



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 3/2016

Libyen – der nächste militärische Einsatz unter deutscher Beteiligung?

von *Michael Hanisch*

Gegenwärtig mehren sich die Anzeichen, dass die internationale Gemeinschaft ihre Anstrengungen verstärkt, entschiedener gegen den „Islamischen Staat“ und andere terroristische Gruppierungen in Libyen vorzugehen. So haben Frankreich, Großbritannien und die USA angekündigt, sich auf militärische Operationen zum Anti-Terror-Kampf in dem nordafrikanischen Land vorzubereiten. Entgegen jüngsten Pressemeldungen gibt es in Deutschland derzeit noch eher vorsichtige Überlegungen, sich unter anderem durch die Ausbildung von Sicherheitskräften einer künftigen Regierung an Libyens Stabilisierung beteiligen zu können. Doch so dringend eine externe Unterstützung für die Sicherheit Libyens benötigt wird, sie steht vor erheblichen Hürden und birgt beträchtliche Risiken. Vielmehr kommt es zur Zeit darauf an, den fragilen politischen Prozess zu stützen.

Fünf Jahre nach dem Sturz des Machthabers Muammar al Gaddafi steht Libyen immer noch dicht am Abgrund. In den Jahren nach 2011 trugen vor allem politische Zersplitterung, mangelndes staatliches Gewaltmonopol und der Kampf um Ressourcen zum Zerfall staatlicher Strukturen, zum Kampf zwischen bewaffneten Gruppierungen und zu einer kontinuierlichen Destabilisierung des Landes bei.

Besonders dramatisch verschlechterte sich die Situation Anfang 2015: Inmitten des Machtvakuumms zweier konkurrierender Regierungen, unterstützt jeweils durch Dutzende bewaffneter Gruppierungen, brachte der libysche Ableger von „Da'esh“ beziehungsweise des „Islamischen Staats“¹ einen circa 200 Kilometer breiten Küstenstreifen zwischen den Städten Sirte und Nufalija unter seine Kontrolle. Damit einhergehend nahmen auch die Anzahl und das Ausmaß terroristischer Gewalt im Land zu. Extremisten des IS verübten mehrere Anschläge in der libyschen Hauptstadt Tripolis, besetzten Ölfelder und enthaupteten medienwirksam 21 ägyptische Christen. Gegenwärtig bemüht sich der IS seinen Einflussbereich in Libyen zu konsolidieren und auszuweiten, sowohl nach Osten, aber vor allem in Richtung der Ölfelder im Süden des Landes, die derzeit noch eine der wenigen Einnahmequellen des vormals reichen Libyens sind. Gleichzeitig heizt die terroristische Gruppierung chaotische Lage in Libyen weiter an. Der jüngste Anschlag auf ein Ausbildungslager der libyschen Küstenwache in Zliten am 7. Januar 2016, bei dem mehr als 70 Kadetten getötet und über 100 andere verletzt wurden, markiert den tragischen Höhepunkt dieser Aktivitäten.

Dabei schätzen Experten den libyschen IS-Ableger zur Zeit noch als zahlenmäßig kleine Organisation ein. So sollen zur Zeit circa 4.000 Kämpfer für IS in dem Land operieren – im Vergleich zu den oftmals mehrere 10.000 Mann starken Milizen. Doch die Gruppe erhält Zulauf. So wird erwartet, dass bei einem gleichbleibenden Trend von Rückkehrern aus dem syrisch-irakischen Konfliktgebiet die Gruppe bald bis auf

¹ Im offiziellen Sprachgebrauch findet sich für den sogenannten Islamischen Staat (IS) oder ISIS zunehmend die arabisch Bezeichnung „Da'esch“, mit der die Terrormiliz als eine Gruppe und nicht als Staat verstanden werden soll. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit beziehungsweise Verständlichkeit wird in diesem Artikel die bekanntere Schreibweise IS genutzt.

