

Januar 2020

Länderbericht

Regionalprogramm Politischer Dialog Südliches Mittelmeer

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



Libyen-Konferenz: Ein Erfolg der deutschen Diplomatie

Dr. Canan Atilgan & Simon Engelkes

Die Berliner Libyen-Konferenz ist ein Erfolg der deutschen Diplomatie. Seit fünf Monaten hat die Bundesregierung hinter den Kulissen am sogenannten Berliner Prozess für Libyen gefeilt, den Kanzlerin Merkel im September angekündigt und seitdem intensiv vorangetrieben hatte. Der Konferenz in Berlin gingen mehrere Treffen von hohen Beamten der beteiligten Staaten und Regionalorganisationen voraus. Alle ausländischen Mächte, die ihre Hände im Libyen-Konflikt haben, konnten an einen Tisch gebracht werden und verpflichteten sich dazu, künftig das UN-Waffenembargo einzuhalten und keine libysche Konfliktpartei mehr mit Kämpfern oder Waffen zu versorgen. Der Konferenzerfolg ist ein klarer Verdienst der Kanzlerin.

Ausgangslage: Stellvertreterkrieg im gescheiterten Staat

Libyen befindet sich seit Jahren im Chaos. In dem Land tobt seit fast einem Jahrzehnt – in abwechselnder Intensität – ein unübersichtlicher bewaffneter Konflikt. Die aus einem UN-Prozess hervorgegangene international anerkannte Einheitsregierung in Tripolis unter Premierminister al-Sarradsch hat es nicht geschafft, sich als Herr über das Land zu etablieren. Al-Sarradsch muss sich zunehmend auf das Wohlwollen unterschiedlicher Milizen verlassen, die auch über seine Bewegungsfreiheit in der Hauptstadt bestimmen. Seine Regierung hat de facto die Kontrolle über den Großteil des Landes an Khalifa Haftar und seine „Libysche Nationalarmee“ (LNA) verloren. Der selbsternannte „Feldmarschall“ konnte seine militärische Machtposition seit 2016 kontinuierlich ausbauen und kontrolliert

mit seinem Kampfverband aus Teilen der libyschen Armee und bewaffneten Milizen den Osten und den Süden Libyens. Der Konflikt zwischen den beiden Parallelregierungen eskalierte im April 2019, als Haftar seinen Angriff auf die Hauptstadt startete, um die Einheitsregierung zu stürzen und die komplette Kontrolle über das Land zu übernehmen. Besonderes Kennzeichen des Konflikts ist die über die letzten zwei Jahre stattfindende Internationalisierung, die dazu geführt hat, dass in Libyen heute von einem folgenschweren Stellvertreterkrieg am Mittelmeer gesprochen werden muss, der die Region vor die Gefahr einer direkten militärischen Konfrontation stellt. Inzwischen greifen über zehn Länder direkt oder indirekt in den Konflikt ein. Sie alle verfolgen unterschiedliche Interessen: Sicherheitspolitisch sorgt sich Ägypten um seine östliche Grenze mit Libyen und die Bedrohung durch extremistische und terroristische Gruppierungen. Frankreich hat vorrangig ein Interesse an der Stabilität in der Sahel-Region während Italien die Mittelmeerüberfahrten von Migrant*innen verhindern will. Aus einer ideologischen Perspektive kommend sind die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) bestrebt, jede Entwicklung zu verhindern, die Elemente der Muslimbruderschaft in der Region stärken könnte. Und auch wirtschaftliche Beweggründe spielen in Libyen eine Rolle. In dem ölreichsten Land Afrikas sind unter anderem das italienische Unternehmen ENI und der französische Konzern Total aktiv. Für die Türkei ist Libyen außerdem strategisch relevant für den Energiekonflikt im östlichen Mittelmeer. Letztlich geht es aber vor allem auch auf einer machtpolitischen Dimension um die Einflussverteilung in der Region. Entsprechend positionieren sich die Länder auf der Seite von Haftar oder al-Sarradsch.

