



No. 6 EINE EINSCHÄTZUNG DER PARISER KONFERENZ ZU LIBYEN

AUTOREN: Dr. Canan Atilgan und Simon Engelkes

Auf Initiative des französischen Präsidenten Emmanuel Macron fand in Paris am 29. Mai 2018 eine internationale Konferenz zu Libyen statt, um den politischen Einigungsprozess voranzubringen. Die Konferenz stand unter der Schirmherrschaft des UN-Sondergesandten für Libyen. Zuvor hatte Macron bereits zwei der libyschen Akteure in Frankreich zusammengeführt. Grundsätzlich wird der französische Vorstoß als klare Botschaft verstanden, dass Frankreich die Führungsrolle bei der Stabilisierung Libyens übernehmen will.

Die Konferenz am 29. Mai in Paris führte neben rivalisierenden Akteuren aus Libyen auch Vertreter von insgesamt 20 Staaten zusammen. Bereits im Juli 2017 hatte Macron in seinen Vermittlungsbemühungen die politischen Gegenspieler Fajez Al-Sarradsch und Khalifa Haftar ins französische La Celle Saint-Cloud eingeladen und einen 10-Punkte-Plan verabschieden lassen, welcher eine Waffenruhe zwischen den rivalisierenden Gruppen vorsah. Dieser konnte sich in den folgenden zehn Monaten allerdings nicht durchsetzen und zog auch keine merkliche Verbesserung der Lage nach sich. Die italienische Regierung zeigte sich damals verärgert über den französischen Vorstoß, weil sie die eigenen Bemühungen hintertrieben sah.

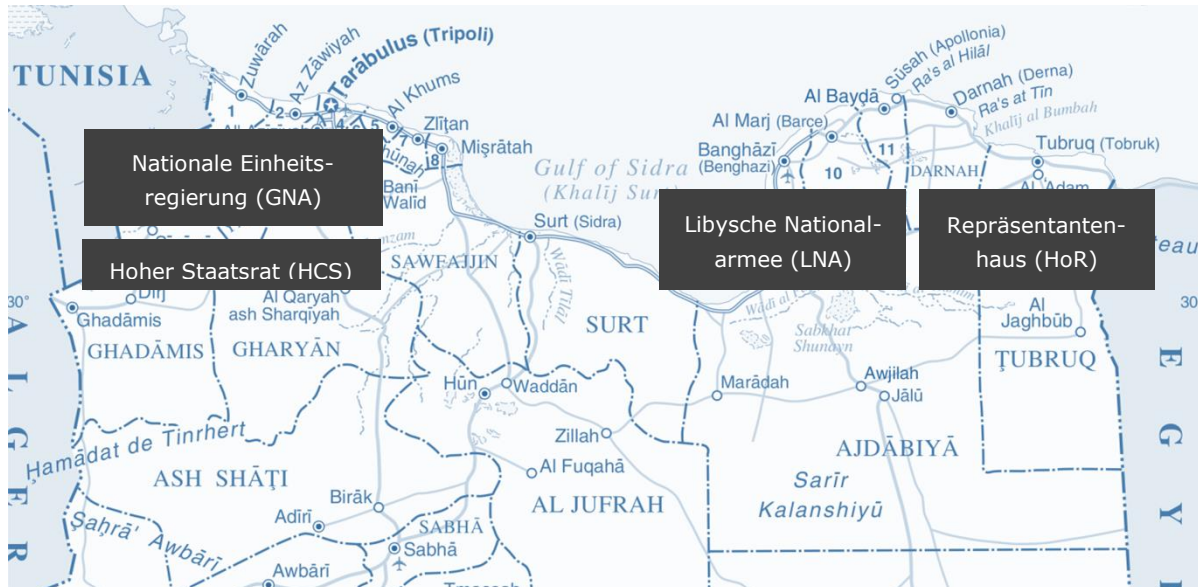
Der Élysée-Palast als Mediator

Die Konferenz im Élysée-Palast umfasste Vertreter der konkurrierenden Regierungsinstitutionen sowie einflussreiche lokale Akteure aus Libyen. Anwesend waren unter anderem Fayez Al-Sarradsch, Premierminister der nationalen Einheitsregierung (GNA) und Vorsitzender des Präsidentenrates; Khalifa Haftar, militärischer Anführer der sog. „libyschen Nationalarmee“ (LNA); Aguila Saleh, Präsident des Repräsentantenhauses (HoR) in Tobruk; und Khaled al-Mischri, Präsident des Hohen Staatsrates (HCS) in Tripolis, der die GNA berät.

