

Konferenz statt Eskalation Merkels großes Wagnis: Der Weg zum Libyen-Gipfel als Paradebeispiel deutscher Diplomatie.

Von Andreas Rinke

Libyen hat für Bundeskanzlerin Angela Merkel mehrfach eine wichtige Rolle gespielt. 2011 distanzierte sich die Kanzlerin in einem für sie ungewöhnlichen Schritt vom militärischen Eingreifen Frankreichs, Großbritanniens und der USA auf Seiten der Aufständischen gegen Muammar al-Gaddafi. 2015 und 2016 rückte Libyen erneut weit nach oben auf ihrer Prioritätenliste, weil das Land wichtige Durchgangsstation für Flüchtlinge und Migranten aus Afrika und dem Nahen Osten war, die über das Mittelmeer nach Europa wollten. Die EU müsse Libyen und den gesamten Krisenbogen um Europa stabilisieren, mahnte Merkel danach immer wieder.

Berlin stand eher in der zweiten Reihe. Tonangebend waren die früheren Kolonialmächte Frankreich und Italien. Dies änderte sich 2019 grundlegend. Wie 2014 im russisch-ukrainischen Konflikt kam die Kanzlerin zu dem Schluss, dass Deutschland als „neutraler Akteur“ notgedrungen stärker in die Vermittlung im libyschen Bürgerkrieg eingreifen müsse. Zum zweiten Mal wagte Deutschland eine

Führungsrolle beim Deeskalationsversuch in einem Krieg an den Außengrenzen Europas. Das Ergebnis war die Berliner Libyen-Konferenz am 19. Januar 2020.

Dieser Artikel zeichnet auf der Grundlage von Gesprächen mit Akteuren die entscheidenden Monate bis zur Konferenz nach – vor allem die Aktivitäten und Überlegungen der deutschen Regierung. Es geht dabei nicht um die Bewertung, ob diese Konferenz am Ende zu einer Befriedung des Landes beitragen wird. Vielmehr sollen die typischen Kennzeichen des deutschen Vorgehens deutlich werden.

Die Geburt der Konferenz

Am Abend des 1. Mai 2019 saß Merkel in Ouagadougou mit den Präsidenten der fünf Sahelstaaten Mauretanien, Niger, Mali, Burkina Faso und Tschad zusammen. Im Festsaal des Amtssitzes von Präsident Roch Marc Kaboré hörte die Kanzlerin beim Abendessen vor allem eine Botschaft: Wenn der Bürgerkrieg in Libyen nicht beendet wird, gibt es keine Aussicht auf eine Stabilisierung der Sahelzone. Merkel hatte seit dem Ausbruch der



Dr. Andreas Rinke ist Chefkorrespondent der Nachrichtenagentur Reuters in Berlin.

Flüchtlingskrise zwar zusammen mit Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium das deutsche Engagement für nordafrikanische Transitstaaten wie Niger oder Mali deutlich hochgefahren. Aber nun machten diese deutlich, dass die Instabilität ihrer Region letztlich der Kollateralschaden eines ungelösten Konflikts im Norden sei.

Die Dringlichkeit, mit der die fünf Präsidenten dieses Anliegen vorbrachten, hatte seine Gründe. Kurz zuvor, im April 2019, hatte der den Osten Libyens beherrschende General Khalifa Haftar versucht, vollendete Tatsachen in Libyen zu schaffen und die mit ihm verbündeten Milizen zu einer Offensive gegen die in Tripolis sitzende libysche Regierung bewegt. Beide Konfliktparteien hatten immer umfangreichere Waffenlieferungen aus dem Ausland erhalten. Angesichts der wachsenden Zahl an Toten und Flüchtlingen schlug der UN-Sondergesandte Ghassan Salamé Alarm.