Ergebnisse: Die Mächtigen in der Verantwortung

Mit militärischer Unterstützung aus Russland, den VAE, Ägypten und Frankreich stieß Haftar also in Richtung Westen auf Tripolis vor. Die Türkei, die ihrerseits gemeinsam mit Katar und Italien der Regierung al-Sarradsch zur Seite steht, reagierte mit der Entsendung von Truppen und militärischem Gerät. Der Konflikt in Libyen ist schon lange keine nationale Auseinandersetzung mehr. Vor diesem Hintergrund waren alle bisherigen diplomatischen Initiativen – die in Paris, Palermo, Abu Dhabi und Moskau lanciert wurden, um die libyschen Kontrahenten zu versöhnen – gescheitert.

Die Besonderheit des Berliner Prozesses ist es, dass es zum ersten Mal gelungen ist, die externen Konfliktparteien zusammenzubringen und zu einem Ende der Einmischung zu verpflichten. Aus zwölf Staaten waren Regierungschefs und Außenminister nach Berlin gekommen: allen voran die fünf Mitglieder des UN-Sicherheitsrates China, Frankreich, Russland, das Vereinigte Königreich und die USA sowie der türkische Präsident Recep Tayyip Erdogan und der ägyptische Präsident El-Sisi – außerdem Vertreter der Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union, der Europäischen Union und der Liga der Arabischen Staaten. Gerade in einer konfliktintensiven Region mit vielen verfeindeten Parteien wie dem südlichen Mittelmeer ist es keine Selbstverständlichkeit, Antagonisten wie die Türkei und Ägypten an einen Tisch zu bekommen. Die beiden libyschen Antagonisten, Haftar und al-Sarradsch, waren zwar beide in Berlin, trafen sich jedoch nicht persönlich. Auch wenn dies vielerorts Kritik erntete, stand es mit der Logik der Konferenz in Einklang.

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich in einer einstimmig beschlossenen [Abschlussklärung](#) darauf,

- › erstens, das seit 2011 bestehende internationale Waffenembargo zu respektieren und keine militärische Unterstützung mehr bereitzustellen;
- › zweitens, die seit kurzem bestehende Feuerpause zu einem Waffenstillstand auszuweiten;
- › drittens, zu einem politischen Prozess unter Führung der UN zurückzukehren.

In der drängendsten Frage, der Aushandlung einer nachhaltigen Waffenruhe, werden sich demnächst jeweils fünf Abgesandte der Regierung al-Sarradsch und von Haftars LNA zu einem gemeinsamen Militärkomitee in Genf zusammenkommen. Die Erklärung mit ihren 55

Schlussfolgerungen soll in einem nächsten Schritt dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt werden. Im Anschluss kann über Überwachungs- und Sanktionsmechanismen zur Einhaltung des Waffenstillstands und -embargos verhandelt werden. Dies wurde in Berlin jedoch bewusst ausgeklammert. Aufbauend auf dem Ergebnis der Libyen-Konferenz hat die UN-Unterstützungsmission einen Aktionsplan aufgestellt, der eine Reihe von Maßnahmenpaketen vorsieht. Vier Arbeitsgruppen zu Sicherheit/Militär, Politik, Wirtschaft und humanitärem Völkerrecht folgen einem umfassenden Verfahren mit durchdeklinierten Folgetreffen, bei denen nicht nur zwischen Libyern ausgehandelt werden soll, sondern die von allen beteiligten Staaten der Konferenz mitbegleitet werden sollen.

Ein Weg mit Stolpersteinen

Auch wenn aus der Berliner Konferenz ein ambitionierter Plan hervorgegangen ist, gibt es vier wesentliche Herausforderungen, die über das Schicksal der Einigung und den Erfolg der Stabilisierungsbemühungen bestimmen.

Eine zentrale Frage ist, wie die Einhaltung der Vereinbarungen garantiert und das in Berlin Erreichte gesichert werden kann. Sollten sich die Gesandten von al-Sarradsch und Haftar auf einen nachhaltigen Waffenstillstand einigen können, wie und durch wen soll dieser Waffenstillstand überwacht und sanktioniert werden? Das gleiche gilt auch für die Einhaltung des internationalen Waffenembargos. Wer soll wie und in welchem Zeitrahmen Lieferungen nach Libyen überwachen und die notwendigen Sanktionsmechanismen entwickeln? Dies sind zwei große Fragen, auf die die Berliner Erklärung keine Antwort gibt.

