

April 2021

# Länderbericht

Regionalprogramm Politischer Dialog im Südlichen Mittelmeerraum

**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

## Bidens Libyen-Politik

### US-Regierung setzt auf Diplomatie und Multilateralismus in Libyen

Thomas Volk

Zehn Jahre nach Beginn der Umbrüche in Libyen lassen jüngste Entwicklungen auf eine Stabilisierung der Lage hoffen. Seit Oktober 2020 schweigen die Waffen in dem von Bürgerkriegen geprägten nordafrikanischen Land und seit Februar 2021 wird das Land erstmals seit knapp sieben Jahren von einer Interims-Einheitsregierung (Government of National Unity, GNU) geführt. In den ersten hundert Tagen der Biden-Regierung lässt sich ein Kurswechsel der US-Außenpolitik in Libyen erkennen. Während die Vorgängerregierung eher passiv und bisweilen fragwürdig in Libyen agierte, setzt die Biden-Regierung auf die Kraft der Diplomatie und die Zusammenarbeit mit traditionellen Partnern wie Deutschland. Der erfolgsversprechende Ansatz des Multilateralismus scheint zurück.

#### Wo steht Libyen heute?

Zehn Jahre nach Beginn des sogenannten „Arabischen Frühlings“ befindet sich Libyen zwar noch im Umbruch, doch lassen jüngste Entwicklungen vorsichtig auf eine Stabilisierung der Lage hoffen. Wie viele andere Länder der Region wurde auch Libyen von der Protestkraft seiner Bürger 2011 überrascht und das Regime von Langzeitherrscher Muammar al-Gaddafi gestürzt. In den darauffolgenden Jahren kam das Land nicht zur Ruhe und wurde zum Austragungsort eines geopolitischen Stellvertreterkonflikts internationaler Akteure. Die USA verhielt sich seit 2014 eher passiv.

Seitdem sich im Anschluss an die letzte Parlamentswahl 2014 das Abgeordnetenhaus in zwei Kammern teilte und fortan gespalten aus der Hauptstadt Tripolis und der ostlibyschen Stadt Tobruk agierte, war das Land de facto institutionell zweigeteilt. Auf Vermittlung der Vereinten Nationen (VN) wurde im Dezember 2015 in Skhirat in Marokko der Versuch unternommen, eine Regierung der Nationalen Einheit (*Government of National Accord, GNA*) zu bilden. Dieser Versuch scheiterte und führte seither zu einem sich zuspitzenden Konflikt zwischen der GNA, die seit 2016 von Fayez

Sarradsch als international anerkanntem Ministerpräsidenten angeführt wurde, und der selbsterklärten Libyschen Nationalarmee (*Libyan National Arab Army, LNA*) um Khalifa Haftar. Haftar, der bis 2011 im Exil in den USA lebte und sich als Vorkämpfer gegen Islamisten in Libyen stilisierte, fungierte seither als Schutzherr der abgespaltenen Parlamentskammer in Tobruk. 2019 versuchte er unterstützt von russischen Söldnern, Ägypten und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) Tripolis einzunehmen, die GNA zu stürzen und den Konflikt damit militärisch zu entscheiden. Unterstützt durch die Türkei und Katar konnte die GNA zwar Haftars Truppen erfolgreich zurückdrängen, doch drohte eine weitere militärische Eskalation mit möglichen regionalen Implikationen.

Aufgeschreckt von solchen Szenarien intensivierten sich seither die internationalen diplomatischen Bemühungen, um eine weitere militärische Eskalation in Libyen zu verhindern. Diese gipfelten am 19. Januar 2020 auf Einladung von Bundeskanzlerin Angela Merkel und in Abstimmung mit VN-Generalsekretär Antonio Guterres in der Berliner Libyen-Konferenz. An der Konferenz nahmen u.a. Russland, die Türkei, Frankreich und die USA teil. Die wesentlichen Ergebnisse des 55-Punkte umfassenden

Abschlussdokuments der Konferenz waren die Beteuerung zur Einhaltung eines Waffenstillstands zwischen GNA und LNA, die Durchsetzung des VN-Waffenembargos und die Rückkehr zum politischen Prozess sowie die Beendigung aller kämpferischen Auseinandersetzungen.<sup>1</sup>

Obschon seit der Berliner Libyen-Konferenz auch Rückschläge zu verzeichnen waren und u.a. das VN-Waffenembargo nach wie vor nicht eingehalten wird, wurden seither zahlreiche Fortschritte erreicht. Am 23. Oktober 2020 einigten sich die Konfliktparteien auf einen Waffenstillstand, der bis heute anhält. Zwar befinden sich nach VN-Schätzungen noch immer bis zu 20.000 ausländische Söldner in Libyen, doch mehren sich inzwischen auch Berichte über den schrittweisen Abzug von Söldner aus Sudan, Tschad, Syrien und Russland.