Außerdem nahmen an der Konferenz Regierungsvertreter u.a. aus Deutschland, Italien, Tschad, dem Niger, Tunesien, Algerien, Marokko, Ägypten, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Saudi-Arabien, Katar und der Türkei sowie von regionalen Institutionen wie der Europäischen Union, der Arabischen Liga, der Afrikanischen

Union und den Vereinten Nationen teil. Während die regionalen Staaten mit hochrangigen Regierungsvertretern teilnahmen, waren Deutschland, Italien, Russland, GB und die USA nur auf Botschafferebene beteiligt.

Boycottiert wurde das Treffen von einigen der mächtigen bewaffneten Gruppen im Westen des Landes. 13 Militärräte und Brigaden in loser Verbindung mit der GNA verurteilten die Konferenz in einer Stellungnahme als ausländische Einmischung zur Wiedereinsetzung einer Militärherrschaft. An einem Dialog müssten alle Parteien auf gleicher Augenhöhe beteiligt sein.



Eine Einigung ohne Pflichten

Der französische Präsident bezeichnete bei der anschließenden Pressekonferenz die Ergebnisse der Konferenz als historischen Fortschritt, lies aber auch erkennen, dass es ein schwieriger Prozess werden wird. Dies zeichnete sich bereits während den Verhandlungen ab. Die libyschen Teilnehmer gaben gemeinsam eine Erklärung ab – weigerten sich jedoch, diese zu unterschreiben. Am Ende kam eine verbale, nicht bindende Vereinbarung zustande. In dieser einigten sich die libyschen Konfliktparteien darauf, bis zum 16. September 2018 eine Verfassungsgrundlage für Wahlen zu schaffen sowie Wahlgesetze zu verabschieden. Am 10. Dezember sollen dann schließlich Parlaments- und Präsidentschaftswahlen stattfinden.

Die Erklärung „verpflichtet“ die Parteien dazu, „konstruktiv mit den UN an der Durchführung glaubwürdiger und friedlicher Wahlen zu arbeiten und die Ergebnisse zu respektieren“. Ebenfalls wird laut der beschlossenen Übereinkunft angestrebt, die parallel existierenden Strukturen aufzulösen und die Einheit der libyschen Institutionen zu gewährleisten. Sie besagt außerdem, dass libysche Sicherheitskräfte mit Unterstützung der UN, regionaler Institutionen und der internationalen Gemeinschaft den Wahlprozess garantieren sollen. Für die dafür als notwendig erachtete Verbesserung des „Klimas“, wird die Umsiedlung des HoR von Tobruk nach Tripolis in Erwägung gezogen.

Das grundsätzliche Hindernis einer politischen Einigung ist die gegenseitige Ablehnung der vier führenden Repräsentanten der politischen Kräfte Libyens und ihrer Institutionen. Al-Sarradsch erkennt weder Haftar als Befehlshaber der LNA noch Saleh als Präsident des HoR an und Haftar und Saleh akzeptieren al-Sarradsch nicht als Regierungschef des Landes. Al-Mishri, der seine Mitgliedschaft in der von Haftar als Erzfeind angesehenen Muslimbruderschaft erst kürzlich in Paris bestätigte, verweigerte einen Händeschlag mit Haftar und bezeichnete das Treffen als „wichtig, aber nicht entscheidend“.

Unklare Intentionen und internationale Skepsis

International lässt sich sowohl Euphorie über das Zusammentreffen der vier Libyer in Paris als auch Skepsis beobachten. Es ist zweifelsohne von großer Bedeutung, rivalisierende politische Führungspersonen zusammenzubringen und diese sich auf einen Fahrplan einigen zu lassen. Eine viel größere Herausforderung ist es allerdings, diejenigen Akteure zu überzeugen, die tatsächliche Gebietskontrolle besitzen (Stadtverwaltungen, Milizen, Stammesgruppen).

