

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to indicate specific geographical locations.

Internationales Engagement in Libyen

Jenseits von Flugverbot und Militärschlägen

MARIUS MÜLLER-HENNIG

März 2011

- Die internationale Gemeinschaft hat mit den VN durch die Resolutionen 1970 und 1973 des VN Sicherheitsrates Verantwortung für die Bewältigung des bewaffneten Konfliktes in Libyen übernommen und Handlungsfähigkeit bewiesen. Der VN-SR ist damit seiner Funktion als Krisenmanager zunächst gerecht geworden.
- Die Verabschiedung der besonders umstrittenen VN-SR-Resolution 1973 ist aber nur ein Element im internationalen Engagement zur Bewältigung der gewalttätigen Auseinandersetzungen in Libyen. Die intensiven Kontroversen über ihr Zustandekommen sowie die unterschiedlichen Positionen einzelner Mitgliedstaaten sollten nun der Diskussion über eine gemeinsame mittel- bis langfristige Strategie für dauerhaften Frieden in Libyen weichen.
- Der internationale Militäreinsatz zur Errichtung einer Flugverbotsszone und zum Schutz von Zivilisten ist nur Mittel zum Zweck. Die eigentlichen Ziele des internationalen Engagements sind ein umfassender Waffenstillstand – im Sinne der Resolution 1973 – effektive humanitäre Hilfe und ein daran anschließender Friedensprozess. Hier sollten wiederum die Vereinten Nationen im Zentrum der Strategieentwicklung stehen.
- Für den Fall eines Waffenstillstands, muss vorgesorgt und weitergedacht werden: es sollten bereits jetzt Ressourcen von geeigneten Akteuren mobilisiert werden, die einen solchen Waffenstillstand im Rahmen der VN kontrollieren und gegebenenfalls absichern können, sofern dies von den Konfliktparteien gewünscht wird. Auch die anschließend notwendigen innerlibyschen Verhandlungsprozesse müssen gegebenenfalls unterstützt und begleitet werden. Hierfür gilt es, Akteure mit weltpolitischem Gewicht jenseits des Westens und auch aus der Region selbst zu gewinnen.

Einleitung

Die gegenwärtige Situation in Libyen stellt sich für die internationalen Beobachter als äußerst unübersichtlich dar. Weder die politische Organisation und Ausrichtung der Rebellen, noch die Veränderungen im Regime Gaddafis erschließen sich auf den ersten oder zweiten Blick. Zudem fehlt es an systematischen, neutralen und verlässlichen Informationen aus den Kriegsgebieten. Vor diesem Hintergrund sind alle Bewertungen und Entscheidungen, die im Hinblick auf die internationale Reaktion auf die Entwicklungen in Libyen getroffen wurden und weiterhin getroffen werden, mit einer hohen Unsicherheit belastet. Gleichzeitig sahen sich die Vereinten Nationen, die Arabische Liga und der Golf-Kooperationsrat angesichts der vorliegenden Berichte zu einem internationalen Eingreifen gezwungen, um der Gewalt in Libyen schließlich Einhalt zu gebieten und auch um einer Destabilisierung anderer Staaten in der Region durch die innerlibyschen Entwicklungen vorzubeugen. Dies geschah bereits durch die Verhängung von Sanktionen mit der VN-SR-Resolution 1970 Ende Februar. Über zwei Wochen nach der Verabschiedung der Sanktionen, wurde durch die Resolution 1973 und deren weitreichende Umsetzung der internationale Druck noch einmal drastisch erhöht.

Der Sicherheitsrat als Krisenmanager

Durch dieses Vorgehen hat der VN-Sicherheitsrat zunächst einmal seine Verantwortung zur Sicherung des Weltfriedens wahrgenommen, auch wenn der langfristige Erfolg der ergriffenen Maßnahmen derzeit alles andere als absehbar ist. Insbesondere die Tatsache, dass die VN-SR Resolutionen 1970 und 1973 durch die Russische Föderation und China nicht blockiert wurden zeigt, dass die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen zur Bewältigung von internationalen Krisen nicht ein weiteres Mal unterminiert werden sollte. Die späteren Relativierungen seitens dieser beiden Akteure angesichts der Umsetzung des Mandates durch die Koalition, können weder überraschen, noch überzeugen. Jedem Mitgliedstaat des Sicherheitsrates ist bewusst, dass eine verabschiedete Resolution des Rates für alle VN-Mitgliedstaaten völkerrechtlich bindend ist (§ 25 VN Charta). Zudem wird sich gerade unter den ständigen Mitgliedstaaten des Rates kein Vertreter Illusionen hinsichtlich der Bedeutung einer solchen Resolution gemacht haben. Einmal beschlossene Resolutionen können auch nur durch einen neuen

Beschluss des Rates rückgängig gemacht werden und unterliegen damit ebenso der Vetomacht der ständigen Mitglieder. Staaten die also ein Zustandekommen eines Ratsbeschlusses nicht aktiv verhindert haben, nahmen diese Resolution und ihre Vorkehrungen billigend in Kauf.