Der seit November 2020 durch die VN-Unterstützungsmission für Libyen (UNSMIL) eingeleitete politische Dialogprozess ermöglichte auch aufgrund des persönlichen Engagements der bis Februar 2021 tätigen VN-Sonderbeauftragten für Libyen, der ehemaligen US-Diplomatin Stephanie Williams, die Ankündigung von nationalen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen für den 24. Dezember 2021, Libyens 70. Unabhängigkeitstag.<sup>2</sup>

Das *Libyan Political Dialogue Forum (LPDF)*, dem 75 von UNSMIL ausgewählte Libyer angehören, wählte am 5. Februar 2021 nahe Genf schließlich einen dreiköpfigen Präsidialrat mit Mohamed al-Menfi an der Spitze und den aus Misrata stammenden Unternehmer Abdulhamid Dabeiba zum Ministerpräsidenten der Nationalen Einheitsregierung (*Government of National Unity, GNU*). Die Hauptaufgabe dieser Interimsregierung ist die Vereinigung des

institutionell geteilten Landes und die Vorbereitung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Dezember. Es mehren sich jedoch kritische Stimmen, die Dabeiba Bestechung innerhalb des LPDF bei dessen Wahl vorwerfen, die seine Regierungszusammensetzung mit 33 Ministern für zu groß und einen Haushalt von fast 22 Milliarden US-Dollar für eine Interimsregierung für unangebracht halten.<sup>3</sup>

In der Tat erweckt die GNU-Regierung mit ihrem ambitionierten Programm zur Bekämpfung von Covid-19, zur Beseitigung der landesweiten Elektrizitätsprobleme und zum Wiederaufbau der Infrastruktur nicht den Eindruck, dass vor allem die Organisation des Wahltermins in dem von Bürgerkriegen gezeichneten Land oberste Priorität habe. Zudem ist nach wie vor offen, auf welcher konstitutionellen Grundlage Wahlen abgehalten werden sollen. Dies müsste bis Juli entschieden sein, um anschließend landesweite Wahlen organisatorisch vorbereiten zu können. Zahlreiche Beobachter mutmaßen daher bereits, dass der Wahltermin verschoben werden könnte und durch die Missachtung des eigentlichen Hauptauftrages der GNU durch das LPDF erneut Konflikte am Ende des Jahres aufkeimen könnten.

### Wie positioniert sich die USA?

Währenddessen setzte in Libyen eine hochkarätige Reisediplomatie ein. Nur zwei Tage nachdem die GNU von dem erstmals seit knapp sieben Jahren erneut gemeinsam tagenden Parlament am 15. März in Sirte vereidigt wurde, besuchte der tunesische Staatspräsident Kais Saied als erster internationaler Staatschef die neue libysche Einheitsregierung. Ihm folgten mit einem

<sup>1</sup> Berliner Libyen-Konferenz. Schlussfolgerungen der Konferenz. URL: Pressemitteilung Nummer 31/20 vom 19. Januar 2020 zur Berliner Libyen-Konferenz (Schlussfolgerungen) (bundesregierung.de) (08.01.2021).

<sup>2</sup> KAS-Länderbericht Januar 2021 Libyens Schicksalsjahr. URL: [Konrad-Adenauer-Stiftung - Libyens Schicksalsjahr \(kas.de\)](https://www.kas.de/~/media/KAS/Dateien/Dateien/Laenderberichte/2021/Januar/Libyen_Schicksalsjahr.pdf) (14.04.2021).

