NAHER OSTEN/NORDAFRIKA 16.01.2020 | Jannis Grimm & Merin Abbass

Europas letzte Chance?

Vor dem Libyen-Gipfel in Berlin sind die Erwartungen hoch, die Erfolgsaussichten nicht ganz so. Auf Deutschland kommt eine schwierige Aufgabe zu.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Russisch.

Paris, Palermo, Moskau – und nun also Berlin. Die Liste der Libyen-Gipfel in Europa wächst stetig. Und mit ihr auch die Fallhöhe der Konferenz, die auf Einladung der Bundesregierung am kommenden Sonntag in Berlin stattfinden wird. Sie soll endlich einen Durchbruch in den Friedensverhandlungen zu einem der wohl verfahrensten und regional verstricktesten Konflikte der Gegenwart bringen. In diesem stehen sich in Libyen seit Jahren zwei konkurrierende Regierungen im Osten und Westen des Landes sowie deren ausländische Unterstützer gegenüber.

Im April 2019 brach mit dem Vormarsch des Warlords Khalifa Haftar auf die Hauptstadt Tripoli, Sitz der international anerkannten Einheitsregierung von Fayyez al-Sarraj, ein neuer Bürgerkrieg aus. Die Offensive begrub damit auch die Hoffnungen auf eine politische Lösung unter der Ägide der Vereinten Nationen. Mittlerweile ist der Bürgerkrieg in seinem zehnten Monat angelangt und zieht sich damit bereits länger hin als der Bürgerkrieg, der auf die Februarrevolution 2011 und Ghaddafis Sturz folgte. Befeuert durch ausländische Unterstützung für die konkurrierenden Konfliktparteien verläuft er zudem ungleich brutaler; so sind vor allem aufgrund des Einsatzes moderner Rüstungsgüter und Waffensysteme aus dem Ausland die Opferzahlen auf beiden Seiten drastisch gestiegen.

Dieser Dauerkrise soll die Berliner Konferenz nun ein Ende setzen. Der Gipfel am 19. Januar 2020 bildet den vorläufigen Höhepunkt der deutschen diplomatischen Vermittlungsbemühungen im Rahmen des sogenannten „Berliner Prozesses“, im Zuge dessen sich die Bundesregierung seit Herbst 2019 bemüht, in Libyen eine Mittlerrolle einzunehmen. Im September hatte sie gemeinsam mit dem UN-Sondergesandten für Libyen Ghassan Salamé einen Verhandlungsprozess begonnen, der auf eine Eindämmung der Rolle externer Akteure im

libyschen Bürgerkrieg hinwirken sollte.

Anders als ihre europäischen Partner hat die Bundesregierung ihre Glaubwürdigkeit als Mittlerin in Libyen bisher nicht verspielt.

Unter Beteiligung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und unter der Schirmherrschaft der Bundesregierung sah der Prozess vor, die in Libyen intervenierenden Staaten an einen Tisch zu bringen und auf die Einstellung ihrer Unterstützung für jegliche Bürgerkriegsparteien zu verpflichten. Ein verbindliches Waffenembargo sollte den Grundstein für einen Waffenstillstand und die Wiederaufnahme der durch Haftars Vormarsch begrabenen Friedensverhandlungen bilden. Neu an diesem Prozess war indes nicht die Überlegung, den Konflikt unter europäischer Vermittlung zu befrieden, sondern vor allem das Ziel, endlich all jene Akteure an einen Tisch zu bringen, deren geostrategische oder ökonomische Interessen bislang eine friedliche Lösung des Libyenkonflikts blockierten.

So nehmen neben den Vereinten Nationen und dem UN-Sicherheitsrat, der Europäische Union, den Vereinigten Staaten, Algerien, der Afrikanischen Union und der Arabischen Liga nun vor allem auch Russland, die Türkei, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und Ägypten am Berliner Libyen-Gipfel teil. Die beiden zentralen libyschen Konfliktfraktionen stehen dagegen nicht im Fokus. Damit unterscheidet sich der Berliner Gipfel von den vorherigen gescheiterten bilateralen Verhandlungsbemühungen unter der Ägide des französischen Präsidenten in Paris bzw. italienischer Führung in Palermo.