5.000 Kämpfer anwachsen könnte. Gleichzeitig besteht wie schon im Irak und in Syrien die Gefahr, dass IS von der Uneinigkeit anderer Gruppierungen profitieren oder diese gar mittels gezielter Maßnahmen schwächen könnte. Das Fehlen schlagkräftiger nationaler Streitkräfte und die oft konkurrierenden Partikularinteressen der schätzungsweise 1.000 bewaffneten Gruppierungen in Libyen erschweren zusätzlich ein koordiniertes Vorgehen gegen den Terror.

Doch es besteht vorsichtige Hoffnung für Veränderung. Am 17. Dezember 2015 gelang es nach zähen Verhandlungen unter Vermittlung des deutschen VN-Sonderbeauftragten und Leiter der VN-Unterstützungsmission in Libyen (UNSMIL), Martin Kobler, ein Abkommen zwischen den unterschiedlichen libyschen Konfliktparteien zu unterzeichnen. Kern der Vereinbarung ist die Einführung einer Regierung der nationalen Einheit innerhalb von 40 Tagen nach Unterzeichnung. Zusammen mit einem neunköpfigen Präsidialrat soll die Einheitsregierung innerhalb einer Übergangszeit von zwei Jahren eine neue Verfassung ausarbeiten und Parlamentswahlen auf den Weg bringen. Dies wären Grundvoraussetzungen, um nach Monaten der faktischen Lähmung Libyens einen Prozess zum politischer Wandel, zur nationalen Aussöhnung und zur Stabilisierung des Landes einzuleiten. An dessen Ende soll die Wiederherstellung staatlicher Autorität und Ordnung stehen. Allerdings ist das Abkommen umstritten. Nur etwa jeweils die Hälfte der Mitglieder beider konkurrierender Regierungen hat die Vereinbarung unterzeichnet. Einige einflussreiche Milizen sehen darin sogar eine Gefährdung ihrer Interessen und verweigern ihre Unterstützung.

Am 19. Januar 2016 legte der Präsidialrat jedoch zeitgerecht eine Liste mit 32 Ministern für die künftige nationale Einheitsregierung vor. Ob das Kabinett seine Arbeit in dieser Form jemals aufnehmen kann, wird immer ungewisser. Denn das bislang international anerkannte Parlament im ostlibyschen Tobruk, dessen Billigung auf Grundlage des Abkommens erforderlich ist, lehnte den Vorschlag für die neue Regierung am 25. Januar 2016 ab. Ein herber Rückschlag für den politischen Prozess in Libyen. Es droht eine erneute, gefährliche Pattsituation.

Den inner-libyschen Entwicklungen folgten bereits Reaktionen auf internationaler Ebene. Nur wenige Tage nach Unterzeichnung der politischen Vereinbarung verabschiedete der VN-Sicherheitsrat einstimmig eine neue Libyen-Resolution. Darin werden die Mitgliedsstaaten ersucht, UNSMIL beim Aufbau der Kapazitäten der künftigen Regierung der nationalen Einheit nach allen Kräften zu unterstützen. Gleichzeitig ruft die Resolution die Mitgliedsstaaten dazu auf, Hilfsanfragen der Einheitsregierung für eine Unterstützung bei der Umsetzung des politischen Prozesses sowie zur Bewältigung der kritischen humanitären, ökonomischen und sicherheitspolitischen Lage in Libyen schnell und vorrangig zu beantworten. Dies schließt ausdrücklich die aktive Unterstützung beim Kampf gegen IS und Al-Qaida-affilierte Gruppierungen sowie bei der Implementierung der vorläufigen Sicherheitsübereinkommen zwischen den bewaffneten Gruppierungen ein.