Doch die Europäer waren zu diesem Zeitpunkt mit ihrem Latein am Ende: Italien hatte am 13. November 2018 vergeblich versucht, zwischen General Haftar und der Regierung von Ministerpräsident Fajis al-Sarradsch zu vermitteln. Mitte Mai 2019 versuchte es der französische Präsident Emmanuel Macron ebenfalls erfolglos. Mehr noch: Weil Italien eher Sarradsch, Frankreich aber Haftar unterstützte, fand die EU keine gemeinsame Libyen-Strategie. Die US-Regierung wiederum spielte eine aus deutscher Sicht unglückliche

Rolle, weil sie Haftar zu seinem Vormarsch ermuntert hatte.

Im Juni und Juli wuchs deshalb in Berlin nicht nur die Sorge vor einem weiteren blutigen Stellvertreterkrieg am Südrand Europas. Die lose Idee einer Konferenz, die anders als in Syrien die Waffenlieferanten frühzeitig an einen Tisch bringen sollte, reifte zu einem Plan, in den auch Außenminister Heiko Maas eng eingebunden war. In dieser Phase warnte der UN-Sondergesandte Salamé immer deutlicher vor einer Eskalation – etwa am 29. Juli im UN-Sicherheitsrat, in dem Deutschland als nichtständiges Mitglied saß. Er forderte eine Waffenruhe, eine internationale Konferenz und einen innerlibyschen Aussöhnungsprozess. Vom weitgehend handlungsunfähigen UN-Sicherheitsrat konnte er aber keine Hilfe erwarten. Deshalb verstärkten sich die Kontakte zwischen Salamé und der Bundesregierung, die am 15. August in einem Besuch des UN-Sondergesandten bei Merkel mündeten. Salamé bezeichnete dieses Treffen später als Geburtsstunde der Libyen-Konferenz.

Salamé und Merkel waren sich einig, was zu tun war: einen Friedensprozess unter der Ägide der UN zu beginnen, für den Deutschland die in den Libyen-Krieg involvierten Staaten zusammenbringen sollte. Dafür wollte Merkel auch ihr Ansehen aus ihrer fast 14-jährigen Amtszeit einsetzen. Ende August bekamen die Planungen einen Schub, als die G7-Staats- und Regierungschefs Libyen bei ihrem Treffen in Biarritz oben auf ihre Agenda setzten. In der Folgezeit warnte Merkel öffentlich vor einem Stellvertreterkrieg in Libyen und einer von dem Land ausgehenden Destabilisierung ganz Nordafrikas.

Den entscheidenden Schritt ging die Kanzlerin am 10. September, als sie einen zweiseitigen Brief an UN-Generalsekretär

Anfang 2019 haben die Konfliktparteien in Libyen umfangreiche Waffenlieferungen aus dem Ausland erhalten

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Türkisch-französisches Präsidententreffen am Rande der Libyen-Konferenz im Kanzleramt: Recep Tayyip Erdoğan (li.) und Emmanuel Macron.

António Guterres schickte, in dem sie ihm ihren Konferenzplan erläuterte. „Ziel ist es, ein Treffen auf höchster Ebene abzuhalten, sobald die Vorbereitungen abgeschlossen sind. Ich bin bereit, zu einem solchen Treffen im Herbst in Berlin einzuladen“, hieß es darin. Eine Kopie ging an die Staats- und Regierungschefs der USA,

Russlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Chinas, der Türkei, Ägyptens, an den Kronprinzen von Abu Dhabi, den Präsidenten der Afrikanischen Union, den Generalsekretär der Arabischen Liga und die EU-Außenbeauftragte. Danach gab es kein Zurück mehr.

Berlins Diplomatie kurbelte los, um das zu erreichen, was im deutschen Denken die hohe Schule der internationalen Zusammenarbeit ist: den Beginn eines Prozesses. Die gegnerischen Parteien sollten um einen Tisch versammelt werden, um zumindest eine Eskalation abzuwenden. Geschult durch die EU-Erfahrungen steckte dahinter die Vorstellung, dass die Bedeutung von Konferenzen im Versuch liegt, Gegensätze zu überbrücken – und durchaus das Risiko des Scheiterns bergen können. Weil Kanzleramt und Auswärtiges Amt diesen Ansatz teilten, arbeiteten sie in den Monaten bis zur Konferenz ungewöhnlich eng zusammen.