Was die Bundesregierung zudem von ihren europäischen Mitspielern auf dem libyschen Spielfeld ohne Regeln unterscheidet, ist die Tatsache, dass sie ihre Glaubwürdigkeit als Mittlerin in Libyen bisher nicht verspielt hat. Anders als ihre seit langem in Libyen engagierten Partner Frankreich und Italien verfolgt die Bundesrepublik weder besondere energiepolitische Interessen im Ölstaat, noch stand sie einem der Kriegsakteure mit Militärberatern und Rüstungsgütern bei. Anders als viele andere Konferenzteilnehmer hat sie weder ideologische Affinitäten zu einer der beiden Konfliktparteien, noch ist sie mit eigenen Truppen vor Ort.

Die türkische Intervention verfestigt dabei ein

Der Berliner Gipfel reagiert – wenn auch spät – vor allem auf die graduelle Internationalisierung des Bürgerkriegs: So flogen bereits seit dem

besorgniserregendes Muster, wonach immer mehr externe Akteure in Libyen mit „boots on the ground“ vertreten sind.

Frühjahr die emiratischen und ägyptischen Luftwaffen auf Seiten Haftars Luftangriffe gegen Stellungen der Regierung in Tripoli. Frankreich unterstützte Haftar beim Ausbau seines Milizenbündnisses zur sogenannten „Libyschen Nationalen Armee“ (LNA). Seit Sommer 2019 setzten die VAE und die Türkei überdies zunehmend auf Kampfdrohnen, um ihre Klienten zu unterstützen. Zudem kämpfen vor allem auf Seiten der LNA ausländische Söldner, darunter Milizionäre aus Darfur sowie dem Tschad, aber auch aus Russland. So verlegte das paramilitärische russische Unternehmen Wagner Group seit September mehrere Hundert Söldner in das Bürgerkriegsland, um General Haftars strauchelnde Offensive auf die Hauptstadt zu unterstützen.

Die Internationalisierung des Bürgerkriegs tritt Anfang 2020 mit der Unterzeichnung eines Sicherheitsabkommens zwischen der Türkei und der Regierung in Tripoli in eine neue heiße Phase ein. Bereits zuvor hatte Sarrajs Einheitsregierung mehrfach türkische Unterstützung in Form von Rüstungsgütern und Drohnen erhalten. Im Anschluss an das Abkommen erteilte das türkische Parlament Präsident Erdogan jedoch erstmals ein Mandat zur Truppenverlegung nach Libyen. Damit betritt die Türkei in Libyen gefährliches Neuland. Gleichzeitig kann die symbolträchtige Stationierung türkischer Truppen in Tripoli als strategischer Schritt gewertet werden, durch den sich Erdogan als Schlüsselakteur positioniert, ohne den eine Befriedung des Konflikts nicht zu machen ist.

Für die türkische Intervention in Libyen sind zudem geostrategische Überlegungen zur Hoheit über ressourcenreiche Gebiete im Mittelmeer sowie der Schutz türkischer Investitionen in Libyen in Milliardenhöhe maßgeblich. Auch innenpolitische Gründe dürften für Erdogan eine Rolle spielen, der den Militäreinsatz als Restauration der früheren osmanische Präsenz im Land medial ausschlachten kann. Doch stand hinter dem größeren türkischen Engagement nicht zuletzt auch das Interesse, Russlands Einfluss in Nordafrika Paroli zu bieten. Die türkische Intervention verfestigt dabei ein besorgniserregendes Muster, wonach immer mehr externe Akteure in Libyen mit „boots on the ground“ vertreten sind. Das gilt auch für Russland: Zwar bekräftigt die russische Regierung, dass es sich bei den Wagner-Söldnern um private Akteure handle, die weder staatlich bezahlt seien noch Russlands Interessen verträten. Doch sind solche Beteuerungen angesichts Putins

offener Parteinahme für Haftar wenig glaubwürdig.

Die zunehmende Internationalisierung des Bürgerkriegs ist symptomatisch für das Scheitern des Westens, eine Verhandlungslösung herbeizuführen.

Nicht zuletzt ist die zunehmende Internationalisierung des Bürgerkriegs auch symptomatisch für das Scheitern des Westens, eine Verhandlungslösung herbeizuführen, sowie Folge der europäischen Abwartehaltung. So war die Annäherung zwischen Ankara und Tripoli auch der Tatsache geschuldet, dass Europa dem graduellen Gebietszugewinn der LNA über Monate hinweg tatenlos zusah. Jenseits der Mantra-artigen Aufrufe zu einer Waffenruhe unternahm die internationale Gemeinschaft nichts, um Haftars Einmarsch in die südlichen Vororte von Tripoli zu stoppen. Dabei wurde dieser überhaupt erst durch russische Paramilitärs ermöglicht.

