

Jan Busse

## Zankapfel Libyen: Die italienisch-französische Eskalation

Bereits seit Monaten sind die französisch-italienischen Beziehungen angespannt, doch am 7. Februar kam es zur diplomatischen Eskalation: Erstmals seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs berief die französische Regierung ihren Botschafter aus Italien ab.

Eine solche Maßnahme ist zwischen europäischen Partnern beispiellos und ein klares Indiz für eine ernste bilaterale Krise. Unmittelbarer Auslöser für den Rückruf des Botschafters war ein Treffen des italienischen Vize-Premierministers Luigi Di Maio, dem politischen Kopf der Fünf-Sterne-Bewegung, mit Anführern der Gelbwesten-Bewegung, die seit Monaten gegen Emmanuel Macron protestieren. Frankreich sah in diesem Treffen eine erneute Provokation, die zwischen Partnern in der EU nicht akzeptabel sei.

Bevor sie nun im Abzug des Botschafters ihren vorläufigen Höhepunkt fand, hatte sich die französisch-italienische Krise im vergangenen Jahr nach dem Wahlsieg der Populisten in Rom deutlich zugespitzt. Stein des Anstoßes scheinen unterschiedliche Haltungen in der Migrationspolitik zu sein. So warf Italiens zweiter Vize-Premierminister, Matteo Salvini, Chef der rechtspopulistischen Lega, Macron Ende Januar vor, dass dieser zwar von der Aufnahme von Flüchtlingen spreche, diese jedoch an der italienisch-französischen Grenze zurückweise.

Tatsächlich ist der 25000-Seelen-Ort Ventimiglia zum Schauplatz eines innereuropäischen Grenzkonflikts geworden. Beharrlich werden dort Migranten hin und her geschoben, weder Frankreich noch Italien möchten

die Verantwortung für sie übernehmen. Dementsprechend lautet die Anweisung beider Staaten an die jeweiligen Polizeieinheiten, Flüchtlinge möglichst an die andere Seite der Grenze zu bringen.<sup>1</sup> Ein Vertrag, der die Migrationsbewegungen zwischen beiden Ländern langfristig regeln könnte, wurde zwar lange Zeit erwogen, jedoch niemals verbindlich ausgehandelt.

### Salvini und Di Maio gegen Macron

So besteht zwischen beiden Ländern seit 2011 eine Ausnahmeregelung, die sich den im Schengen-Abkommen garantierten offenen europäischen Staatsgrenzen widersetzt. Damals hob Frankreich angesichts der großen Zahl tunesischer Flüchtlinge, die den Revolten des Arabischen Frühlings zu entkommen suchten, das Schengen-Abkommen einseitig auf und begann, italienische Züge an der Grenze zu stoppen. Bis heute hat sich an dieser Situation nichts geändert. Zudem hat Frankreich von den 9000 Menschen, die es laut den auf EU-Ebene beschlossenen Quoten zur Entlastung der Südstaaten von Italien übernehmen sollte, bisher nur rund 600 aufgenommen.

Die neue Regierung in Rom trägt den Konflikt nun deutlich offener und aggressiver aus, allen voran Matteo Salvini. Er hoffe, so Salvini, dass sich Frankreich von seinem „sehr schlechten Präsidenten“ befreien könne. Macron ließ sich zu einer Replik hinreißen, wünsch-

<sup>1</sup> Vgl. Annika Joeres, Vorbild Frankreich?, [www.zeit.de](http://www.zeit.de), 16.6.2018.

te seinen Nachbarn „gutes Agitieren“ und fügte hinzu: „Das italienische Volk ist unser Freund und verdient politische Führung auf der Höhe seiner Geschichte.“ Die Auseinandersetzungen beschränken sich allerdings nicht auf innereuropäische Fragen. Gemeinsam mit Alessandro Di Battista, einem einflussreichen Vertreter der Fünf-Sterne-Bewegung, warf Di Maio Frankreich vor, nie aufgehört zu haben, Afrika zu kolonialisieren und auszubeuten. Frankreich trage deshalb die Hauptverantwortung für die humanitäre Krise – und damit für die von dort ausgehende Migration nach Europa. „Haltlos und inakzeptabel“ seien diese Behauptungen, erwiderte die französische Regierung und reagierte mit der Einbestellung des italienischen Botschafters. Salvini betonte in diesem Zusammenhang, dass die französische Regierung kein Interesse daran habe, die Situation in Libyen zu stabilisieren.

