch EU-Mitgliedstaaten zudem immer wieder unterlaufen. Ein Einsatz von Friedenstruppen, der die Umsetzung einer Konfliktregelung hätte begleiten und absichern können, war in keinem der drei Fälle eine realistische Option — sowohl aufgrund der Differenzen im Sicherheitsrat als auch wegen des Widerstands der lokalen Konfliktparteien.

Darüber hinaus trugen die UN-Vermittler im Jemen und in Libyen mit ihren Vorgehensweisen dazu bei, dass die Machtteilungsabkommen keinen Bestand hatten und nicht in eine Konfliktbefriedung münde-

ten. Sie bauten einen übermäßigen Zeitdruck beim Zustandebringen der Abkommen auf, der dazu führte, dass die Konfliktparteien keine Eigenverantwortung für die Umsetzung entwickelten bzw. wichtige Fragen ungeregelt blieben. Wichtige Konfliktakteure wurden (aufgrund der Vetoposition von Regional- und Großmächten oder umstrittener Terrorismusdefinitionen) außen vor gelassen. Die UN-Vermittler hielten an Einheitsregierungen fest, selbst als diese zu Konfliktparteien wurden, wodurch die Sondergesandten ihre Unparteilichkeit einbüßten. Im Falle Syriens traten Fragen der Repräsentativität und der Inklusivität des Formats in den Hintergrund, da ohnehin keine Verhandlungen über Machtteilung geführt wurden — und auch nicht zu erwarten ist, dass es in Zukunft dazu kommt. In allen drei Fällen fokussierten sich die Vermittler auf international legitimierte Zielsetzungen, die durch die veränderten Kräfteverhältnisse unrealistisch bzw. obsolet geworden waren. Diese Ziele waren in Syrien eine Machtteilung und ein politischer Übergang, obwohl die Rebellen den Bürgerkrieg verloren hatten und in wenige Enklaven zurückgedrängt worden waren. In Libyen hielten die UN-Sonderbeauftragten viel zu lange an einem Verhandlungsrahmen auf Basis der zwei Parlamente fest, obwohl diese die zunehmend zersplitterte Akteurslandschaft nicht mehr repräsentierten. Und im Jemen beharrte die UN-Mission auf den Ergebnissen der Nationalen Dialogkonferenz als Grundlage von Verhandlungen sowie auf Hadi als »legitimem« Präsidenten, obwohl dieser kaum mehr über Rückhalt im Lande verfügte. Damit aber boten die von den UN-Vermittlern verfolgten Ansätze immer weniger die Chance, eine verhandelte Konfliktregelung herbeizuführen.

In einem Punkt unterscheiden sich die drei Fälle. So ist nur in Syrien seit dem Herbst 2015 mit Russland ein externer Konfliktakteur aktiv, der nicht nur militärisch dominant ist, sondern auch über Vetomacht im Sicherheitsrat verfügt. Die UN-Vermittlung kommt daher an Russland nicht vorbei. Dies hat die UN-Mission mit dem Dilemma konfrontiert, dass sie ohne bzw. gegen Russland keine Befriedung herbeiführen kann, dass sie aber durch Kooperation mit Moskau einem Ansatz Legitimität verleiht, der einer zwischen den syrischen Konfliktparteien verhandelten Konfliktregelung gemäß Sicherheitsratsresolution 2254 entgegenläuft und grundlegende Regeln des Völkerrechts verletzt, etwa durch die Bombardierung ziviler Ziele. Im Falle Jemens ist Saudi-Arabien militärisch und politisch dominant. Die Mitglieder des Sicherheitsrats lassen es zu, dass das Königreich weitgehend die Regeln des Konfliktaustrags und ein Verhandlungsmandat diktiert, das einer Verhandlungslösung unter Einbeziehung der Interessen von Huthis und anderen lokalen Akteuren entgegensteht.

Die Schlussfolgerung aus der wenig erfolgreichen UN-Vermittlung im Jemen, in Libyen und in Syrien kann freilich nicht lauten, in ähnlich komplexen Konflikten künftig gar nicht mehr auch nur den Versuch einer Vermittlung zu unternehmen. Schließlich ist die Weltgemeinschaft zum Handeln verpflichtet, wenn es darum geht, Frieden und Sicherheit wiederherzustellen und Menschenleben zu schützen. Daher ist zu fragen, wie entsprechende Vermittlungsbemühungen effektiver gestaltet werden können, selbst wenn die Kontextbedingungen Erfolge erschweren.

