

LIBYEN - WAHLEN ERFORDERN EINE NEUVERHANDLUNG DER MACHTVERHÄLTNISSE

Jasmin Rupp und David Fussi

Sechseinhalb Jahre nach den ersten freien Wahlen ist Libyen tief gespalten und eine nachhaltige Lösung für den andauernden Konflikt ist nicht in Sicht. Im Zuge des Pariser Gipfels im Mai 2018 bekannten sich die vier wichtigsten libyschen politischen Akteure zu Wahlen für Ende 2018.

Sechs Monate später war klar, dass aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen und einer angespannten Sicherheitslage keine Wahlen in naher Zukunft stattfinden werden. Um mittelfristig Wahlen zu ermöglichen ist eine Neuordnung der Machtverhältnisse unumgänglich. Der entscheidende Punkt dabei ist, dass sowohl die breite Bevölkerung als auch die mächtigsten Milizen von einem Deal profitieren müssen, um dessen Funktionsfähigkeit zu garantieren.

Bisherige Wahlen und Machtarrangements

Nach dem Sturz Gaddafis 2011 befand sich Libyen auf einem guten, aber steinigen Weg in Richtung Demokratie. Der Machtübergabe des Nationalen Übergangsrates an den 2012 gewählten Allgemeinen Nationalkongress (GNC) folgte die Wahl eines Premierministers. Dem GNC, der ebenfalls nur als Übergangorgan fungierte, gelang es nicht den demokratischen Prozess vor dem Ablauf seines Mandates weit genug voran zu treiben. Schließlich wurde er vom 2014 gewählten Repräsentantenhaus (HoR), das legitime Parlament, das bis heute besteht, abgelöst. Die Machtübergabe war jedoch von einer Eskalation der Gewalt im ganzen Land geprägt, da einerseits die schlechte Sicherheitslage nur eine Wahlbeteiligung von weniger als 20% erlaubte und andererseits ein Teil des GNC an seiner Macht festhielt. Anhaltende Kämpfe zwangen das Repräsentantenhaus seinen Sitz nach Tobruk im Osten des Landes, zu verlegen.

UNSMIL, die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen, leitete einen Vermittlungsprozess ein, um die bürgerkriegsartigen Zustände zu beenden.

Das 2015 fertig ausverhandelte Libyan Political Agreement (LPA) führe zur Einsetzung einer Einheitsregierung mit Sitz in Tripolis. Der Einheitsregierung fehlte es jedoch von Anbeginn an Rückhalt und Legitimität. Sie wurde bis heute weder vom legitimen Parlament, dem Repräsentantenhaus in Tobruk, anerkannt, noch besitzt sie Macht und Autorität am Boden. Die Machtlosigkeit der Einheitsregierung sowie die Unfähigkeit des Repräsentantenhauses, Gesetze zu verabschieden, sind Spätfolgen des Scheiterns sowohl der letzten Wahlen als auch des UN-geführten Verhandlungsprozesses. Erneut Wahlen unter diesen Umständen abzuhalten, würde die Lage eher eskalieren als Stabilität schaffen. Bewaffnete Gruppen im ganzen Land nützen die Gunst der Stunde, um sich zu bereichern und höhlen dabei die wenigen demokratischen Elemente für ihren eigenen Vorteil immer weiter aus.

Die Kurzsichtigkeit der europäischen Libyen-Diplomatie

Der diplomatische Triumph von Frankreichs Präsident Macron die vier wichtigsten libyschen Politiker im Mai an einen Tisch zu bringen und Wahlen anzukündigen, blieb ein rein symbolischer Akt, der viel Kritik auf sich zog. Das Fehlen einer anerkannten Verfassung und die Zersplitterung der staatlichen Institutionen sprechen weiterhin gegen Wahlen. Außerdem macht es die Sicherheitslage nahezu unmöglich, freie und faire Wahlen durchzuführen. Der Plan, innerhalb eines halben Jahres Wahlen in einem bürgerkriegsgebeutelten Land abzuhalten, zeigt die Kurzsichtigkeit und Oberflächlichkeit der europäischen Libyen-Diplomatie. Während das Hauptinteresse der unmittelbaren Nachbarstaaten, wie Malta und Italien, sowie der gesamten EU vor allem in der Eindämmung der Migration nach Europa liegt, ist Frankreich mehr an der Bekämpfung von Extremismus in Libyen interessiert. Auch wenn es für den Zusammenhalt der EU sehr wichtig ist - der starke Fokus auf die Migrationsagenda lässt die Funktionsfähigkeit des gesamten libyschen Staatsapparates sowie das Wohl der libyschen Bevölkerung, was letztlich die Grundlage für ein funktionierendes Machtarrangement ist, in den Hintergrund treten. Infolge anderer Prioritäten genießt Libyen bedauerlicherweise nicht jene internationale Aufmerksamkeit, die erforderlich wäre.