Bei der international anerkannten Sarraj-Regierung entstand so der Eindruck, Washington, Brüssel, Paris, Rom und Berlin hätten den sich abzeichnenden militärischen Sieg des Tobruk-Bündnisses um General Haftar bereits stillschweigend akzeptiert – ein Kriegsausgang, der insbesondere den ohnehin Haftar-freundlichen Trump- und Macron-Regierungen nicht ungelegen käme. In jedem Fall schien man in den westlichen Hauptstädten weder willens noch in der Lage, einen effektiven diplomatischen Prozess zur Konfliktvermittlung anzustoßen. Diese Abwartehaltung trieb das alternativlose Sarraj-Bündnis letztlich der Türkei die Arme, die sich – wie zuvor Russland – nun in der Lage sieht, das europäische Vakuum in Libyen auszunutzen und sich als Schlüsselfigur zu etablieren.

Paradoxerweise hauchte erst die türkische Intervention der Diplomatie neues Leben ein. Die Sorge vor den wachsenden Kosten des eigenen Engagements brachte Erdogan und Putin an den Verhandlungstisch. In der Vorwoche des Berliner Gipfels einigten sich die beiden Staatschefs in Moskau auf ein gemeinsames Waffenstillstandsabkommen in Libyen, das von den beiden Konfliktparteien unterzeichnet werden sollte. Das Abkommen sah vor, dass eine Kommission mit je fünf Vertretern beider Kriegsparteien eine Waffenstillstandslinie festlegen und gemeinsam über die Einhaltung der Waffenruhe wachen sollte; Repräsentanten beider Seiten würden zudem an einer Arbeitsgruppe zur gesellschaftlichen Aussöhnung und einem politisch-ökonomischen Dialog unter dem Dach der Vereinten Nationen teilnehmen.

Für den Berliner Gipfel

Diese bilaterale Einigung ließ sich auch als ein

belegt die türkisch-russische Initiative vor allem eines: den begrenzten Einfluss einzelner ausländischer Akteure im komplexen libyschen Interessengeflecht.

deutliches Signal an Europa verstehen, dass es keine „europäische Lösung“ ohne den vorher eingeholten russischen und türkischen Segen geben werde. Gleichzeitig schien es zumindest eine Grundlage für weitere Verhandlungen in Berlin zu bieten. Mit dem Vorsitzenden des hohen Staatsrats Khaled al-Mishri unterzeichnete jedoch nur der Tripoli-Vertreter das Dokument. Haftar hingegen, der nur unter massivem russischen Druck nach Moskau gekommen war, reiste ab, ohne das Abkommen zu unterzeichnen.

Wollte Haftar durch seine Absage demonstrieren, dass er nicht nach Moskaus Pfeife tanzte? Wollte er gegenüber seinen beiden anderen Alliierten Ägypten und VAE markieren, dass er keinem Abkommen zustimmen würde, das eine türkische Militärpräsenz in Nordafrika hinnahm? Eine Reihe von Medien interpretierte Haftars abrupte Abreise als Temperament eines alternden Generals, der von Putin nicht angemessen hofiert worden war. Viel näher liegt jedoch, dass Haftars Rückzieher dazu diente, die eigene Verhandlungsposition im Berliner Prozess zu verbessern. So erteilte er zwar Putin eine brüske Abfuhr vor den Augen der Weltöffentlichkeit. Doch hat dieser bereits zu viel in Libyen investiert, um den General deshalb fallen zu lassen. Gleichzeitig gelang es Haftar durch seinen Schachzug, sich erneut als starker Mann und wichtigster Konfliktakteur in Szene zu setzen, ohne den jede Verhandlungslösung hinfällig ist. Und das durchaus erfolgreich: Anders als ursprünglich geplant erhielt der Warlord Mitte der Woche ebenfalls eine Einladung nach Berlin.

Für den Berliner Gipfel belegt die türkisch-russische Initiative vor allem eines: den begrenzten Einfluss einzelner ausländischer Akteure im komplexen libyschen Interessengeflecht. Das Scheitern der türkisch-russischen Initiative zeigt, dass die Patronagenetzwerke zwischen den externen Unterstützern und internen Kriegsparteien – anders als bisweilen angenommen – keineswegs klaren Hierarchien folgen. Vielmehr ermöglicht die zunehmende Diversifizierung der ausländischen Akteure im Bürgerkrieg es vor allem dem General im Osten, Partner auch gegeneinander auszuspielen. Das Abkommen in Moskau scheiterte auch daran, dass zwei Autokraten ihren Einfluss überschätzten, während andere Regionalakteure ebendiesen untergruben.