### Immer wieder Schauplatz Libyen

Tatsächlich aber konkurrieren Frankreich und Italien in Libyen um eine Führungsrolle. Mit hochgradig destabilisierenden Folgen für das Land.<sup>2</sup> Frankreich geht es in Libyen vor allem um Terrorismusbekämpfung und die Wahrung seiner geostrategischen Interessen. Die derzeitige französische Libyen-Politik wird dabei maßgeblich von Jean-Yves Le Drian bestimmt, der unter Präsident François Hollande Verteidigungsminister war und nun Macron als Außenminister dient. Le Drian setzt in der für Frankreich strategisch wichtigen Sahel-Region, die unmittelbar an Libyen angrenzt, auf einen „Security First“-Ansatz. Dabei steht die militärische Terrorismusbekämpfung im Vordergrund, so dass Stabilität, im Zweifel auch zulasten von Menschenrechten und Demokratie, priorisiert

2 Vgl. Lorenzo Falchi, Italy and France at Odds over Libya?, in: „IAI Commentaries“, 8/2017, S. 1-4.

wird. Deshalb unterstützt Frankreich seit 2015 den international umstrittenen General Khalifa Haftar, der den Osten Libyens beherrscht und vom in Tobruk ansässigen Abgeordnetenrat unterstützt wird. Neben geheimdienstlicher Zusammenarbeit helfen französische Spezialkräfte Haftars Truppen. Diese militärische Zusammenarbeit gab Frankreich erst öffentlich zu, nachdem im Juli 2016 drei französische Soldaten bei einem Hubschrauberabsturz nahe Bengasi starben.<sup>3</sup>

Aus italienischer Sicht stellt das verstärkte französische Engagement Italiens historisch begründeten Führungsanspruch als ehemalige Kolonialmacht in Libyen in Frage. Für Italien selbst stehen dort vor allem die Themen Migration und Energiesicherheit im Vordergrund.<sup>4</sup> Grundsätzlich unterstützt Italien Faiez al-Serraj, den Premierminister der von den Vereinten Nationen anerkannten Einheitsregierung, die den Nordwesten Libyens kontrolliert. Auf den Nordwesten konzentrieren sich sowohl Italiens Wirtschaftsaktivitäten als auch die nach Italien gerichtete Migration. Deshalb traf die italienische Regierung – neben einem offiziellen „Memorandum zur Bekämpfung illegaler Migration“ – geheime Vereinbarungen mit lokalen Milizen, die an der westlibyschen Küste die Migration kontrollieren sollen.<sup>5</sup>

Speziell für die neue Regierung ist die Bekämpfung der Migration weiter in den Vordergrund gerückt. Aufgrund dessen ist auch in Zukunft eine verstärkte Einmischung ihrerseits in Libyen zu erwarten. Auch für Paris, das wie Rom die Einrichtung von Transitzentren für Migranten in Nordafrika grundsätzlich unterstützt, ist die Migrationsfrage von Belang, allerdings

3 Vgl. Jalel Harchaoui, How France is making Libya worse, [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com), 21.9.2017.

4 Vgl. Aldo Liga, ‚Playing with Molecules‘: The Italian Approach to Libya, IFRI, 4/2018.

5 Ebd.

weit weniger als für Italien, da Frankreich aufgrund seiner geographischen Lage kein unmittelbares Ziel der in Libyen startenden Flüchtlingsboote ist.

Speziell der Südwesten Libyens ist ein zentraler Brennpunkt für Migration, Dschihadismus, Menschenhandel und Warenschmuggel.<sup>6</sup> Um die Migration aus dieser Region einzudämmen, lud die italienische Regierung im April 2017 60 Stammesführer nach Rom und erzielte mit ihnen eine Übereinkunft über die Zusammenarbeit bei der Grenzsicherung. Auch für Frankreich hat das Gebiet aufgrund der Nähe zur Sahel-Region eine übergeordnete geostrategische Bedeutung. Entsprechend konkurrieren Italien und Frankreich im Südwesten um den Einfluss auf lokale Stammesführer.