Die Resolution 1973: Ihre Bedeutung und ihre Ziele

Während in der öffentlichen Diskussion von Ziellosigkeit und mangelnder Strategie des internationalen Engagements in Libyen gesprochen wird, werden die politischen Ziele der Resolution 1973 eindeutig aufgeführt. Es geht um:

- die Etablierung eines Waffenstillstandes und ein umfassendes Ende der Gewalt
- die Intensivierung der Bemühungen, zu einer Lösung der Krise zu kommen, die den legitimen Forderungen des libyschen Volkes gerecht wird
- die Forderung an die libyschen Autoritäten, ihren internationalen Verpflichtungen (völkerrechtlich, humanitär und menschenrechtlich) gerecht zu werden und humanitären Akteuren ungehinderten Zugang zu der betroffenen Bevölkerung zu gewähren

Um diese Ziele zu erreichen, mandatiert die Resolution im ersten Schritt alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung, mit Ausnahme der Entsendung von Besatzungstruppen. Darüber hinaus mandatiert sie unter anderem die Errichtung einer Flugverbotszone sowie die strikte Durchsetzung eines Waffenembargos.

Aus dieser Aufzählung wird bereits ersichtlich, dass die internationale Diskussion um die militärische Implementierung der Resolution 1973 zu kurz greift. Nachdem der Sicherheitsrat ein entsprechendes militärisches Eingreifen mandatiert hat und die Koalition unter Führung der drei ständigen Mitglieder Frankreich, Großbritannien und den USA mit der Durchsetzung begonnen hat, geht es nur am Rande noch um die Frage, welche Staaten sich an den militärischen Maßnahmen beteiligen und in welchem Rahmen die Führung des Einsatzes erfolgt. Worum es tatsächlich geht ist die Frage, wie die unmittelbaren und mittelbaren Ziele der Resolution erreicht werden können und sollen. Nachdem die militärischen Maßnahmen zur Verhinderung von Angriffen der libyschen Truppen auf von den

Rebellen kontrollierte Städte und deren Zivilbevölkerung in Teilen kurzfristig erfolgreich waren, stellt sich nun erneut die Frage nach einem umfassenden Waffenstillstand, effektiver humanitärer Hilfe für die Zivilbevölkerung und einer Intensivierung der Bemühungen zu einer politischen Bewältigung der Krise und des zugrunde liegenden Konfliktes.

Ein Waffenstillstand und humanitäre Hilfe müssen abgesichert werden

Durch das Eingreifen hat die Staatengemeinschaft ihre Verhandlungsposition gegenüber dem libyschen Regime gestärkt und eine unerwartete Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit demonstriert. Dies gilt es nun zu nutzen, um die formulierten Ziele zu erreichen: Einen echten Waffenstillstand und die Ermöglichung von humanitärer Hilfe. Hierfür bedarf es nun – vor dem Hintergrund der aufgebauten militärischen Droh- und Zwangskulisse – nachdrücklichen diplomatischen Engagements. Dabei zeigen Erfahrungen aus der Vergangenheit, dass Waffenstillstände zwar leicht verkündet werden, jedoch oftmals nicht von Dauer sind oder überhaupt gar nicht erst weitflächig eingehalten werden, wie auch schon vor Beginn der militärischen Durchsetzung von Resolution 1973 in Libyen selbst. Unter solchen Bedingungen ist auch humanitäre Hilfe nur begrenzt oder gar nicht möglich. Es bedarf also gegebenenfalls einer Überwachung und Gewährleistung eines Waffenstillstandes durch neutrale Akteure.