<sup>3</sup> Libya Crisis: The unity government's success hides serious dangers ahead. URL: [Libya crisis: The unity government's success hides serious dangers ahead | Middle East Eye](https://www.middleeasteye.net/news/libya-crisis-the-unity-government-s-success-hides-serious-dangers-ahead) (14.04.2021).

gemeinsamen Besuch die Außenminister Frankreichs, Italiens und Deutschlands Ende März. Mario Draghi wählte gar Libyen für seine erste Auslandsreise als neuer italienischer Ministerpräsident Anfang April und unterstrich somit die hohe geopolitische Bedeutung Libyens.

Auch Stephanie Williams machte unlängst deutlich, dass Libyen für die USA von hoher geostrategischer Relevanz und von Interesse für die nationale Sicherheit sei.<sup>4</sup> Welche Rolle nimmt Libyen in der Außenpolitik der Regierung Biden ein? Ist ein stärkeres US-Engagement in Libyen zu erwarten und wie positioniert sich die US-Regierung seit dem Amtsantritt von Präsident Biden?

2011 waren die USA durch ihre aktive Teilnahme an der NATO-Mission zur Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen auf Grundlage der VN-Resolution 1973 aktiv am Sturz des Gaddafi-Regimes beteiligt. Die seit dem 19. März 2011 durchgeführten Luftangriffe auf Gaddafis Truppen trugen wesentlich zu dessen raschem Sturz bei und verhinderten weitere Gewalttaten des von Rebellen unter Druck geratenen Regimes gegen die Zivilbevölkerung. Während Präsident Obama 2012 den US-Einsatz in Libyen noch positiv bewertete, gestand er später ein, dass keine langfristige US-Strategie für Libyen nach der Militärintervention bestand.<sup>5</sup> Sein damaliger Vizepräsident, Joe Biden, sah die NATO-Intervention 2011 wohl eher skeptisch, der damalige stellvertretende Außenminister Anthony Blinken befürwortete den Einsatz.<sup>6</sup> Heute ist Blinken als Außenminister von Präsident Biden erneut mit Libyen befasst und

betonte zuletzt wiederholt, wie entscheidend die Abhaltung von libyschen Wahlen im Dezember für die US-Administration seien.

Der islamistisch motivierte Anschlag auf die US-Botschaft in Benghasi am 11. September 2012 und die Ermordung des damaligen US-Botschafters J. Christopher Stevens sowie drei weiterer Botschaftsangehöriger prägten nachhaltig das libysch-amerikanische Verhältnis und trugen mit zum Umzug der US-Botschaft nach Tunis 2014 bei. Dieser Angriff prägt bis heute die amerikanische Sicht auf Libyen mit. Derzeit gibt es keine konkreten Planungen, die Botschaft zurück nach Libyen zu verlagern. Dies scheint jedoch angestrebt zu werden, sobald es die Sicherheitslage zulasse.<sup>7</sup>

### USA fordert Wahlen im Dezember

Obschon Präsident Biden in seiner ersten außenpolitischen Rede zwar Jemen, jedoch weder Syrien noch Libyen erwähnte, äußerte sich Außenminister Blinken seit seinem Amtsantritt bereits mehrfach zu Libyen. Die US-Regierung begrüßte die LPDF-Wahl einer Interims-Einheitsregierung und betont mit Nachdruck die Notwendigkeit zur Einhaltung des Wahltermins am 24. Dezember 2021. Blinken verwies auf das Waffenstillstandsabkommen vom Oktober und das VN-Waffenembargo gegen Libyen und rief alle internationalen Akteure dazu auf, ihre Kämpfer und Söldner zeitnah aus Libyen abzuziehen.<sup>8</sup>

In einem Telefonat mit GNU-Ministerpräsident Dabeiba am 22. März wiederholte Blinken diese Forderungen<sup>9</sup>, die zuvor vom Nationalen

<sup>4</sup> The Libya Allergy. URL: [The Libyan Intervention Left a Legacy of Regional Chaos \(foreignpolicy.com\)](https://www.foreignpolicy.com/articles/2014/04/14/the_libya_allergy) (14.04.2021).

<sup>5</sup> U.S. military interventions loom large 10 years after Obama attacked Libya. URL: [U.S. military interventions loom large 10 years after Obama attacked Libya \(nbcnews.com\)](https://www.nbcnews.com/news/military/us-military-interventions-loom-large-10-years-after-obama-attacked-libya-n117777) (13.04.2021).