Gegenwärtige Überlegungen zur militärischen Unterstützung Libyens

Für eine aktive Unterstützung der Sicherheit Libyens gibt es derzeit zwei unterschiedliche Ansätze. Zum einen sind Frankreich, Großbritannien und die USA offenbar dazu bereit, relativ zeitnah gegen den IS in Libyen vorzugehen. Vor allem Frankreich drängt auf schnelles und entschiedenes Handeln, um ein Erstarken und eine Ausbreitung der islamistischen Extremisten in dem Land zu verhindern. Dafür laufen bereits die Vorbereitungen militärischer Operationen. Ähnlich wie US-Streitkräfte unternahm die französische Luftwaffe schon Anfang Dezember 2015 mehrere Aufklärungsflüge über libyschen Territorium. Nun macht sich Paris dafür stark, eine Koalition mit seinen europäischer Partnern aber auch mit Staaten der Arabischen Liga und der Afrikanischen Union für den Kampf gegen den IS-Ableger in Libyen zu schmieden. Unterstützung dafür hat die französische Regierung offenbar bereits in Großbritannien und Italien gefunden. London signalisierte seine Bereitschaft, bis zu 1.000 Soldaten für den Anti-Terror-Kampf zu entsenden. Auch Italien hat im Gegensatz zu seiner Haltung bezüglich Syrien einem direktem Eingreifen gegen den IS-Ableger in Libyen zugestimmt.

Zum anderen verständigten sich die Außenminister von 17 Staaten während eines Treffens Mitte Dezember 2015 in Rom darüber, dass angesichts der Vielzahl der Milizen in Libyen und der Wechselhaftigkeit ihrer Koalitionen dringend loyale Sicherheitskräfte benötigt werden, um die neue Einheitsregierung zu unterstützen und das Land zu stabilisieren. Während der Debatte, wie eine solche Ausbildung von Militär und Polizei zunächst außerhalb Libyens – beispielsweise in Tunesien oder Marokko – sichergestellt werden könnte, zeigten viele Teilnehmer die Bereitschaft, daran mitzuwirken. Anfang 2016 sprach sich VN-Sonderbeauftragter Kobler deutlich für ein deutsches Engagement in einer solchen Ausbildungsmission aus. Gegenwärtig prüft Berlin, wie und unter welchen Rahmenbedingungen man sich gegebenenfalls daran beteiligen könnte.

Das ein deutsches Engagement – auch in militärischer Form – in Libyen stärker in Betracht gezogen wird, erscheint immer wahrscheinlicher. Aufgrund von Befürchtungen, mehrere dschihadistische Gruppierungen im Maghreb und im Sahel könnten sich zusammenschließen und damit eine „Achse des Terrors“ in Afrika entstehen, unterstrich Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, dass Deutschland sich nicht seiner Verantwortung entziehen könnte, einen Beitrag zur Stabilisierung Libyens zu leisten. Details über ein mögliches Engagements nannte die Ministerin allerdings nicht.

Hintergründe der aktuellen Bemühungen

Aber wieso verstärkt die internationale Gemeinschaft und insbesondere die europäischen Staaten ausgerechnet jetzt ihre Anstrengungen für eine Stabilisierung Libyens? Dafür finden sich mehrere, miteinander verknüpfte Faktoren. Erstens besteht die Hoffnung, dass es mit der Einberufung einer Regierung der nationalen Einheit künftig nur noch *einen* legitimen Ansprechpartner in Libyen gibt. Dieser wäre formal berechtigt, völkerrechtlich legitime Anfragen auf Unterstützung zu stellen. Darauf will man vorbereitet sein.

Allerdings scheint zweitens allen Beteiligten klar zu sein, dass die Unterzeichnung der politischen Vereinbarung allein zu keinem Frieden in Libyen führen wird; sie ist nur als erster Schritt in diese Richtung zu verstehen. Doch der angestoßene politische Prozess ist fragil. Es wird befürchtet, dass ohne die politische, wirtschaftliche, humanitäre und auch militärische Unterstützung von außen die Destabilisierung und die Erosion von Ordnung in Libyen weiter um sich greifen könnten, an dessen Ende der IS und andere Terrorgruppen als Gewinner dastünden. Eine Gefahr, die in die gesamte Maghreb- und Sahelregion ausstrahlen könnte.