Verhandlungsmarathon

Aus deutscher Sicht war es deshalb ein erster Erfolg, dass die außenpolitischen Berater der in den Libyen-Krieg verstrickten Staaten am Abend des 17. September im Kanzleramt überhaupt zusammenkamen. Dem außenpolitischen Berater der Bundeskanzlerin, Jan Hecker, und dem AA-Staatssekretär Andreas Michaelis als Co-Gastgeber ging es an diesem Abend nicht um inhaltliche Arbeit, sondern um Vertrauensaufbau zwischen den Teilnehmerstaaten – angesichts der Differenzen etwa zwischen der Türkei, Ägypten und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Die Regie sah vor, dass der UN-Sondergesandte ausführlich reden sollte, um die Einbettung des Gesprächs in die Bemühungen der Vereinten Nationen zu unterstreichen. Das wiederum sollte Vetomächten wie Russland die Sorge nehmen, Deutschland

„Wenn wir hier im Raum den Konflikt beenden wollen, dann endet er“, sagte ein Beteiligter beim ersten Treffen

könne eine Konfliktlösung außerhalb des höchsten UN-Gremiums versuchen.

Diese Strategie schien aufzugehen. „Wenn wir hier im Raum den Konflikt beenden wollen, dann endet er“, sagte einer der Beteiligten nach einer Weile selbstbewusst. Allgemeines Kopfnicken folgte. „Ok, dann lasst uns mal weiterreden“, fügte ein anderer Diplomat hinzu. Damit war aus deutscher Sicht das zentrale Ziel erreicht: die Bereitschaft für ein zweites Treffen. Einen Schönheitsfehler hatte die erste Runde: China hatte keinen Vertreter geschickt, weil sich Peking immer noch verschnipft über das Treffen von Außenminister Maas mit dem Hongkonger Bürgerrechtsaktivisten Joshua Wong zeigte.

Die zweite Runde fand am 1. Oktober im Weltaal des Auswärtigen Amtes statt. Diesmal war auch ein chinesischer Vertreter anwesend. Der UN-Sondergesandte Salamé hatte den Teilnehmern die Themen für den innerlibyschen Prozess auf einer Seite zusammengefasst. Maas schaute kurz vorbei und sandte so das Signal an die eingeladenen Regierungen: Das Thema ist Deutschland wichtig. Begünstigt wurden die Beratungen dadurch, dass Haftars Offensive auf Tripolis steckengeblieben war. Auch die Haftar unterstützenden Länder wie Russland, Ägypten und die VAE mussten damit rechnen, dass keine militärische Lösung möglich war.

Doch die eigentliche Textarbeit hatten sich die deutschen Gastgeber für das dritte Treffen der außenpolitischen Berater am 21. Oktober aufgehoben. Diesmal lagen

zwei Papiere auf dem Tisch: Zum einen hatte die deutsche Seite grob die möglichen Ziele einer Berliner Konferenz umrissen – einschließlich eines Bekenntnisses zu einem Waffenembargo. Zum anderen präsentierte der UN-Sondergesandte Salamé ein detailliertes Konzept für einen innerlibyschen Friedensprozess.

Das dritte Treffen dauerte länger als die Vorgängerrunden. Nun wurden auch Aspekte wie die Entwaffnung der Milizen in das Papier eingefügt. Wieder gab es eine wichtige Geste der deutschen Seite: Die Kanzlerin ließ sich kurz briefen. Das bewusste Signal war diesmal: Die Berlin-Konferenz ist Chefsache.

Auf ihren Ebenen flankierten sowohl Merkel als auch Maas die Bemühungen. Libyen war Thema bei vielen bilateralen Gesprächen, etwa am 19. Oktober zwischen der Kanzlerin und dem russischen Präsidenten Wladimir Putin. Wirklich näher kam man einer Konferenz in dieser Phase dennoch nicht, denn im Hintergrund rüsteten Teilnehmerstaaten wie die Türkei oder die VAE die von ihnen unterstützten Konfliktparteien militärisch weiter auf. Es gab Berichte über Söldner, die Russland und die Türkei nach Libyen schickten.