Deutschland fiel die Mediatorenrolle nicht

Aus dieser Schwäche von Moskau kann eine Stärke für Berlin werden: Denn dort sitzen nun eben diese Akteure mit am Tisch. Umso mehr

zuletzt deswegen zu, weil es keine Alternativen gab. Die Fähigkeit, diese Rolle auszufüllen, hängt aber weiterhin vom Rückhalt seiner europäischen Partner ab.

muss es am Sonntag darum gehen, eine Einigung zu finden, die wichtige regionale „Spoiler" nicht außen vor lässt. Damit wird das Motiv des Berliner Treffens indes auf den Kopf gestellt: Sollte der Gipfel ursprünglich den Rückzug aller intervenierenden Staaten erwirken, so fällt der Bundesregierung in Berlin nun die gegenteilige Aufgabe zu, sowohl den bestehenden fragilen Konsens zwischen Russland und der Türkei aufrechtzuerhalten als auch einen Interessenausgleich mit den in Moskau marginalisierten Kriegsfürsten Ägypten und VAE herzustellen. Nur so kann es gelingen, beide libyschen Konfliktparteien an ein Abkommen zu binden. Deutschland fiel die Mediatorenrolle nicht zuletzt deswegen zu, weil es keine Alternativen gab. Die Fähigkeit, diese Rolle auszufüllen, hängt aber weiterhin vom Rückhalt seiner europäischen Partner ab. Spielen hingegen einzelne Nationen ihr eigenes Spiel, so besteht das Risiko, dass Europa sein letztes verbliebenes politisches Kapital in Libyen verspielt.

Auf den Schultern der deutschen Diplomatinnen und Diplomaten lastet damit eine – zwar größtenteils fremdverschuldete aber gleichwohl gewaltige – politische Verantwortung. Angesichts vergangener Fehlschläge sind die Erwartungen an den Berliner Gipfel gedämpft. Dennoch bietet der Berliner Prozess als einziges verbliebenes Forum, in dem alle zentralen Konfliktparteien vertreten sind, eine letzte Hoffnung für Europa, vermittelnd auf den libyschen Konflikt einzuwirken und Gestaltungsmacht zurückzugewinnen.

Eine Kernaufgabe wird in Berlin darin liegen, den bestehenden brüchigen Waffenstillstand zu retten und die in Moskau dort erzielten Verhandlungsfortschritte in ein dauerhafteres Abkommen zu überführen. Doch auch dann steht der „Berliner Prozess" wohl erst an seinem Anfang. Der Berliner Gipfel kann lediglich die Weichen für einen nachhaltigen Frieden in Libyen stellen. Soll das Schicksal Libyens nicht zurück in die Hände der regionalen Kriegssponsoren gegeben werden, darf der politische Prozess jedoch nicht mit einer Minimallösung enden. Vielmehr müssen Antworten auf drängende Fragen gefunden werden, die in Moskau offen blieben: Endet die Mission der Bundesregierung in Libyen mit einem Berliner Abkommen oder beteiligt sich Berlin auch an dessen Umsetzung? Kann der nationale Versöhnungsprozess unter

Führung der UN wiederbelebt werden? Wer wird den künftigen Verhandlungsprozess begleiten? Und wie kann der Einfluss der Regionalmächte dauerhaft zurückgedrängt werden, wenn eben diese sich als Gatekeeper des Friedensprozesses positioniert haben?

All dies sind Fragen, die beim Berliner Gipfel geklärt werden müssen, und Herausforderungen, die nur mit einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik bewältigt werden können. Nur wenn Europa sein geballtes diplomatisches Gewicht in die Waagschale wirft, kann der Kraftakt gelingen. Berlin bietet Europa eine letzte Chance, seiner Verantwortung gegenüber Libyen gerecht zu werden.



Jannis Grimm
Berlin

Dr. Jannis Julien Grimm leitet die Forschungsgruppe *Radikale Räume / Radical Spaces* am Berliner Zentrum für interdisziplinäre Friedens- und Konfliktforschung der Freien Universität Berlin.



Merin Abbass
Beirut

Merin Abbass leitet das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung im Libanon. Zuvor war er Leiter des FES-Büros in Libyen. Er hat Politikwissenschaften und Internationale Beziehungen in Deutschland und England studiert.