Drei Schlüsse lassen sich aus den hier analysierten Fällen ziehen. *Erstens* sollte das Mandat sich nicht auf die Vermittlung zwischen direkten Bürgerkriegsparteien beschränken, sondern von Anfang an auch Foren vorsehen, die einen Ausgleich zwischen den Interessen aller relevanten Regional- und Großmächte erlauben bzw. zumindest eine fortgesetzte Diskussion über die Spielregeln des Konfliktaustrags ermöglichen. Die UN sollten dabei grundsätzlich nicht zulassen, dass Akteure aufgrund eines Vetos anderer ausgeschlossen werden. *Zweitens* sollte bei Machtteilungsabkommen darauf geachtet werden, dass sie inklusiv sind, dass die in die Verhandlungen involvierten Vertreterinnen und Vertreter repräsentativ sind und dass Anreize geboten werden, sich an geschlossene Abkommen zu halten. All dies sollte Vorrang vor einem raschen Abschluss haben. *Drittens* gilt es für UN-Vermittler, eine Parteinahme zugunsten von aus Machtteilungsabkommen hervorgegangenen Einheitsregierungen zu vermeiden, wenn diese zur Konfliktpartei werden, Abkommen unterlaufen und den Konflikt anfachen statt ihn zu befrieden.

Deutschland und die EU können wenig Einfluss auf die regionalen und globalen Konstellationen nehmen, die den Handlungsspielraum von UN-Vermittlern einschränken. Zwei allgemeine Empfehlungen lassen sich dennoch ableiten. *Erstens* sollten die deutsche und europäische Politik alles unterlassen, was die Vermittlungsbemühungen der UN unterminiert, sei es durch das Unterlaufen von unilateralen oder multilateralen Sanktionen, sei es durch eine direkte Kooperation mit Konfliktakteuren, die nicht im Sinne einer verhandelten Konfliktregelung wirkt. Dies gilt etwa für die Aufwertung libyscher Milizen bei der Kontrolle der Seegrenzen oder für Waffen-

lieferungen an Saudi-Arabien oder die Türkei, die nicht entsprechend konditioniert werden. Vielmehr sollten Deutschland und seine Partner in der EU ihren Einfluss grundsätzlich zur Unterstützung einer verhandelten Konfliktregelung einsetzen. Das heißt auch, potentielle Einflussmöglichkeiten (durch die Verschärfung oder den Abbau von Sanktionen, das Leisten von Wiederaufbauhilfe, Anerkennung) bewusst zu nutzen, vorzugsweise im Rahmen breiter internationaler Koalitionen. *Zweitens* sollten sie, solange UN-Missionen nicht wie gefordert so mandatiert sind, dass sie einen Ausgleich zwischen den Interessen aller relevanten Regional- und Großmächte erlauben, selbst ihre diplomatischen Kontakte gezielt dafür einsetzen, dass ein Ausgleich gefunden werden kann, der eine weitere kriegerische Eskalation vermeidet, Spielregeln für den Konfliktaustrag etabliert, Kriegsvölkerrecht wahrt und den Schutz der Zivilbevölkerung in den Mittelpunkt stellt.

## Abkürzungen

| | |
|---|---|
| AL | Arabische Liga |
| AQAP | Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel) |
| AVK | Allgemeiner Volkskongress (Jemen) |
| CARPO | Center for Applied Research in Partnership with the Orient (Bonn) |
| EEAS | European External Action Service |
| EU | Europäische Union |
| EuroMeSCo | Euro-Mediterranean Studies Commission |
| GKR | Golfkooperationsrat |
| GNC | General National Congress (Allgemeiner Nationalkongresses; Libyen) |
| HoR | House of Representatives (Repräsentantenhaus; Libyen) |
| HSFK | Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Frankfurt a.M.) |
| HTS | Hai'at Tahrir al-Scham (Komitee zur Befreiung der Levante) |
| ICG | International Crisis Group |
| IISS | The International Institute for Strategic Studies |
| IS | »Islamischer Staat« |
| ISSG | International Syria Support Group |
| JCPOA | Joint Comprehensive Plan of Action |
| LIAM | Libyan International Assistance Mission |
| MERIP | Middle East Research and Information Project |
| NDC | National Dialogue Conference (Jemen) |
| OSE-Syria | The Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Syria |
| OSESGY | The Office of the Special Envoy of the Secretary-General for Yemen |
| PKK | Partiya Karkerên Kurdistan (Arbeiterpartei Kurdistans) |
| POMEPS | Project on Middle East Political Science |
| PYD | Partiya Yekîtiya Demokrat (Partei der Demokratischen Union) |
| SDF | Syrian Democratic Forces |
| SIG | Syrian Interim Government |
| SNC | Syrian National Council (Syrischer Nationalrat) |
| SNC | Syrian Negotiation Committee (Syrisches Verhandlungskomitee) |
| SR | Sicherheitsrat (der UN) |
| TGB | transitional governing body |
| UN | United Nations |
| UNGA | United Nations General Assembly |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| UNSMIL | United Nations Support Mission in Libya |
| UNSMIS | UN Supervision Mission in Syria |
| USIP | United States Institute of Peace (Washington, D.C.) |
| VAE | Vereinigte Arabische Emirate |