<sup>6</sup> US: What is President Biden's Libya Strategy? URL: [US: What is President Biden's Libya Strategy? \(theafricareport.com\)](https://www.theafricareport.com/2021/04/13/us-what-is-president-biden-s-libya-strategy/) (13.04.2021).

<sup>7</sup> Press Briefing U.S. State Department. URL: [Department Press Briefing - March 23, 2021 - United States Department of State](https://www.state.gov/department-press-briefing-march-23-2021/) (13.04.2021).

<sup>8</sup> Press Statement U.S. State Department. URL: [House of Representatives Vote on a Libyan Interim Government of National Unity - United States Department of State](https://www.state.gov/representatives-vote-on-a-libyan-interim-government-of-national-unity/) (14.04.2021).

<sup>9</sup> Press Statement U.S. State Department. URL: [Secretary Blinken's Call with Libyan Interim Prime Minister Dabaiba - United States Department of State](https://www.state.gov/secretary-blinken-s-call-with-libyan-interim-prime-minister-dabaiba/) (14.04.2021).

Sicherheitsberater der US-Regierung, Jake Sullivan, noch deutlicher formuliert wurden. Sullivan gratulierte im Namen von Präsident Biden der neuen Interimsregierung und erklärte, dass die US-Regierung bereit sei, diejenigen zur Rechenschaft zu ziehen, die den LPDF-Fahrplan zur Vorbereitung von Wahlen im Dezember zu torpedieren versuchten.<sup>10</sup> Gemeinsam mit dem Aufruf, alle ausländischen Söldner abziehen, interpretierten einige Beobachter diese Ankündigung aus dem Weißen Haus als eine mögliche stärkere Einbringung der neuen US-Regierung in Libyen. Das diplomatische Engagement der USA zu Libyen wurde wahrnehmbar verstärkt.

Während die USA unter Präsident Trump eher eine passive Libyen-Politik verfolgten – und mit einem zweifelhaften Telefonat Trumps mit dem selbsterklärten Feldmarschall Haftar während dessen Offensive auf Tripolis im April 2019<sup>11</sup> auf sich aufmerksam machten – verdeutlichen die ersten Verlautbarungen aus Washington seit dem Amtsantritt Bidens, dass die neue US-Regierung eine politische Lösung des Konflikts durch Dialog und diplomatische Bemühungen anstrebt.

Die US-Regierung betonte seit dem Amtsantritt Bidens wiederholt, dass UNSMIL gestärkt und auf Grundlage des Berliner-Prozesses eine politische Lösung des Konflikts gefunden werden müsse. Gemeinsam mit den Regierungen Frankreichs, Italiens, Deutschlands und des Vereinigten Königreichs äußerte sich die US-Regierung Ende Januar wohlwollend zur Rolle des LPDF<sup>12</sup> und Mitte März zur Vereidigung der Regierung<sup>13</sup>. Damit

unterstreicht die neue US-Regierung nicht nur ihr Bekenntnis zum Multilateralismus und ihre Nähe zu traditionellen europäischen Partnern, sondern erhöht den Druck auf die Interims-Einheitsregierung, unter internationaler Beobachtung die Vorbereitung von Wahlen nicht zu verzögern.

Der von 2013 bis 2016 amtierende US-Sondergesandte für Libyen, Jonathan Winer, fasste die US-Interessen in Libyen zuletzt folgendermaßen zusammen: Die USA müssten sich noch stärker für die territoriale Integrität Libyens einsetzen, damit eine mögliche Spaltung des Landes in Ost- und West verhindert würde. Ferner seien der Kampf gegen Netzwerke der organisierten Kriminalität und von Schleusergruppen ebenso wichtige Anliegen, wie die Aufrechterhaltung der Ölproduktion in dem ressourcenreichen Land. Durch die politische Stabilität Libyens könne perspektivisch schließlich auch eine stärkere ökonomische Kooperation in Nordafrika vorangetrieben werden. Als zentrales US-Interesse sieht Winer jedoch sicherheitspolitische Erwägungen, da extremistische Gruppierungen wie der IS Libyen als Rückzugsort nutzten und dies langfristig nicht nur auf Libyen, sondern auf die gesamte Maghreb-Region, den Sahelraum und Europa destabilisierend wirken könnte. Dies gelte es zu verhindern.<sup>14</sup>

Diese Empfehlungen entsprechen den Ausführungen von Linda Thomas-Greenfield, die als neue VN-Botschafterin der USA am 24. März drei Prioritäten zur Erlangung von dauerhaftem Frieden in Libyen formulierte. Demnach seien die Wiederherstellung der nationalen Einheit

<sup>10</sup> Press Statement White House. URL: [Statement by National Security Advisor Jake Sullivan on Supporting Elections in Libya | The White House](#) (14.04.2021).