Ein weiterer Libyen-Gipfel in Palermo im Herbst 2018 brachte auch nicht den erhofften Durchbruch. Nichtsdestotrotz fanden zahlreiche Arbeitstreffen statt, bei denen die vitalen Themen Sicherheit und Wirtschaft behandelt und der Wahltermin auf Juni 2019 verschoben wurden. Einige Anzeichen, wie die Vorbereitungen für ein Verfassungsreferendum sowie erste wirtschaftliche Reformen und neue, bis dato funktionierende Sicherheitsvereinbarungen in Tripolis nach heftigen Kämpfen im September, deuten allerdings auf eine leichte Besserung der Lage hin.

Umfassende Verhandlungen

Der politische Wettbewerb, den eine Demokratie mit sich bringt, hat in einer labilen und gewaltvollen Umgebung oft destabilisierende Auswirkungen. Aus diesem Grund stellen Wahlen im heutigen Libyen die schlechtere Alternative gegenüber einem international geführten Verhandlungsprozess dar. Der Hauptgrund für die Missstände in Libyen ist die fehlende Legitimität der staatlichen Institutionen. Verhandlungen können diesem Defizit dadurch entgegenwirken, indem sie möglichst viele Akteure einbeziehen. Die hierarchische und in Stämmen gegliederte Struktur der libyschen Gesellschaft ist dabei von großem Vorteil. So finden sich mit Stammesvorstehern, Ältesten und lokalen gewählten Persönlichkeiten, wie Bürgermeistern, genügend Verhandlungspartner, um die große Mehrheit der libyschen Gesellschaft abzubilden. Gleichzeitig dürfen Vertreter von Milizen nicht von Verhandlungen ausgeschlossen werden. All diese Repräsentanten müssen in Grundsatzfragen zu einer Übereinkunft kommen, um die Akzeptanz des Verhandlungsergebnisses zu garantieren. Parallel dazu muss auf den verschiedenen institutionellen Ebenen der Dialog weitergeführt werden. Zahlreiche Initiativen nahmen Ende 2018 wieder an Fahrt auf, wie Dialogrunden zwischen Abgeordneten, die vermehrte Kommunikation der beiden Zentralbanken, Verhandlungen zur Vereinigung der Armee oder Gespräche über die Schaffung einer gesamtstaatlichen Sicherheitsstruktur zwischen Vertretern aus West- und Ostlibyen.

Das Fehlen einer anerkannten Verfassung, welche die Grundlage für staatliches Handeln bildet und Rechtssicherheit garantiert, ist ein weiterer Faktor, der zum aktuellen Stillstand beiträgt. Der Streit um den seit Mitte 2017 vorliegenden, jedoch bis heute nicht in Kraft getretenen Verfassungsentwurf steht exemplarisch für jahrelange Kämpfe um Legitimität, Deutungshoheit und Kompetenzen innerhalb der zersplitterten staatlichen Institutionen. Diese haben es bisher nicht geschafft

grundsätzliche politische Aufgaben, wie die Verabschiedung von Gesetzen, zu erbringen. Diese staatlichen „Defekte“ sind kaum mit Wahlen zu beheben, viel eher mit gut geführten Verhandlungen.