Diese Befürchtungen werden drittens durch die Erfahrungen aus Syrien und Irak genährt. Dort wurden die Gefahren, die vom IS ausgehen, zu Anfang unterschätzt. Als Folge gelang es der Terrormiliz – das Chaos in der Region ausnutzend – weite Teile beider Länder unter seine Kontrolle zu bringen und ein brutales Regime mit quasi-staatlichen Strukturen aufzubauen. Erst spät versuchte man von außen, der weiteren Ausbreitung und der Machtkonsolidierung der Extremisten entgegenzuwirken. Auch wenn die andauernden Bemühungen wie die Luftangriffe gegen IS-Stellungen, das Austrocknen von Finanzquellen sowie die Ausbildung und Unterstützung von lokalen Truppen die Gruppe schwächen, führen sie doch deutlich auf, wie schwierig es ist, die Terrormiliz zu bekämpfen. Dies will man offenbar in Libyen unbedingt vermeiden. So ist man vor allem in Paris und London überzeugt davon, gegen den IS-Ableger erfolgreich vorgehen zu können – wenn nicht gar zu müssen, so lange dieser noch zahlenmäßig klein, verhältnismäßig schwach und räumlich begrenzt im Land aktiv ist. Die aktuellen Versuche der Miliz, libysche Ölfelder zu zerstören, dürften den westlichen Bemühungen zusätzlichen Vorschub geleistet haben. Gleiches gilt für die Terroranschläge in Paris, Istanbul und Jakarta. Die tragischen Ereignisse der letzten Monate einten und stärkten die Staatengemeinschaft in ihrem Vorgehen gegen die Terrormiliz – weltweit.

Viertens schließlich spielt Libyens geopolitische Lage und unmittelbare Nachbarschaft zu Europa eine entscheidende Rolle. Nur etwa 300 bis 400 Kilometer trennen die libysche Küste von europäischen Inseln wie Lampedusa, Malta oder Kreta. Damit ist Libyen in den vergangenen Jahren zur zentralen Drehscheibe und

Haupttransferroute der Flüchtlingsbewegungen von Afrika über das Mittelmeer in Richtung Europa geworden. Allein in 2015 sollen nach Schätzungen der internationalen Organisation für Migration etwa 140.000 Menschen vor allem aus den Sahel-Staaten, Eritrea und Somalia über Libyen nach Europa gelangt sein. Nun befürchten Beobachter, dass ein Scheitern des politischen Prozesses die Gewalt und die katastrophale Lage in dem Land dramatisch verschärfen würde und damit eine neue Flüchtlingswelle auslösen könnte—vor allem von libyschen Emigranten. Diese könnte die bereits angespannte Lage in Europa hinsichtlich der Bewältigung massiver Migrationsströme, des gesellschaftlichen Zusammenhaltes und der europäischen Solidarität zuspitzen. Insofern hat Europa, allen voran die südlichen Staaten, aber auch Deutschland, im Sinne der Bekämpfung von Fluchtursachen ein großes Interesse an der Stabilisierung Libyens.

Hürden und Risiken derzeitiger Überlegungen für externe militärische Unterstützungen