<sup>11</sup> Trump praises Libyan general as his troops march on US backed government in Tripoli. URL: <https://edition.cnn.com/2019/04/19/politics/us-libya-praise-haftar/index.html> (14.04.2021).

<sup>12</sup> Pressemitteilung des Auswärtigen Amts. URL: [Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Italiens, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten zu Libyen - Auswärtiges Amt \(auswaertiges-amt.de\)](#) (14.04.2021).

<sup>13</sup> Press Statement U.S. State Department. URL: [Joint Statement by France, Germany, Italy, the United Kingdom, and the United States on an Interim Government of National Unity in Libya - United States Department of State](#) (14.04.2021).

<sup>14</sup> Winer, Jonathan M. (2021): Libya. In: The Biden Administration and the Middle East: Policy Recommendations For a Sustainable Way Forward, pp. 1-64, here pp. 30-31. URL: [The Biden Administration and the Middle East - Policy Recommendations for a Sustainable Way Forward.pdf \(mei.edu\)](#) (13.04.2021).

Libyens, der Kampf gegen Korruption, Transparenz des politischen Prozesses sowie der Abzug aller ausländischen Kämpfer bis zur Abhaltung freier und fairer Wahlen im Dezember entscheidende Schritte, um das Land dauerhaft zu befrieden.<sup>15</sup> Es wird deutlich, dass sich die Biden-Regierung im Gegensatz zur Vorgängerregierung mit klaren Erwartungen zu Libyen positioniert und dabei vor allem auf eine starke Rolle der Vereinten Nationen setzt und jenseits der Einmischung externer Akteure auf eine inklusive politische Lösung in Libyen hinarbeitet.

### Einordnung und Ausblick

US-Regierungsvertreter äußern sich seit dem Amtsantritt Bidens vermehrt zu Libyen. Dabei setzen sie auf die Stärkung des Multilateralismus und die Rolle der Vereinten Nationen sowie traditioneller europäischer Partner wie Deutschland. Der Berliner Libyen-Prozess wird als geltende Grundlage angesehen. Die Abhaltung der angekündigten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 24. Dezember, die Einhaltung des VN-Waffenembargos und der Abzug aller ausländischen Söldner sind wichtige Prioritäten der US-Außenpolitik in Libyen. Die seit 2016 vakante Position eines US-Sonderbeauftragten für Libyen wurde bisher nicht erneut besetzt und deutet darauf hin, dass sich die USA auch zukünftig nicht pro-aktiv, sondern vielmehr diplomatisch und auf internationaler Ebene für eine politische Lösung des Libyen-Konflikts einsetzen dürften. Derweil positionieren sich Russland und vor allem die Türkei weiter in Libyen. Die kommenden Monate

werden zeigen, ob gerade diese beiden Länder zur Einhaltung des Waffenembargos und dem Abzug von Söldnern beitragen oder auch weiterhin ihre teils gegensätzlichen Partikularinteressen verfolgen werden. Sollte die Abhaltung von Wahlen im Dezember verschoben oder verzögert werden, könnte sich auch die US-Regierung gemäß ihrer eigenen Ankündigungen zu einer erneut stärkeren Einbringung in Libyen veranlasst sehen.

---

<sup>15</sup> Statement by U.S. Mission to the UN. URL: [Remarks by Ambassador Linda Thomas-Greenfield at a UN Security Council Briefing on Libya | United States](#)

[Mission to the United Nations \(usmission.gov\)](#) (13.04.2021).

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

Thomas Volk

Leiter, Regionalprogramm Politischer Dialog Südlicher Mittelmeerraum  
Europäische- und Internationale Zusammenarbeit (EIZ)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[thomas.volk@kas.de](mailto:thomas.volk@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)