Des Weiteren ist die dringend benötigte Sicherheitssektorreform (SSR) leichter durchzuführen, wenn bewaffnete Akteure nicht um Einfluss und Wählerstimmen buhlen. Die Dominanz der LNA im Osten und Teilen Südlibyens sowie die Vorherrschaft einiger weniger Milizenführer in der Hauptstadt Tripolis tragen wesentlich zum politischen Stillstand bei. Nur ein Verhandlungsprozess, der alle Akteure miteinbezieht, kann funktionierende Sicherheitsarrangements schaffen. Davon würde einerseits die Regierung profitieren, da sie dann unabhängiger von den Milizen agieren könnte, andererseits die breite Bevölkerung, da Willkür durch Milizen den größten Unsicherheitsfaktor im Alltag darstellt. Das Verhandlungsklima in Libyen ist von fehlendem Willen, ein funktionierendes Sicherheitssystem zu finden, geprägt. Kein Akteur will Einfluss auf Kosten eines gesamtstaatlichen Übereinkommens abgeben. So lange so viele Akteure von den bürgerkriegsähnlichen Zuständen profitieren, wird sich dieses Faktum nicht ändern, auch nicht durch Wahlen. Der einzige Weg aus der aktuellen Blockade ist ein geleiteter libyscher Verhandlungsprozess, bei dem die EU und bevorzugt auch USA (die USA waren bisher kein Schwergewicht in den internationalen Verhandlungen) auf einen Kompromiss drängen. Absolute Unparteilichkeit von internationaler Seite sowie Druck auf sabotierende Staaten und Akteure müssen dabei oberste Priorität haben.

Die Suche nach einer nachhaltigen Lösung

Der UN-geführte Verhandlungsprozess zum Libyan Political Agreement von 2014 und 2015 ist ein Paradebeispiel dafür, wie zukünftige Verhandlungen nicht geführt werden dürfen. Der Ausschluss relevanter Akteure von Verhandlungen darf keines-

falls wiederholt werden. Milizen müssen mit am Verhandlungstisch sitzen. Drei Themen sind für zukünftige Verhandlungen zentral:

Anpassung des Libyan Political Agreement: Eine vielversprechende Initiative, um die institutionelle Blockade zu überwinden, waren regelmäßige Dialogrunden zwischen dem Repräsentantenhaus und dem Staatsrat, den beiden legislativen Kammern Libyens, zur Adaptierung des Libyan Political Agreement (LPA). Das LPA wurde nie vom HoR bestätigt, wie ursprünglich vorgesehen, und doch bestimmt es die institutionelle Struktur und legt Kompetenzen innerhalb des Staatsapparates fest. Gerade aus diesem Grund könnte eine Neuverhandlung des LPA mit anschließender Bestätigung durch das Repräsentantenhaus nachhaltig Stabilität bringen. Ein zentraler Änderungsvorschlag sieht eine Verkleinerung des Präsidialrates (PC) von 9 auf 3 Mitglieder vor, eines von jeder libyschen Region. Eine Reform des PC ist dringend notwendig, da bereits zahlreiche Mitglieder ihr Amt niedergelegt haben, der Rat permanent von Milizen bedroht wird und Serraj, der Vorsitzende des PC, einen Großteil der Macht an sich gezogen hat.

Sicherheitssektorreform: Neben einer Reform des PC ist eine Sicherheitssektorreform (SSR) der zweite zentrale Punkt, der Teil zukünftiger Verhandlungen sein muss. Im Laufe der Jahre wurde Libyen zu einem Sammelbecken für Milizen, von denen der Großteil zwar vom Staat bezahlt wird, die aber nicht unter staatlicher Kontrolle agieren. Im Kern der SSR steht neben verwaltungstechnischen Zusammenlegungen diverser Behörden die Frage nach der Vereinigung der Streitkräfte. Khalifa Haftar, der 2015 vom Repräsentantenhaus, dem legitimen Parlament, zum Armeechef ernannt wurde und Ostlibyen de facto regiert, weigert sich, einer nicht gewählten Person das Kommando über die Streitkräfte zu geben. Da das Thema Sicherheit zentral für das tägliche Leben ist, müssen landesweite Sicherheitskonzepte und Arrangements, ähnlich jenem, das nach den