Trotz der nachvollziehbaren Gründe und des klaren Bedarfes für externe, auch militärische Unterstützung Libyens stehen den beiden derzeit diskutierten Optionen erhebliche Hürden und teilweise auch Risiken gegenüber. Generell besteht die Gefahr, dass den internationalen Bemühungen im Vor herein die Grundlagen entzogen werden, sollten sich die im Dezember 2015 getroffenen politischen Vereinbarungen nicht umsetzen lassen oder der fragile politische Prozess gänzlich scheitern. Denn mit der Ablehnung des Kabinettsvorschlages durch das Parlament in Tobruk wird es immer unwahrscheinlicher, dass es gelingt, die Regierung der Nationalen Einheit in absehbarer Zeit oder gar innerhalb der vereinbarten 40 Tage im Amt zu bestätigen. Damit würde jedoch der legitime Ansprechpartner für externe Unterstützung, entweder um beim Anti-Terror-Kampf oder bei der Ausbildung libyscher Sicherheitskräfte zu helfen, fehlen. Hinzu kommt: Je länger sich die Einberufung der neuen Einheitsregierung hinauszögert, desto geschwächer ist ihr Anspruch auf Legitimität und Autorität im Land und desto größer ist die Gefahr des Aufbrechens alter Konfliktlinien und des Abspaltens von Abweichlern.

In beiden Optionen ist auch zu berücksichtigen, dass selbst wenn die neue Regierung ihre Arbeit aufnimmt, diese nach derzeitigen Bedingungen nur über begrenzten Rückhalt und Einfluss im Land verfügen wird. Angesichts der in Libyen immer noch tief sitzenden Vorbehalte gegen eine Einmischung von außen, insbesondere westlicher Staaten, können daher selbst auf einen legitimen Unterstützungsantrag hin entsandte Truppen zu erheblichen Spannungen im Land führen. Diese hätten das Potential, die Stellung der Regierung zu unterminieren und damit den politischen Prozess insgesamt zu gefährden. Dem sollten alle Planungen besondere Beachtung schenken und frühzeitig mit politischen Mitteln entgegenwirken. Ferner sind zwingend regionale Akteure in alle externen Bemühungen einzubeziehen.

Drängt die Lage in Libyen nun zu einem raschen militärischen Eingreifen, wie von Frankreich oder Großbritannien gefordert? Mitnichten. Ein internationales militärisches Engagement ohne die Zustimmung eines legitimen libyschen Ansprechpartners würde das Ziel, die Umsetzung des politischen Prozesses zu unterstützen, mit aller Wahrscheinlichkeit gefährden. Ein derartiges Vorgehen könnte nicht nur Libyen weiter destabilisieren, sondern auch bislang konkurrierende bewaffnete Gruppierungen im Kampf gegen die fremden Truppen verbünden. Denkbar ist aber auch, dass die geplanten militärischen Anti-Terror-Einsätze dem IS und anderen Dschihadisten in die Hände spielen könnten. Ähnlich wie im Irak oder in Syrien könnte die Behauptung, der Westen würde sich auf einem Kreuzzug gegen den Islam befinden, gegen den sich die muslimische Welt in einem Heiligen Krieg mit Gewalt zur Wehr setzen müsste, Sympathisanten in und außerhalb Libyens finden. Ein Zustrom ausländischer Kämpfer oder der Anschluss bewaffneter Splittergruppen wären erwartbare Folgen.

Doch auch für die Idee der Ausbildungsunterstützung von Sicherheitskräften für die neue Einheitsregierung bestehen Hindernisse und fehlen derzeit noch grundlegende Voraussetzungen. So dürfte es sich aufgrund der schätzungsweise 1.000 verschiedenen bewaffneten Gruppierungen in Libyen als äußerst schwierig gestalten, diese insgesamt in den Transformationsprozess einzubinden und dabei diejenigen zu identifizieren, die nicht in die blutigen Auseinandersetzungen des Bürgerkrieges verwickelt waren und von der

Mehrheit der Konfliktparteien als neutral angesehen werden. Gleiches gilt für Fragen der Loyalität dieser Truppen gegenüber der neuen Einheitsregierung. Es besteht das Risiko, dass auszubildende Truppen die externe Unterstützung dazu nutzen, eigene Ziele und Machtinteressen zu verfolgen, anstelle zur Stabilisierung Libyens beizutragen. Selbst wenn das aus libyschen Militärvertretern gebildete Sicherheitskomitee künftig Sicherheitsfragen koordinieren und Truppen auswählen sollte, dürften die an einer Ausbildungsmission beteiligten Nationen diese sehr kritisch prüfen (müssen). Reibungen sind vorprogrammiert.