Eine neutrale Kontrolle und Absicherung des Waffenstillstandes erfordert den Einsatz von internationalen Beobachtern, beispielsweise in Form von klassischen VN-Blauhelmen. Diese dürfen völkerrechtlich nicht etwa mit den explizit durch Resolution 1973 ausgeschlossenen Besatzungstruppen verwechselt werden. Ihr Einsatz bedürfte einer neuen Resolution des Sicherheitsrates und einer Zustimmung der Konfliktparteien. Sollte man bis zu diesem Punkt gelangen, werden weite Teile der jetzigen, westlich dominierten Militär-Koalition nicht für solche Aufgaben in Frage kommen. Es muss vielmehr bereits jetzt um die Generierung entsprechender Ressourcen aus Ländern gehen, die wahrscheinlich mit der Akzeptanz der beteiligten Konfliktparteien rechnen können. Denn wenn man diesen Punkt erreicht, einen Waffenstillstand verbunden mit der Bereitschaft der Konfliktparteien, diesen durch neutrale internationale (bewaffnete oder zivile) Kräfte überprüfen und absichern zu lassen, darf man nicht wie allzu oft bei solchen

Missionen Wochen oder gar Monate mit der Suche nach geeignetem Personal verlieren. Dieses sollte bereits jetzt für einen solchen möglichen Einsatz identifiziert und vorbereitet werden, allen Unwägbarkeiten der weiteren Entwicklungen zum Trotz.

Friedensverhandlungen müssen angestrebt und unterstützt werden

Die unmittelbaren Ziele eines Waffenstillstandes und der Ermöglichung von humanitärer Hilfe dienen der akuten Krisenbewältigung. Gleichzeitig fordert VN-Resolution 1973 bereits darüber hinausgehend eine strukturelle Bewältigung der zugrunde liegenden Problematik (ebenso wie auch das Ad-hoc Komitee der Afrikanischen Union zu Libyen). Es bedarf also nach dem unmittelbaren Waffenstillstand eines diplomatisch-politischen Prozesses in Libyen, der die Grundlagen für einen tragfähigen Friedens- und Transformationsprozess legt. Wie dieser genau aussehen kann und soll, liegt wesentlich im Ermessen der libyschen Konfliktparteien und kann und darf keinesfalls durch die internationale Gemeinschaft vorgeschrieben werden. Sie sollte jedoch, beispielsweise durch den hierfür mandatierten Sondergesandten des VN-Generalsekretärs, einen solchen Verhandlungsprozess erleichtern und unterstützen. Gleichzeitig stehen entsprechende Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien unter schwierigen Vorzeichen: Die Rebellen bzw. Opposition sind bisher kaum als kohärenter Akteur aufgetreten und auch auf Seiten des Libyschen Regimes stellt sich die schwierige Frage der Verhandlungsführung. All dies lässt bereits erahnen, dass der Weg über einen Waffenstillstand bis zu einer dauerhaft friedlichen Transformation des innerlibyschen Konfliktes vermutlich deutlich länger, risikoreicher und mit schwierigen Kompromissen verbunden sein wird, als es der internationalen Gemeinschaft lieb ist.

Für diesen Prozess gibt es kein einfaches Rezept nach dem sich die internationale Gemeinschaft richten könnte. Sie kann lediglich einige wenige Rahmenbedingungen für diese Verhandlungen mitgestalten und sollte an diesen Punkten mit einer Stimme sprechen. Ebenso wie im Fall der Absicherung eines Waffenstillstandes, gilt es hier, neutralen Akteuren im Rahmen der VN führende Rollen zu ermöglichen, die keinesfalls als verlängerter Arm des Westens erscheinen sollten. Hierin dürfte denn auch für den Westen die eigentliche Herausforderung liegen: Starke internationale Akteure

für diese schwierige Aufgabe zu gewinnen, die in Libyen akzeptiert werden und gleichzeitig politisches Gewicht und die notwendigen Ressourcen mit in die Waagschale werfen können. Neben den üblichen Verdächtigen aus dem Kreis der Rising Powers – Brasilien und Indien, die sich noch bei der Abstimmung über die Resolution 1973 im Sicherheitsrat enthalten haben – sollte sich hier die Aufmerksamkeit auf eine zweite Gruppe von Ländern richten. Jene Länder nämlich, die bereits umfangreiche Erfahrungen mit internationalen Blauhelmeinsätzen gesammelt haben und/oder Erfahrungen mit demokratischen Transformationen in mehrheitlich muslimisch geprägten Ländern haben. Auch Regionalorganisationen, wie zum Beispiel die Afrikanische Union oder die Arabische Liga, könnten in der politischen Begleitung und Unterstützung eines solchen Prozesses eine wichtige Rolle spielen. Wie wichtig eine breite regionale Unterstützung für einen gelingenden Prozess der Friedenskonsolidierung ist, konnte man in der jüngeren Vergangenheit am Negativ-Beispiel des Iraks nach der US-Intervention erkennen. Die Koordination des Gesamtengagements sollte aber bei den Vereinten Nationen liegen.