Besonders kritische Anmerkungen kamen aus Italien. Zum einen wurde bemängelt, dass Italien, Großbritannien, Russland und die USA nicht aktiv, sondern nur am Rande der französischen Initiative beteiligt worden sind. In Rom wird darüber hinaus vermutet, dass Macron die Konferenz bewusst zu einem Zeitraum anberaumt hat, in dem die aktuelle innenpolitische Lage die italienische Agenda dominiert. Der italienische Botschafter in Libyen erklärte per Twitter, alle Parteien und die internationale Gemeinschaft sollten sich hinter Salamés UN-Plan stellen, zu viele Initiativen in Libyen könnten zu mehr Chaos führen. "Verfassung, Wahlgesetze, Sicherheit, Gesundheit und Bildung kommen vor dem Wahlgang in Libyen".

Das Libysche Politische Abkommen (LPA) von 2015 hat trotz internationaler Zusicherungen in den Augen vieler Libyer nichts Bedeutendes an der Sicherheitslage im Land geändert. Es wird daher nicht erwartet, dass eine weitere strategische Roadmap – eingeleitet durch eine europäische Regierung – ohne Abkommen die Kräfteverhältnisse verschieben und die bewaffneten Konflikte zwischen größtenteils profitorientierten Milizen einfrieren wird.

Vor diesem Hintergrund behaupten libysche Kritiker, die französische Initiative zielt nicht darauf ab, Libyen aus der Krise zu bringen, sondern Frankreichs Position als einflussreichen Akteur in der Region zu festigen oder gar das Militärregime unter Khalifa Haftar zu legitimieren. Während des eintägigen Treffens in Paris drangen Haftars LNA-Truppen weiter in die Außenbezirke von Derna vor – einer seit 2016 belagerten Stadt, gegen welche Haftar Ende Mai eine erneute Offensive ausgerufen hatte. Ende Juni erklärten Haftar und die LNA schließlich, sie hätten Derna „von islamistischen Milizen befreit“.

Auch im Westen des Landes ist die Sicherheitslage keineswegs stabil. Am Wochenende vor der Konferenz in Paris hatten bewaffnete Gruppen in Tripolis die international unterstützte Präsidentschaftsgarde der GNA von strategischen Vorposten vertrieben, u.a. von dem internationalen Flughafen in der Hauptstadt und dem Büro des Premierministers. Diplomatischen Quellen zufolge soll dies zumindest teilweise als Reaktion auf Unmut mit der Pariser Konferenz geschehen sein. Der Hohe Staatsrat in Tripolis hatte vor der Abreise der Delegation nach Paris angeblich als Verhandlungspunkt eine Waffenruhe und ein Ende der Belagerung von Derna sowie die Unterstellung der LNA unter zivile Kontrolle verlangt.

Zwei Tage nach der Konferenz in Paris unterzeichnete der GNA-Außenminister Mohamed Siala in der tschadischen Hauptstadt N'Djamena eine Vereinbarung mit Vertretern aus dem Sudan, dem Tschad und dem Niger zur Sicherheitskooperation zwischen den Nachbarländern. Die Grenzregion im Süden Libyens hat sich zu einem Knotenpunkt für grenzüberschreitende Kriminalität, Menschenhandel und Schmuggel entwickelt und irreguläre Bewegungen von Menschen, Waren und Waffen durch die Wüstenregionen des Sahel stellen Libyens Stabilität vor eine weitere Belastungsprobe.

Der Machtkampf um Libyens Ölressourcen lieferte derweilen einen Rückschlag für die Bemühungen zu einer Einigung. Nur einen Monat nach der Pariser Konferenz erkämpfte sich der Milizenanführer Ibrahim Jadhran die Kontrolle über entscheidende Terminals im libyschen Öl-Halbmond. Nachdem die Milizionäre durch Haftars LNA-Truppen vertrieben wurden, übergab dieser die Kontrolle über die Terminals an die staatliche Ölgesellschaft der nicht anerkannten Regierung im östlichen Libyen. Die Übergabe der Ölhäfen an die parallelen Staatsstrukturen des Ostens bricht mit der vereinbarten Vereinheitlichung der libyschen Institutionen und fragmentiert das zersplitterte Land weiter.

Nach der Paris-Konferenz: Chancen auf eine Stabilisierung Libyens?

Die wesentlichen Punkte der Erklärung decken sich größtenteils mit den im UN-Aktionsplan identifizierten Kernthemen. Dies wirft die Frage auf, ob eine weitere internationale Befriedungsinitiative nicht zu größerer Verwirrung führen könnte. Andererseits umfasst die Erklärung von Paris die vom UN-Sondergesandten Salamé im Mai vor dem UN-Sicherheitsrat geäußerten notwendigen Bedingungen für Wahlen in Libyen: Wählerregistrierung, Verpflichtung durch die Konfliktparteien, die Wahlergebnisse zu akzeptieren, die Bereitstellung finanzieller Mittel und solide Sicherheitsvorkehrungen.