Letztlich hakt es auch bei den Rahmenbedingungen für ein derartiges Ausbildungsvorhaben. Zum einen sind noch zahlreiche Fragen offen, für welche Aufgaben die libyschen Soldaten genau ausgebildet werden sollen, welche Inhalte sich daraus ergeben, wie lange die Ausbildung dauert und ob auch Aspekte der Ausrüstungs- beziehungsweise Ausstattungshilfe berücksichtigt werden müssen. Zum anderen fehlen wichtige Ansprechpartner sowohl in Libyen als auch in Tunesien oder Marokko, um die angedachten Ausbildungsmaßnahmen koordinieren zu können.

Fazit

Angesichts der komplexen und volatilen Gemengelage in Libyen sowie der Vielzahl an erkennbaren Hürden und Risiken militärischer Unterstützungseinsätze muss die internationale Gemeinschaft bei ihren Bemühungen zur Stabilisierung des Landes mit Bedacht agieren, um nicht am Ende den eigenen Absichten entgegenzuwirken. Insbesondere den von Seiten Frankreichs und Großbritannien forcierten Initiativen zum Anti-Terror-Kampf in Libyen sind aus heutiger Sicht enge Grenzen und Möglichkeiten gesetzt. Unzureichende Risikoabwägung, voreiliges Handeln oder massives Eingreifen von außen könnten die vorsichtigen Aussichten auf positive Veränderungen zunichte machen. Es wäre zudem sehr eindimensional, Libyen vorrangig mit einem Blickwinkel der Erfahrungen aus Syrien zu betrachten.

Die von Deutschland bislang grundsätzlich unterstützte Idee einer Ausbildungsmission libyscher Sicherheitskräfte erscheint hingegen zielführend, weil damit libysche Kräfte in die Krisenlösung eingebunden und langfristig staatliche Kapazitäten aufgebaut werden können. Da allerdings noch zahlreiche Voraussetzungen für einen derartigen Einsatz fehlen, ist anzuzweifeln, dass in der gegenwärtigen Phase dazu in Berlin – entgegen anderslautenden Pressemeldungen – bereits detailliertere Planungen für eine Beteiligung der Bundeswehr vorliegen.

Aus sicherheitspolitischer Perspektive hat der politische Prozess derzeitige Priorität. Das bedeutet, man wird zum einen Geduld beweisen und die Entwicklungen hinsichtlich der Umsetzung der politischen Vereinbarung in Libyen abwarten müssen. Zum anderen sind parallel dazu diplomatische, wirtschaftliche, entwicklungspolitische und humanitäre Anstrengungen zu unternehmen, um den fragilen politischen Prozess zu stützen. Bei einem derartigen breiteren Ansatz zur Stabilisierung Libyens könnte Deutschland Führungsverantwortung übernehmen. Primäres Ziel wäre es, die Legitimität und die Kapazität der künftigen Regierung der nationalen Einheit als politischer Akteur zu stärken und die Unterstützung der Konfliktparteien für das Abkommen zu erweitern. Sobald hier Verbesserungen erkennbar sind, Vorbehalte gegenüber einer Unterstützung von außen reduziert und elementare Rahmenbedingungen geregelt wurden, könnten militärische Mittel ergriffen werden.

Spätestens bis dahin sollten sich allerdings alle Akteure darauf verständigt haben, welche langfristigen Ziele, Strategien und Maßnahmen sie in Bezug auf Libyen verfolgen. Denn klar ist, für die Gestaltung von Ordnung in dem nordafrikanischen Land wird ein nachhaltiges, wenn auch restriktives Engagement benötigt. Dies haben die Entwicklungen seit 2011 gelehrt.

Oberstleutnant i.G. Michael Hanisch ist Referent an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.