Kämpfen in Tripolis im September 2018 ausgearbeitet wurde, Teil der Verhandlungen sein. Ohne Einbeziehung von lokalen Verhältnissen entsprechenden Sicherheitskonzepten scheint eine Ausarbeitung solcher jedoch kaum möglich, wenn man den Grad der Zersplitterung der Milizenlandschaft berücksichtigt

Verteilung staatlicher Mittel: Der dritte zentrale Verhandlungspunkt muss die Verteilung der Öl- und Gaseinnahmen sein. Da es für die lokale Wirtschaft unbedingt notwendig ist den Export auf ähnlich hohem Niveau wie 2018 zu halten, muss die Aufteilung der staatlichen Mittel gerecht und transparent erfolgen. Unmittelbar damit in Verbindung stehen wirtschaftliche Reformen, wie sie in der zweiten Jahreshälfte 2018 mit Anfangserfolgen begonnen wurden. Der Hang vieler Milizen sich selbst zu bereichern und etwa durch das Zurückhalten von Bargeld die Bargeldknappheit noch zu verschlimmern, kann nur durch landesweite wirtschaftliche Reformen bekämpft werden.

Zusammenfassend betrachtet müssen die breite Bevölkerung sowie einflussreiche Milizen von einer Neuverhandlung der Machtverhältnisse profitieren. Zugleich muss seitens der internationalen Gemeinschaft Druck auf Milizen aufgebaut werden, um einen Kompromiss durchzusetzen. Andernfalls wird es keine nachhaltige Lösung für die andauernde Ausbeutung durch bewaffnete Akteure geben. Die reichlich vorhandenen Rohstoffe in Libyen ermöglichen es, dass jeder einen fairen Anteil am Reichtum des Landes bekommt. Der oft verfolgte Ansatz, schwierige Verhandlungen, wie jene zur Abänderung des LPA, einer Sicherheitssektorreform oder der Verteilung der Staatsausgaben, zu überspringen und direkt zur Urne zu schreiten, kann keine nachhaltige Stabilität bringen.

Ableitungen und Empfehlungen

Stabilität vor Wahlen: Überhastete Wahlen, bei denen die Verhältnisse für die Zeit danach nicht klar geregelt sind, dürfen seitens der EU nicht gefördert werden. Dennoch sind Wahlen langfristig das Ziel.

Einbeziehung aller Akteure: Alle relevanten Akteure, jene mit Macht am Boden, lokale gewählte Persönlichkeiten, tribale Autoritäten und jene, die von außerhalb Libyens unterstützt werden, müssen in Verhandlungen eingebunden werden. Nur so kann garantiert werden, dass ein Abkommen von allen Seiten akzeptiert wird.

Transparenz und faire Machtverteilung: Während des Verhandlungsprozesses ist darauf zu achten, dass alle Beschlüsse transparent entstehen und der Bevölkerung offen kommuniziert werden.

Auf bestehenden Strukturen aufbauen: Im Fall eines umfassenden Verhandlungsprozesses muss auf bestehenden Arrangements und Institutionen aufgebaut werden. Ein kompletter Neubeginn der Verhandlungen würde weiteres Chaos verursachen.

Internationale Unparteilichkeit: Die Verhandlungsführer, ob UNSMIL oder eine Koalition an Staaten, müssen absolute Unparteilichkeit an den Tag legen, um einen funktionierenden Deal zu ermöglichen. Jene Staaten und Akteure, die sich nicht daran halten, müssen auf diplomatischem Wege gehindert werden.

Auf einen Kompromiss drängen: Die internationale Gemeinschaft muss nachhaltig alle Akteure zu einem Kompromiss drängen. Zum Wohl der libyschen Zivilgesellschaft haben dabei alle internationalen Akteure an einem Strang zu ziehen. Jedoch darf ein Abschluss der Verhandlungen nicht zu jedem Preis erfolgen.

Impressum:

Medieninhaber/Herausgeber/Hersteller: Republik Österreich/BMLV, Roßauer Lände 1, 1090 Wien

Redaktion: Landesverteidigungsakademie Wien/IFK, Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Periodikum der Landesverteidigungsakademie

Druck: Reproz W 18-XXXX, Stiftgasse 2a, 1070 Wien



www.facebook.com/lvak.ifk