## Literaturhinweise

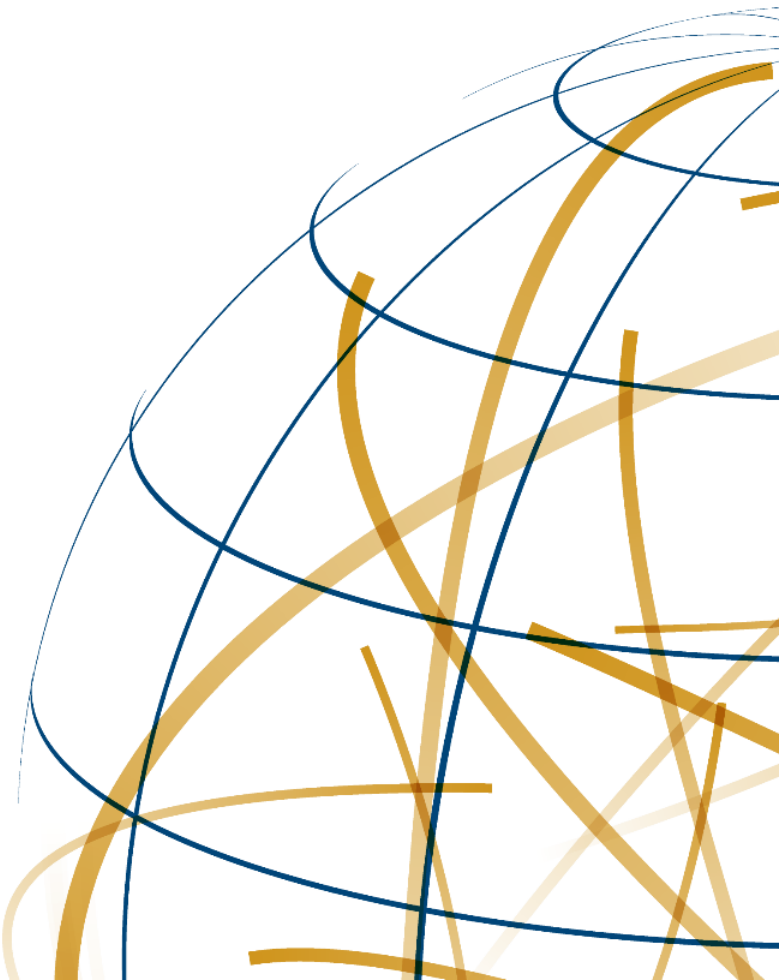

*Wolfram Lacher*
**Das Milizenkartell von Tripolis: Oberflächliche Stabilisierung birgt die Gefahr neuer Konflikte**
SWP-Aktuell 28/2018, Mai 2018

*Rayk Hähnlein/Günter Seufert*
**Der Einmarsch der Türkei in Afrin: Grenzüberschreitender »Kampf gegen die PKK« zur militärischen Lösung der eigenen Kurdenfrage**
SWP-Aktuell 21/2018, März 2018

*Gil Murciano*
**Israel vis-à-vis Iran in Syrien: Die Gefahren einer aktiven Eindämmung: Auf Irans wachsenden Einfluss bei der Neuordnung Syriens reagiert Israel mit einer Änderung seiner Positionen und Strategien**
SWP-Aktuell 3/2018, Januar 2018

*Muriel Asseburg/Khaled Yacoub Oweis*
**Syria's Reconstruction Scramble: In a Game Fraught with Political Risk, Europe Should Aim for Long-term Stabilization**
SWP-Comments 51/2017, Dezember 2017

*Mareike Transfeld*
**Sanaa: »Staatsstreich« oder »Revolution« in der jemenitischen Hauptstadt**
in: Nadine Godehardt (Hg.), *Urbane Räume. Proteste. Weltpolitik.*
SWP-Studie 17/2017, September 2017, S. 65—80

*Guido Steinberg*
**Saudi-Arabiens Krieg im Jemen. Riad treibt die Huthi-Rebellen und ihre Verbündeten immer weiter ins Lager Irans**
SWP-Aktuell 51/2017, Juli 2017

*Mareike Transfeld*
**Kein Stellvertreterkrieg im Jemen. Die Unterschätzung lokaler Dynamiken fördert die Internationalisierung des Konflikts**
SWP-Aktuell 13/2017, März 2017