Zweitens müssen die beteiligten externen Mächte beweisen, dass sie sich an ihre Verpflichtungen auch halten werden. Es kann vermutet werden, dass eine politische Lösung in Libyen für Ägypten und die VAE keine Priorität ist, sondern es beiden bei ihrer Beteiligung am Berliner Prozess in erster Linie darum geht, ein weiteres türkisch-russisches Tandem nach dem Astana-Modell zu Syrien zu verhindern, das politische Absprachen herbeiführt, ohne dass die Interessen der arabischen Länder berücksichtigt werden. Anderen in Libyen involvierten Drittstaaten geht es ebenfalls nicht um die Beilegung des bewaffneten Konflikts. Sie instrumentalisieren das Land für die eigenen nationalen Interessen. Der Berliner Prozess erfordert Einsatzbereitschaft und Selbstverpflichtung. Bei vielen der beteiligten externen Mächte kann ihre Motivation für die Befriedung Libyens zumindest infrage gestellt werden.

Drittens stellen die Realitäten und militärischen Machtverhältnisse am Boden eine Herausforderung für das weitere Vorgehen dar. Auch wenn sich in Berlin geeinigt werden konnte – der Erfolg der Initiative muss sich in Libyen selbst zeigen. Es ist selbsterklärend, dass al-Sarradsch ein großes Interesse an einer Umsetzung der Ergebnisse hat, doch gleichzeitig fehlt es ihm an Kompetenz und Kontrolle. Die Milizen, auf die er sich verlassen muss, verfolgen eigene materielle Interessen und profitieren vom Status Quo. Haftar auf der anderen Seite hat die ihn unterstützenden bewaffneten Gruppierungen stärker im Griff, ist jedoch möglicherweise nicht für eine politische Verhandlungslösung bereit. Angesichts seines militärischen Hintergrunds und der Tatsache, dass er seine Macht mit der bisherigen aggressiven militärischen Strategie ausbauen konnte, ist zu erwarten, dass er auf eine militärische Lösung setzt.

Dies schließt sich an die vierte Herausforderung an. Die Erklärung von externen Staaten in Berlin, Waffenlieferungen und militärische Unterstützung für die Konfliktparteien zu unterbinden, gilt zwar ab sofort – jedoch nicht rückwirkend. Die ins Land gelangten Kampfdrohnen, Waffen und Fahrzeuge werden nicht zurückgeschickt und auch ein Abzug der ausländischen Söldner auf beiden Seiten war nicht Teil der Verhandlungen in Berlin. Allein ihre Anwesenheit beinhaltet ein starkes Eskalationspotenzial.

Deutschland zurück auf der internationalen Bühne

Bei der Berliner Initiative handelt es sich – wie bereits von Beginn an von der Bundesregierung kommuniziert – um einen Prozess. Die Ergebnisse der Konferenz bedeuten daher zwar kein unmittelbares Ende des Konflikts, der Neustart des Friedensprozesses ist jedoch ein diplomatischer Durchbruch. Vor dem Hintergrund der aktuellen Eskalation in Libyen war dies das bestmögliche Szenario und die Gefahr einer direkten Konfrontation regionaler Mächte auf libyschem Boden konnte abgewendet werden. Die lange Vorbereitungszeit und enge Abstimmung mit der UN-Unterstützungsmission beweist die Seriosität der Initiative und der Erfolg ist auch zurückzuführen auf die Wirkung der „stillen Diplomatie“ der Bundesregierung, das Renommee Deutschlands als zuverlässiger und fairer Vermittler ohne Partikularinteressen sowie das persönliche Engagement Merkels. Der Erfolg der Berliner Konferenz erfordert, dass Deutschland weiterhin den Prozess als Hauptvermittler begleitet und mehr Verantwortung übernimmt. Sollte es mit Blick auf den Konflikt zu einer tragfähigen Lösung kommen, wäre dies eine außen- und sicherheitspolitische Rückkehr Deutschlands und Europas in das internationale Krisenmanagement.

Dr. Canan Atilgan ist die Leiterin des Regionalprogramms Politischer Dialog Südliches Mittelmeer/Tunis der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Simon Engelkes ist Projektkoordinator im Regionalprogramm Politischer Dialog Südliches Mittelmeer/Tunis der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Dr. Canan Atilgan
Direktorin
Regionalprogramm Politischer Dialog Südliches Mittelmeer
Europäische und Internationale Zusammenarbeit

www.kas.de/poldimed

info.poldimed@kas.de

Foto: reuters



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>)