### Diplomatische Alleingänge

Die Rivalität spielt sich auch auf wirtschaftlicher Ebene ab. „Frankreich hat kein Interesse daran, das Land zu stabilisieren“, behauptet Salvini, „wahrscheinlich aufgrund seiner Öl-Interessen, die denen Italiens entgegenstehen.“ Tatsächlich hatte Frankreich nach dem Sturz Muammar al-Gaddafis seine Investitionen in Libyen ausgeweitet. Jüngst erwarb der französische Energiekonzern Total im März 2018 für 450 Mio. US-Dollar Konzessionen für das Waha-Ölfeld. Doch auch für die italienische Energiesicherheit spielt Libyen keine unwichtige Rolle. Derzeit importiert Italien 25 Prozent seines Öls und zehn Prozent seines Erdgases aus Libyen.

Beide Länder haben mehrmals diplomatische Alleingänge zur Konfliktbewältigung unternommen.<sup>7</sup> So lud Präsident Macron im Juli 2017

Premier Serraj und General Haftar nach Paris, um einen Waffenstillstand und einen Plan für landesweite Wahlen zu verhandeln, was allerdings scheiterte.

Im Mai 2018 richtete Macron eine weitere Friedenskonferenz aus und drängte dabei auf Wahlen im Dezember 2018. Dies erschien den meisten Beobachtern als verfrüht und unterwanderte die Vermittlungsbemühungen des UN-Sondergesandten für Libyen, Ghassan Salamé. Doch hinter dem Zeitpunkt der Konferenz im Mai stand ein bestimmtes Kalkül. Das Datum wurde bewusst so gewählt, dass er unmittelbar vor der Bildung der neuen italienischen Regierung erfolgte. Diese konnte daher auf politischer Ebene nicht daran teilnehmen.

Mitte November 2018 richtete wiederum die italienische Regierung eine Friedenskonferenz für Libyen unter Beteiligung von Haftar und Serraj in Palermo aus. Die Konfliktparteien stimmten grundsätzlich dem UN-Vorschlag zu, 2019 Wahlen abzuhalten. Dies wird jedoch allein durch die politische Fragmentierung Libyens, das von eigenständigen und bewaffneten Milizen durchzogen ist, zusätzlich erschwert. Die UNO hatte vor diesem Hintergrund eine für Jahresbeginn 2019 angesetzte Konferenz zur Vorbereitung des Urnengangs verschoben.<sup>8</sup>

Hinzu kommt, dass die Einheitsregierung von Serraj so schwach ist, dass inzwischen ein „Milizenkartell“ die Kontrolle über die weite Teile der Hauptstadt Tripolis und staatliche Institutionen übernommen hat. Die Verantwortung dafür liegt bei der UNO, beziehungsweise der westlichen Staatengemeinschaft. Sie hatte die Einheitsregierung 2016 zum Umzug nach Tripolis gedrängt, ohne dass diese über eigene Truppen verfügte. Die folgende Expansion der Milizen wurde still-

6 Vgl. Matteo Llarido, *The Rivalry between France and Italy over Libya and its Southwest Theatre*, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, Fokus 5/2018.

7 Vgl. Federica Saini Fasanotti/Ben Fishman, *How France and Italy's Rivalry Is Hurting Libya*, [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com), 31.10.2018.