Fazit: Kein einfacher Ausweg für die internationale Gemeinschaft und Libyen

Die vielfach geäußerte Sorge, dass es mit der Errichtung einer Flugverbotszone allein nicht getan ist, war berechtigt. Jeder der Beteiligten, von den Sicherheitsratsmitgliedern über den Golf-Kooperationsrat bis zur arabischen Liga, muss sich dessen von Anfang an bewusst gewesen sein. Die internationale Gemeinschaft hat in diesem Fall eine Verantwortung übernommen und kann diese nicht so leicht und schnell wieder abtreten, ohne an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Man mag darauf hoffen, dass ein Waffenstillstand ohne internationale Präsenz zustande kommt und stabil bleibt. Man kann auch befürchten, dass ein Waffenstillstand in weiter Ferne und eine internationale Absicherung von Waffenstillstand und Friedensprozess auf Ablehnung der Konfliktparteien trifft. Nichtsdestotrotz sollte man aber für den Fall vorbereitet sein, dass die Konfliktparteien einen Bedarf für die internationale Absicherung von Waffenstillstand und Friedensprozess formulieren.

Nach dem völkerrechtlich legitimierenden Beschluss des Sicherheitsrates ist die Krise in Libyen nun eine Herausforderung für die gesamte Global Governance-Architektur mit den VN an der Spitze. Der Westen allein

wird mit der Bewältigung dieser Herausforderung aus verschiedenen Gründen überfordert sein. Gleichwohl wird er hinter den Kulissen an der diplomatisch-politischen Lösung des Konfliktes auch langfristig mitwirken müssen. Aus verschiedenen Gründen werden jedoch andere Akteure mit weltpolitischem Gewicht sowie Staaten aus der Region, im Rahmen der VN, führende Rollen bei der Absicherung eines Waffenstillstandes und der politisch-diplomatischen Begleitung eines potentiellen Friedensprozesses übernehmen müssen. Am Beispiel Libyen wird sich somit auch zeigen, ob neue Kräfte in der internationalen Ordnung eine verantwortliche Rolle spielen können und wollen. Umgekehrt muss der Westen zeigen, dass er tatsächlich bereit ist, andere Akteure im Rahmen der VN mit einem Vertrauensvorschuss auszustatten und sie aus der zweiten Reihe effektiv bei der Gestaltung der schwierigen anstehenden Prozesse zu unterstützen. Hierbei geht es nicht um eine Abschiebung unliebsamer Aufgaben auf Staaten aus dem globalen Süden. Es geht um eine bewusste Übernahme von Verantwortung für internationalen Frieden und den Schutz der libyschen Zivilbevölkerung in einer Situation, in der der Westen hierzu allein schlichtweg nicht in der Lage sein wird. Zwar sind die Erfolgsaussichten eines solchen fortgesetzten internationalen Engagements bestenfalls moderat und ein Scheitern mit einem noch auf lange Zeit schwelenden Konflikt ist nicht ausgeschlossen; mit ihrem bisherigen Engagement hat die internationale Staatengemeinschaft aber unmissverständlich klar gemacht, dass sie der gewalttätigen Austragung des Konfliktes nicht weiter tatenlos zusehen kann und will. Die internationale Gemeinschaft hat vor allem im Rahmen der VN viele Erfahrungen – positive wie auch negative – mit derartigen Situationen gesammelt und verfügt über Instrumente, um einen sinnvollen Beitrag zu leisten. Sollte ein entsprechender Bedarf seitens der Konfliktparteien formuliert werden, müssen die Vereinten Nationen mit allem Nachdruck versuchen, diesem gerecht zu werden.



Über den Autor

Marius Müller-Hennig ist Referent für Globale Friedens- und Sicherheitspolitik im Referat Globale Politik und Entwicklung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jochen Steinhilber, Leiter, Referat Globale Politik und Entwicklung

Tel.: ++49-30-269-35-7510 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt hier:
Sandra.Richter@fes.de

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie „Globale Friedens- und Sicherheitspolitik“, verantwortlich: Marius Müller-Hennig, Marius.Mueller-Hennig@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt



ISBN 978-3-86872-681-7