Um tatsächlich Ende des Jahres Wahlen in Libyen abhalten zu können, muss zunächst der für die Durchführung eben jener erforderliche rechtliche Rahmen geschaffen werden. Das Repräsentantenhaus im Osten muss hierfür zuerst das neue Wahlgesetz verabschieden und ein von der verfassungsgebenden Versammlung (CDA) im Juli vergangenen Jahres vorgeschlagener Verfassungsentwurf in einer Volksabstimmung beschlossen werden. Die nationale Wahlkommission muss zudem die rechtlichen Grundlagen für die Wahlbeteiligung von Parteien abklären und Sicherheitsvorkehrungen sowie Vorbereitungen für internationale Wahlbeobachtermissionen treffen. Vor diesem Hintergrund erscheint der vorgeschlagene zeitliche Rahmen unrealistisch.

Die Konferenz in Paris war nach Meinung vieler Kommentatoren noch kein Durchbruch im libyschen Friedensprozess. Sollte es letztlich tatsächlich zu landesweiten Wahlen am Ende des Jahres kommen, könnte dies das

Problem der multiplen Legitimitäten des Landes lösen. International und in Libyen anerkannte Wahlen könnten zu einer Vereinheitlichung politischer Institutionen beitragen und für externe Akteure wie die Europäer einen als legitim angesehenen Ansprechpartner mit Durchsetzungsvermögen etablieren.

Andererseits könnten Wahlen ähnlich wie im Jahr 2014 die politische Polarisierung weiter verschärfen und erneut im Chaos enden. Aus den UN-Erfahrungen in Krisen- und Kriegsgebieten lässt sich die Lehre ziehen, dass reguläre Wahlen sehr selten nachhaltigen Frieden schaffen. Erfolgreiche Wahlen – unabhängig von ihrer Form und Ausgestaltung – werden das Grundproblem in Libyen nicht beheben können, welches nicht auf politisch-ideologischen Auseinandersetzungen basiert, sondern dem Kampf um das Öl. Die Interessensgruppen hinter den Ressourcenkonflikten der libyschen Kriegswirtschaft werden auch nach zahlreichen Wahlgängen weiter bestehen bleiben und die Milizen als lokale Machthaber werden sich wohl kaum den Stimmzetteln beugen.

Dennoch bleibt Grund zur Hoffnung, denn zumindest haben sich einige der einflussreichen libyschen Akteure in Paris getroffen und sich dem UN-Prozess angenähert sowie die Notwendigkeit einer militärischen und wirtschaftlichen Einigung betont. Jetzt liegt es an Ost und West, die Einzelheiten dieser Vereinigungen auszudiskutieren. Auch wenn am Ende keine Wahlen durchgeführt werden können, bietet die französische Initiative dennoch eine wichtige Grundlage, um die Fortsetzung der Gespräche zwischen den rivalisierenden libyschen Akteuren für eine politische Lösung der Krise zu gewährleisten.

Für eine endgültige Stabilisierung Libyens sind allerdings verschiedene Grundvoraussetzungen erforderlich: Erstens müssen die libyschen Akteure „Ownership“ für den UN-Friedensplan demonstrieren. Zweitens müssen sie einen entsprechenden eigenen Plan zur Umsetzung der angestrebten Ziele entwerfen. Drittens brauchen Libyer eine klare politische Führung bzw. Führungsfigur, die den Prozess vorantreiben kann. Und schließlich ist es von enormer Bedeutung, dass sich die regionalen und internationalen Akteure eindeutig und exklusiv zum UN-Plan bekennen und diesen tatkräftig unterstützen. ■

Über die Autoren

Dr. Canan Atilgan ist Direktorin 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.

Regionalprogramm Politischer Dialog Südliches Mittelmeer

Kontaktperson:

Dr. Canan Atilgan
Direktorin
Regionalprogramm Südliches Mittelmeer
Telefon: +216 70 029 460
E-Mail: canan.atilgan@kas.de

Titelbild: UNSMIL, Twitter (<https://twitter.com/UNSMILibya/status/1001508035951579136>)
Landkarte: Lizenzfreie Karte der Vereinten Nationen