8 Vgl. Ulf Laessing und Ayman al-Warfalli, *Exclusive: U.N. may push back Libya election conference*, [www.reuters.com](http://www.reuters.com), 31.1.2019.

schweigend geduldet.<sup>9</sup> Unklar ist außerdem, wie verlässlich Haftar's Zustimmung zu den Wahlen ist. In der Vergangenheit hatte er wiederholt erklärt, Libyen sei nicht bereit für die Demokratie. Sollten die Wahlen daher nicht zu einem Ende des Bürgerkrieges führen, werde er die Macht im ganzen Land gewaltsam übernehmen.<sup>10</sup> Zudem werfen Menschenrechtsorganisationen Haftar's Truppen Kriegsverbrechen vor.<sup>11</sup>

### Politischer Stillstand und unsichere Perspektiven

Die Fortsetzung des politischen Stillstands und des Bürgerkriegs könnte wiederum Haftar zugutekommen. Dadurch könnte sich international die auch von Frankreich vertretene Sichtweise durchsetzen, dass dieser am ehesten in der Lage ist, Libyen zu stabilisieren. Dieser Ansicht sind auch Ägypten und die Vereinigten Arabischen Emirate: Sie ergriffen ebenfalls für General Haftar Partei und unterstützten ihn nicht nur finanziell wie logistisch, sondern auch militärisch durch Luftangriffe.<sup>12</sup> Entsprechend warnte der UN-Sondergesandte Salamé, dass eine Verzögerung der politischen Aussöhnung dazu führen könnte, dass jene Akteure die Oberhand gewinnen, die eine gewaltsame Entscheidung herbeiführen wollen.<sup>13</sup>

9 Vgl. Wolfram Lacher und Alaa al-Idrissi, *Capital of Militias. Tripoli's Armed Groups Capture the Libyan State*, Small Arms Survey, SANA Briefing Paper, 6/2018.

10 Vgl. Patrick Wintour, *Libya may not be ready for democracy, says military strongman*, www.theguardian.com, 10.1.2018.

11 Gegen einen seiner Kommandeure liegt ein Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs vor, vgl. Bel Trew, *Libyan commander courted by European countries accused of war crimes in battle for Derna*, www.independent.co.uk, 31.1.2019.

12 Vgl. Wolfram Lacher, *Libyen: Die Wette, die nicht Aufging*, in: Muriel Asseburg, Wolfram Lacher und Mareike Transfeld, *Mission Impossible? SWP Studie 12*, Juli 2018, S. 19-20.

13 Vgl. Patrick Wintour, *Libya: reconciliation*

Insgesamt trägt die französisch-italienische Rivalität, die eindeutig postkoloniale Züge aufweist, maßgeblich zur Destabilisierung und fortgesetzten Spaltung Libyens bei.

Zudem erschwert sie eine friedliche Konfliktregelung, welche auf ein Machtteilungsabkommen abzielen sollte, das auch Akteure umfasst, die bislang vom politischen Prozess ausgeschlossen sind. Zugleich verfügt die Einheitsregierung zwar über internationale Anerkennung. Es mangelt ihr aber innerhalb Libyens an ausreichender Legitimität und den Ressourcen, um politische Entscheidungen auch durchsetzen zu können. Vor allem hat sie bislang keinerlei effektive Sicherheitskräfte unter ihrer Kontrolle und ist daher zwangsläufig auf die Kooperation mit bewaffneten Milizen angewiesen.<sup>14</sup>

Für eine nachhaltige Stabilisierung Libyens müssten Frankreich und Italien überhaupt bereit sein, zusammenzuarbeiten und gemeinsame Positionen zu formulieren. Momentan kann davon allerdings keine Rede sein, im Gegenteil: Der Konflikt zwischen beiden Staaten spiegelt, knapp drei Monate vor den wichtigen Europawahlen, auch den Kampf zwischen liberal-universalistischen und national-populistischen Kräften um die Führungsrolle in Europa wider.

Die italienisch-französische Rivalität verdeutlicht daher zugleich die Schwierigkeit der EU, einheitliche Positionen in der Außenpolitik zu formulieren, wenn einzelne Mitgliedstaaten ihre Einflussphäre gefährdet sehen. Derzeit jedenfalls stehen im Verhältnis zwischen Italien und Frankreich alle Zeichen weiterhin nicht auf Kooperation, sondern auf Konfrontation – zum Schaden Libyens und der gesamten Europäischen Union.

conference delay could fuel military solution, www.theguardian.com, 18.1.2019.

14 Vgl. Wolfram Lacher, *Libya: Getting Serious about Negotiations*, SWP Comment 2018/C 39, 9/2018.