Das überschattete auch das vierte Treffen am 20. November. Die deutschen Gastgeber hatten einen ganzen Tag für die Beratungen angesetzt und pochten auf konkrete Fortschritte. Doch das erneute Aufflackern der Kämpfe in Libyen verstärkte die Zweifel, wie ernst es einige Teilnehmer meinten.

Die Situation eskalierte: Mit Haftar verbündete Milizen unterbrachen den Ölexport aus Libyen und damit eine Hauptfinanzierungsquelle der libyschen Regierung. Die Türkei schloss nicht nur einen umstrittenen Vertrag mit Tripolis über Seegrenzen im Mittelmeer. Der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan erklärte

zudem, dass er die libysche Regierung unter allen Umständen verteidigen werde. Obwohl dieser Schritt kritisiert wurde, führte er dazu, die Chancen für das Zustandekommen der Berliner Libyen-Konferenz zu erhöhen: Mit dem türkischen Eingreifen sei zumindest Russland klar geworden, dass ein Sieg Haftars in weite Ferne rücke, hieß es in Berlin.

Als die Berater am 10. Dezember wieder im Kanzleramt zusammenkamen, war deshalb klar, dass man sich auf einen Text würde einigen können. Ob die politische Großwetterlage aber eine Konferenz zulassen würde, stand dennoch in den Sternen. Dazu brauchte es eine kritische Masse an Teilnehmern. Letztlich wurde dies erst in den ersten Januartagen geklärt: Zunächst versuchten Putin und Erdoğan mit einem Treffen in Istanbul, das Heft des Handelns an sich zu reißen, indem sie einen Waffenstillstand für Libyen ab dem 12. Januar ankündigten. Die Europäer wirkten wie bereits im Syrien-Krieg hilflos. Das erhöhte den Druck, die Berliner Konferenz nun wirklich stattfinden zu lassen. Am 11. Januar flogen Merkel und Maas nach Moskau, um Putin eine Teilnahme abzurufen. Am 14. Januar zeigte die Weigerung Haftars, eine Waffenruhe zu unterzeichnen,

Mit einem Treffen in Istanbul versuchen Putin und Erdoğan, das Heft des Handelns an sich zu reißen

dass auch der russisch-türkische Einfluss nicht ausreichte, um einen Frieden in Libyen zu erzwingen. Am selben Tag verkündete Maas, dass es bereits den Text einer Gipfelerklärung gebe. Zwei Tage später flog er nach Bengasi, um Haftar zur Teilnahme zu bewegen. Auch Macron und US-Außenminister Mike Pompeo sagten ihre Anreise offiziell zu.

Der unfertige Frieden

Am 19. Januar fand in der deutschen Hauptstadt ein Libyen-Gipfel statt, an dem auch die Präsidenten von Russland, der Türkei und Ägypten teilnahmen; die USA und China ließen sich von ihren Außenministern vertreten. Die Berliner Konferenz einigte sich auf einen 55-Punkte-Plan, der unter anderem eine Waffenruhe und das Versprechen eines Waffenembargos für Libyen vorsieht. Parallel dazu einigten sich Haftar und der libysche Ministerpräsident unter UN-Vermittlung zumindest darauf, Gespräche in einer gemeinsamen Militärmission aufzunehmen und über den politischen und wirtschaftlichen Prozess zu reden.

Dass der UN-Sicherheitsrat am 12. Februar den Vereinbarungen völkerrechtliche Wirkung verschaffte, wurde in Berlin als Erfolg gesehen. Man habe nie die Illusion gehabt, dass die Konferenz die Kämpfe in Libyen sofort stoppen könne. Sie habe aber die Grundlage für einen Friedensprozess gelegt, wird seither betont. Das Credo lautet: „Wenn es niemand versucht, wird die Lage auf keinen Fall besser.“ **IP**

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar