

Libyens Neuanfang

Herausforderungen des Übergangsprozesses

Wolfram Lacher

Der in Libyen Ende Oktober gestartete Prozess des Übergangs zu einer gewählten Regierung, zur Ausarbeitung einer Verfassung und zum Aufbau eines neuen Staates findet unter schwierigen Rahmenbedingungen statt. Seit dem Ende des Bürgerkriegs haben Machtkämpfe zwischen den revolutionären Kräften sowie Konflikte um die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und um Eigentumsrechte zugenommen. Regierung und Übergangsrat besitzen keine direkte Kontrolle über die unzähligen revolutionären Brigaden, die faktisch die Rolle der Sicherheitskräfte übernommen haben. Zentrale Voraussetzung, um diese Konflikte zu lösen und die Sicherheitslage zu stabilisieren, ist der Aufbau eines neuen Justiz- und Sicherheitsapparats. Internationale Unterstützung für die Entwicklung der Kapazitäten von Staatsapparat und Zivilgesellschaft wird dringend benötigt. Die sich entfaltenden Machtkämpfe sowie der Mangel an etablierten zivilgesellschaftlichen Strukturen schränken allerdings die Möglichkeiten externer Unterstützung ein.

Der Übergang zur Etablierung und Konsolidierung einer neuen staatlichen und politischen Ordnung begann mit der Ausrufung der »Befreiung Libyens« am 23. Oktober 2011, wenige Tage nach der Ermordung Gaddafis und dem Fall der letzten Hochburgen seines Regimes. Maßgebend für die weitere Entwicklung ist die Verfassungserklärung des Nationalen Übergangsrates vom 3. August 2011. Den Vorgaben dieses Dokuments entsprechend wurde innerhalb eines Monats eine Übergangsregierung unter Führung von Premierminister Abdel Rahim el-Kib gebildet. Binnen acht Monaten – also bis zum 23. Juni 2012 – sollen Wahlen zu einer aus 200

Abgeordneten bestehenden Nationalen Generalversammlung durchgeführt werden. Der Beschluss eines Wahlgesetzes und die Ernennung einer Wahlkommission sollen laut Verfassungserklärung bis zum 23. Januar 2012 erfolgen. Mit dem ersten Zusammentreten der Generalversammlung soll sich der Nationale Übergangsrat auflösen. Aufgabe der Generalversammlung wiederum wird es sein, eine Interimsregierung sowie ein verfassungsgebendes Komitee zu ernennen. Letzteres soll der Nationalversammlung innerhalb von zwei Monaten einen Verfassungsentwurf vorlegen. Einen Monat nach Annahme des Entwurfs soll ein Verfassungsreferendum

stattfinden. Sieben Monate nach dem Referendum – also frühestens im Mai 2013 – schließlich sind verfassungsgemäße Neuwahlen vorgesehen, womit der Übergangsprozess beendet wäre.

Für den Aufbau des neuen Staates inklusive Verfassung, Institutionen und Wirtschaftsordnung gibt es kaum Anknüpfungspunkte, da Gaddafis Libyen keine Verfassung besaß und die Verfassung der Monarchie (1951–1969) keine konsensfähige Basis bietet. Der in der Verfassungserklärung festgelegte äußerst ambitionierte Fahrplan lässt jedoch kaum Zeit für eine öffentliche Debatte über mögliche Streitfragen. Hinzu kommt, dass parallel zur Errichtung eines neuen politischen Systems zwei noch heiklere Prozesse ablaufen bzw. stattfinden sollten: Einerseits ist eine Neubestimmung der politischen Kräfteverhältnisse im Gange, die großes Potential für Spannungen birgt. Andererseits geht es darum, die Sicherheitslage zu stabilisieren und die staatliche Autorität wiederherzustellen. Dies erfordert den Aufbau eines neuen Sicherheits- und Militärapparats, die Demobilisierung von Hunderten revolutionären Brigaden oder ihre Eingliederung in den Sicherheitsapparat sowie die Entwaffnung der Zivilbevölkerung.

Die Ausgangsbedingungen, wie sie sich im Januar 2012 darstellen, sind schwierig. Der Nationale Übergangsrat und seine Regierung sind in ihrer Autorität und Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt. Während des Bürgerkrieges sind zahlreiche lokale Machtzentren entstanden; nun konkurrieren einzelne Städte und Stämme miteinander um Einfluss auf regionaler und nationaler Ebene. Revolutionäre Brigaden, die ihre Mitglieder meist aus einzelnen Städten oder Stämmen rekrutieren und die teilweise von lokalen Militärräten koordiniert werden, üben faktisch die Kontrolle über räumlich begrenzte Einflusszonen aus. In Tripolis rivalisieren Dutzende verschiedener Brigaden miteinander, die teils aus anderen Städten kommen. Nicht einmal das Militär besitzt eine zentrale Führung oder einheitliche Kommandostruk-

turen; innerhalb des Militärs haben sich mehrere Lager gebildet, die sich positionieren, um bei einer Neuordnung der Armee führende Funktionen zu besetzen. Die Ernennung eines Stabschefs durch den Übergangsrat stieß denn auch auf geteilte Reaktionen aus den Überresten des Militärs. Durch den Austausch des Führungspersonals und die Entstehung neuer Strukturen wie Übergangsrat und lokale Räte sind Staats- und Verwaltungsapparat zudem stark erschüttert. Schließlich herrschte bis Ende Dezember aufgrund der bis dahin noch größtenteils im Ausland eingefrorenen libyschen Vermögen ein akuter Mangel an Finanzmitteln.

Machtkämpfe und politische Konflikte

Aus dem Bürgerkrieg resultieren zahlreiche Konflikte, die die politischen Dynamiken des Übergangsprozesses prägen dürften. Dabei handelt es sich einerseits um Machtkämpfe unter den revolutionären Kräften, andererseits um Konflikte darüber, wer als Gewinner und Verlierer der Revolution zu gelten hat. In die erste Kategorie fallen die schon seit August 2011 erkennbaren Spannungen zwischen dem Übergangsrat und anderen revolutionären Kräften. Aktivisten und Vertreter der revolutionären Brigaden werfen dem Übergangsrat vor, intransparent zu agieren und seine Mitglieder – die im Gegensatz zu den Kräften der Revolution vorwiegend in fortgeschrittenem Alter sind – auf undurchsichtige Weise ausgewählt zu haben. Symptomatisch für den Mangel an Transparenz ist die Tatsache, dass die meisten Mitglieder des Übergangsrats der Bevölkerung weitgehend unbekannt sind und der Rat erst Mitte Dezember auf öffentlichen Druck hin die Anzahl und Identität seiner Mitglieder bekanntgab. Auch die lokalen Räte, zu deren Aufgaben die Nominierung der fehlenden Ratsmitglieder gehört – der Übergangsrat soll von etwa 60 Mitgliedern (Dezember 2011) auf insgesamt 85 anwachsen –, genießen ein sehr unterschiedliches Ausmaß an

Unterstützung. In großen Städten wie Tripolis, Misrata und Bengasi werden die lokalen Räte, deren Mitglieder sich zum Großteil selbst ernannten, häufig mit Misstrauen betrachtet. In Misrata und Bengasi sind daher Initiativen für die Neuwahl der lokalen Räte im Gang. In ehemaligen Hochburgen des Regimes, wie Bani Walid oder Sebha, gibt es starken Widerstand gegen die lokalen Räte, organisiert von revolutionären Kräften, um die örtlichen Machtverhältnisse umzukehren. Insgesamt also leidet der Übergangsrat, wie viele der lokalen Räte auch, an einem Legitimitätsdefizit, das seine Fähigkeit schwächt, sich gegen lokale Akteure in der Übergangsphase bis zu den Wahlen durchzusetzen.

Das bis November 2011 amtierende Exekutivkomitee (Kabinett) unter Leitung von Mahmoud Dschirbil wurde noch massiver als der Übergangsrat von lokalen und militärischen Führungspersonlichkeiten der Revolution angegriffen. Dagegen genießt die im November ernannte Übergangsregierung größeres Wohlwollen in der Öffentlichkeit. Die Minister sind in der Mehrzahl Technokraten ohne ausgeprägtes politisches Profil oder Verbindungen zum alten Regime – wie Premierminister el-Kib, ein Elektroingenieur, der seit Mitte der siebziger Jahre im Exil eine wissenschaftliche Karriere verfolgte und auch während der Revolution nur im Hintergrund tätig gewesen war. Zwei Schlüsselposten werden von prominenten Vertretern zweier Städte gehalten, die einen maßgeblichen Beitrag zur Revolution leisteten und nun militärische Schwergewichte darstellen: Verteidigungsminister Osama Dschuweili, zur Zeit der Revolution Vorsitzender des Militärates von Zintan, und Innenminister Fausi Abdel Aal, ein ehemaliger Staatsanwalt und Ratsmitglied für Misrata. Von einigen Ausnahmen abgesehen scheint die neue Regierung jedoch weniger unter Berücksichtigung der Interessen einflussreicher Städte, Stämme und Brigaden zusammengestellt worden zu sein als vielmehr unter dem Gesichtspunkt der formellen Qualifikationen der Minister. Gerade weil sich unter

ihnen wenige prominente Vertreter einzelner Interessengruppen finden, die von Brigadeführern und Lokalherren als Rivalen angesehen würden, stieß die Bekanntgabe der Kabinettsliste kaum auf Kritik – von einigen kleineren Demonstrationen gegen die angebliche Marginalisierung einzelner Stämme, Städte oder Regionen abgesehen. Letztlich wird die Regierung daran gemessen werden, ob sie sich in der Lage zeigt, die Herausforderungen der nächsten Monate zu meistern.

Dennoch besteht kein Zweifel daran, dass die Konkurrenz zwischen jenen Akteuren, die einzelne Städte, Stämme oder Brigaden vertreten, die politischen Dynamiken im Vorfeld der Wahlen und des Verfassungsprozesses prägen werden. Darauf lassen einerseits die Mobilisierungsmuster des Bürgerkrieges, andererseits die Abwesenheit nationaler politischer Kräfte schließen. Seit dem Fall von Tripolis haben sich zahlreiche neue Parteien gebildet, die bisher jedoch nur eine schmale politische und wirtschaftliche Elite vertreten. Auf breite Bevölkerungsgruppen gestützte Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen oder soziale Bewegungen gibt es noch nicht. Nicht einmal die verschiedenen islamistischen Strömungen, die sich am ehesten zu landesweiten politischen Kräften entwickeln könnten, haben sich bislang erkennbar formiert.

Angesichts der Dominanz von Rivalitäten zwischen verschiedenen Städten und Regionen dürfte ein erster Fokus der Auseinandersetzungen auf den Rahmenbedingungen der Wahlen zur Generalversammlung liegen. Der Anfang Januar 2012 vorgelegte Entwurf des Wahlgesetzes sieht ein Modell vor, bei dem einzelne Städte oder Bezirke ihre Vertreter in die Generalversammlung entsenden. Nationale Parteilisten sind darin keine Option. Damit sind auch nach den Wahlen politische Dynamiken zu erwarten, die weiterhin von lokalen Interessen dominiert werden. Zuvor jedoch müssen die Wahlbezirke abgegrenzt und ihre Gewichtung in der Generalversammlung festgelegt werden.

Dafür gibt es keine klaren Anhaltspunkte – die Verhältnisse im Allgemeinen Volkskongress der Gaddafi-Ära bieten keine konsensfähige Referenzgrundlage. Somit könnte die Frage der Wahlbezirke und ihrer Gewichtung zum Gegenstand von Rivalitäten zwischen einzelnen Städten und Stämmen werden. In den – zumeist kleinen – Städten der Nafusa-Berge etwa herrscht die Ansicht vor, dass sich ihr entscheidender militärischer Beitrag zur Revolution auch in den nachrevolutionären politischen Kräfteverhältnissen niederschlagen müsse. Nach der Wahl der Generalversammlung und mit Beginn des Verfassungsprozesses dürfte die Entscheidung zwischen dem bisherigen zentralisierten Verwaltungsmodell und föderalen bzw. dezentralisierten Strukturen zu einer wesentlichen Streitfrage bei der Ausarbeitung der Verfassung werden.

Während der Revolution wurde zudem die Grundlage für Konflikte zwischen Gewinnern und möglichen Verlierern der Revolution geschaffen – etwa im Hinblick auf die Aufarbeitung von Verbrechen, die während des Bürgerkrieges begangen wurden. Revolutionäre Brigaden halten gegenwärtig mehrere Tausend Verdächtige gefangen, ein Großteil davon Zivilisten. Für den Umgang mit diesen Gefangenen gibt es bisher weder einen rechtlichen Rahmen noch ein Justiz- und Strafvollzugssystem. Wie umfassend die Vertreter des alten Regimes zur Rechenschaft gezogen werden und wie der Justizapparat aufgebaut und besetzt wird – das sind Fragen, die großes Spannungspotential bergen.

Einerseits besteht die Gefahr, dass bewaffnete revolutionäre Brigaden Vergeltung an Verdächtigen üben, wenn der Übergangsrat eine allzu großzügige Amnestie für Sicherheitskräfte und Milizen des Regimes erlässt. Andererseits würden harte und umfassende Strafmaßnahmen gegen Mitglieder des ehemaligen Sicherheitsapparats Bevölkerungsgruppen treffen, aus denen die Sicherheitskräfte vorwiegend rekrutiert wurden. Damit würde die Gefahr geschürt, dass sich unter bestimmten

Stämmen – wie den Warfalla, Magarha, Gaddadfa oder Tarhouna – oder in einzelnen Städten langfristiger Widerstand gegen die neuen Machtverhältnisse formiert.

Solange es kein unabhängiges Justizwesen gibt, das die Aufarbeitung der Kriegsverbrechen in Angriff nehmen kann, wächst das Risiko lokaler Spannungen und bewaffneter Konflikte im Zusammenhang mit Fragen der Strafverfolgung. Ohne nationale Sicherheitskräfte wiederum kann keine Gerechtigkeit geübt werden. Im November 2011 kam es zu Zusammenstößen zwischen bewaffneten Gruppen in Zawiya und Bani Walid. Auslöser waren Versuche revolutionärer Brigaden, ehemalige Mitglieder des Sicherheitsapparates festzunehmen. Auch die schleppenden Ermittlungen und das Ausbleiben von Festnahmen im Zusammenhang mit der Ermordung des zu den Revolutionären übergelaufenen Generals Abdel Fattah Jounes im Juli 2011 spiegeln das Spannungspotential der ausstehenden Aufarbeitung wider. Sowohl Jounes' Stamm als auch Milizenführer und politische Führungsfiguren, die in der Angelegenheit verdächtigt wurden, setzten den Übergangsrat und seinen Militärstaatsanwalt massiv unter Druck. Ähnlich sensibel ist die Frage, wie Vergehen revolutionärer Brigaden bei der Eroberung von Sirte und Bani Walid geahndet werden sollen.

Auch in anderen Bereichen ist noch nicht entschieden, wer auf der Seite der Gewinner oder Verlierer der Revolution stehen wird. Das gilt etwa für die Frage, in welchem Umfang ehemalige Funktionäre aus Verwaltung und öffentlichem Dienst ausgeschlossen werden. Ein weiterer wichtiger Streitpunkt sind Eigentumsrechte. Das Regime hatte in den frühen achtziger Jahren in großem Stil Grundbesitz und Immobilien konfisziert und neu verteilt, die entsprechenden Eigentumsdokumente wurden dabei vernichtet. Seit dem Sturz des Regimes machen zahlreiche ehemalige Eigentümer Ansprüche geltend. Da es kein funktionierendes Rechtswesen gibt, versuchen einige sogar,

ihre Ansprüche mit Drohungen oder Gewalt durchzusetzen.

Stabilisierung der Sicherheitslage

In der Zeit des Bürgerkrieges war dem Übergangsrat und seinem bis November 2011 amtierenden Exekutivbüro die Kontrolle über den Sicherheitssektor vollständig entglitten; auch nach dem Ende der Kampfhandlungen im Oktober 2011 vermochte es die Führung nicht, die Initiative wiederzugewinnen. Während die meisten libyschen Städte seit Oktober von spontan entstandenen lokalen Militärräten oder einzelnen revolutionären Brigaden kontrolliert werden, agieren in Tripolis und – in geringerem Maße – Bengasi unzählige Brigaden, die keiner zentralen Kontrolle unterstehen. Darunter finden sich auch zahlreiche Brigaden aus anderen Städten, wobei Revolutionäre aus Misrata und Zintan in Tripolis am stärksten präsent sind. Der Übergangsrat scheiterte mehrfach bei dem Versuch, alle bewaffneten Gruppen in Tripolis unter die Kontrolle des Obersten Sicherheitskomitees der Hauptstadt zu stellen. Wie problematisch die Koexistenz verschiedenster bewaffneter Gruppen in der Hauptstadt ist, zeigte sich an Übergriffen von Milizionären auf zivile Amtsträger und an Zusammenstößen zwischen einzelnen Brigaden, die sich im Dezember 2011 und Januar 2012 häuften. Auch außerhalb der Hauptstadt – in Bani Walid, Zawiya, den Nafusa-Bergen und Kufra – kam es im November und Dezember zu lokalen Gefechten bewaffneter Gruppen. Zwar sind solche Zusammenstöße nicht als Vorboten eines möglichen Bürgerkrieges zu deuten, da sich insbesondere die Vorfälle in der Hauptstadt oft zufällig entwickelten und vor allem auf mangelnde Disziplin zurückzuführen sind. Zudem ist nicht erkennbar, dass die zahlreichen Brigaden und lokalen Militärräte zu breiteren Koalitionen zusammenfinden, die einen Machtkampf mit klar definierten Lagern erwarten ließen. Doch je länger die Brigaden fortbestehen, desto stärkere Eigeninteressen dürften

sie entwickeln und desto schwieriger wird es sein, sie aufzulösen.

Unter öffentlichem Druck kündigten Regierungsvertreter im Dezember an, dass etwa 50 000 Mitglieder der Brigaden in Militär und Polizei integriert werden sollen. So dringlich die Demobilisierung und die Integration der Brigaden in die nationalen Sicherheitskräfte angesichts der geschilderten Vorfälle erscheinen mag: Das Vorhaben wird einen Großteil der Übergangsperiode in Anspruch nehmen und wahrscheinlich keine großen Fortschritte machen, bevor die Wahlen zur Generalversammlung eine demokratisch legitimierte Regierung hervorgebracht haben. In der gegenwärtigen Situation, in der es noch keine nationalen Sicherheitskräfte gibt, würde eine Demobilisierung der revolutionären Brigaden ein gefährliches Sicherheitsvakuum schaffen. Die wichtigste Voraussetzung für die Auflösung der Brigaden ist denn auch der Aufbau eines nationalen Militär- und Sicherheitsapparats. Diese ebenso komplexe wie politisch hochsensible Aufgabe erfordert die Zusammenführung der Überreste des auseinandergebrochenen Militärs mit Teilen der revolutionären Brigaden. Angesichts der Rivalitäten zwischen einzelnen Brigadeführern und zwischen konkurrierenden Lagern der ehemaligen Armee sind dabei Machtkämpfe um die Besetzung von Schlüsselposten und Spannungen im Zuge der Vergabe militärischer Dienstgrade zu erwarten. Darüber hinaus müssen Angehörige von Militär und Polizei daraufhin überprüft werden, ob sie für Vergehen des Regimes verantwortlich waren. Schließlich werden Mitglieder der revolutionären Brigaden, die keine Erfahrung in Armee und Sicherheitsapparat haben, zusätzliche Ausbildung benötigen. Insofern ist damit zu rechnen, dass die neu zu schaffenden Sicherheitskräfte erst nach und nach die Kontrolle übernehmen können und einzelne Städte oder Regionen noch über Monate hinweg von revolutionären Brigaden kontrolliert werden.

Möglich ist auch, dass die neuen nationalen Einheiten mancherorts zunächst mit

den Brigaden koexistieren oder dass die auf Städten oder Stämmen basierenden Strukturen der Brigaden noch eine Zeitlang in den neuen Sicherheitskräften weiterbestehen. Entscheidenden Einfluss dürfte das Ausmaß des Vertrauens haben, das die revolutionären Kräfte in den politischen Prozess setzen. Führungsfiguren der Brigaden haben wiederholt deutlich gemacht, dass sie ihre militärische Macht als Rückversicherung betrachten, die ein Erreichen der – selten klar definierten – Ziele der Revolution gewährleistet. Einige Brigadeführer haben sogar damit gedroht, militärisch einzuschreiten, falls die Übergangsregierung »Fehler« begeht. Insbesondere die Rolle ehemaliger Entscheidungsträger des Regimes im Übergangsrat und seinem Exekutivkomitee hat Kritik hervorgerufen. Dies sollte nicht einfach als Säbelrasseln einzelner Milizenführer abgetan werden, die ihre persönlichen politischen Ambitionen, oder die ihrer Heimatstädte, bekräftigen wollen – obgleich solche Ambitionen sicherlich auch eine Rolle spielen. Die Forderungen der revolutionären Brigaden nach breiterer Repräsentation und größerer Transparenz in der nicht gewählten elitären politischen Führung sind durchaus legitim und entsprechen der öffentlichen Meinung, wie Demonstrationen in Tripolis, Bengasi und anderen Städten im Dezember 2011 gezeigt haben.

Folglich werden sich viele Revolutionäre zumindest bis zu den Wahlen gegen eine Abgabe ihrer Waffen sträuben. Zu groß ist die Unsicherheit über die Kräfteverhältnisse, die im Zuge der Wahlen herbeigeführt werden, zu ausgeprägt die Furcht – vorgeschoben oder reell – vor einer Rückkehr von Entscheidungsträgern des Gaddafi-Regimes in Führungspositionen.

Anders als bei Prozessen der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (englisch: Disarmament, Demobilization, Reintegration – DDR) in ärmeren Entwicklungsländern spielen wirtschaftliche und finanzielle Faktoren in Libyen bisher keine wesentliche Rolle für das Fortbestehen der Brigaden oder die mangelnde Bereitschaft

von Zivilisten, ihre Waffen abzugeben. Obgleich gesicherte Zahlen fehlen, dürfte die Mehrzahl der Milizionäre eine Ausbildung absolviert haben, einen Arbeitsplatz besitzen oder das während des Krieges abgebrochene Studium problemlos wieder aufnehmen können. Allerdings werden sowohl von Brigadeführern als auch von der Regierung zunehmend materielle Erwartungen geschürt. So hat der Übergangsrat damit begonnen, den Milizionären Gehälter ausbezahlen, um sie auf diese Weise zu registrieren. Dies hat Beobachtern zufolge eine Vervielfachung der Mitgliederzahl der Brigaden bewirkt. Die neu gegründete Behörde für Kriegsteilnehmer, welche die Eingliederung der Milizionäre in die Sicherheitskräfte organisieren soll, ist außerdem dazu befugt, Eingliederungshilfen wie Kredite zum Haus- oder Landkauf zu gewähren. Solche materiellen Vorteile dürften für die Mehrzahl der Milizionäre keine maßgebliche Rolle bei ihrer Entscheidung spielen, ob sie eine Demobilisierung akzeptieren oder verweigern. Ungeachtet dessen könnten die Brigadeführer versuchen, möglichst umfangreiche Leistungen auszuhandeln, um damit die Basis für längerfristige Patronagestrukturen zu schaffen.

Verwaltung und Wiederaufbau

Die Regierung ist auch deshalb nur sehr eingeschränkt in der Lage, den Herausforderungen Herr zu werden, weil der Verwaltungsapparat durch die Revolution schwer erschüttert wurde und noch immer nicht funktionsfähig ist. Die Institutionen der Gaddafi-Ära sind auseinandergebrochen (wie das Militär), verschwunden (wie die Komitees, die für die lokale Verwaltung zuständig waren und die Verbindung nach Tripolis herstellten) oder stehen übergangsweise unter einer Art Treuhandverwaltung, die keine weitreichenden Befugnisse hat (wie der Staatsfonds Libyan Investment Authority). Ein Großteil der neuen Minister und ihrer Stellvertreter hat keine Insider-Erfahrung mit dem früheren libyschen Staatsapparat; zudem sind zahlreiche

ehemalige hohe Funktionäre ins Ausland geflüchtet. Die auf unterschiedliche Weise entstandenen lokalen Räte haben bisher offiziell keine verwaltende Funktion und üben eine solche auch nur in äußerst beschränktem Maße aus – nicht zuletzt weil sie in den meisten Fällen nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen.

Bis Anfang 2012 engten schließlich finanzielle Engpässe die Handlungsfähigkeit der Regierung stark ein. Unter anderem kam es zu Einschränkungen bei der Auszahlung von Gehältern im öffentlichen Dienst. Doch ist zu erwarten, dass sich die Finanzlage der Regierung rasch und substantiell bessern wird. Dank der wieder ansteigenden Erdölproduktion – laut der National Oil Corporation (NOC) lag sie Ende Dezember mit einer Million Barrel pro Tag etwa um ein Drittel unter dem Vorkriegsniveau, wobei Industriespezialisten von etwas niedrigeren Zahlen ausgehen – wird die neue Regierung durchaus über laufende Einnahmen verfügen können. Zudem lockerten der UN-Sicherheitsrat, die USA und die EU im Dezember 2011 die verbleibenden Finanzsanktionen gegen Libyen, was den Zugriff der Regierung auf die eingefrorenen libyschen Vermögen im Ausland erleichtern wird. Damit dürfte allerdings auch für die libysche Öffentlichkeit die Frage in den Vordergrund rücken, wie die freigegebenen Mittel verwendet werden. Schon vor der Lockerung der Sanktionen, als nur ein Bruchteil der eingefrorenen Mittel freigegeben worden war, herrschte Misstrauen gegenüber einer Regierung, die nicht gewählt ist und weder effektive Verwaltungsstrukturen noch finanzielle Kontrollinstanzen besitzt. Solche Vorbehalte sind wiederum im Lichte der schon erwähnten Vorwürfe mangelnder Transparenz und Repräsentativität des Übergangsrats und seiner Regierung zu sehen. Um diesen Vorbehalten Rechnung zu tragen, müssten Übergangsrat und -regierung möglichst rasch Kontroll- und Rechenschaftsstrukturen aufbauen.

Die Tatsache, dass die Übergangsregierung nicht voll legitimiert ist, wird sich

auch anderweitig hemmend auf den Wiederaufbau und die Normalisierung der Wirtschaftslage auswirken. Die Regierung wird bis zu den Wahlen davor zurückscheuen, in größerem Umfang Verträge zu vergeben, da sie damit noch mehr Angriffsflächen bieten würde. Auch bestehende Verträge – etwa für Großprojekte im Infrastrukturbereich, die als Folge des Bürgerkriegs unterbrochen wurden – dürften in vielen Fällen erst nach Einsetzung einer gewählten Regierung wiederaufgenommen werden.

Möglichkeiten und Grenzen externer Unterstützung

Mit der internationalen Konferenz in Paris und der Mandatierung der United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) wurden im September 2011 die Rollen bei der internationalen Unterstützung Libyens klar verteilt. UNSMIL als führende Mission hat ein ausdrückliches Mandat, Hilfe zu leisten bei der Stabilisierung des Landes – worunter auch der DDR-Prozess fällt – sowie bei der Organisation der Übergangsjustiz und des Wahlprozesses; darüber hinaus soll UNSMIL andere internationale Unterstützung koordinieren. Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank sind damit beauftragt, die wirtschaftliche Stabilisierung und das Finanzmanagement zu unterstützen. Die EU soll beim Aufbau der Grenz-sicherung sowie von Zivilgesellschaft und Medien helfen. Bis Ende 2011 waren diese Organisationen damit beschäftigt, in Kooperation mit der Regierung den Bedarf in den einzelnen Bereichen zu analysieren. Von den Ergebnissen dieser Analysen wird es unter anderem abhängen, welche endgültige Form der UN-Mission gegeben wird und welche Aufgaben sie erhält.

Der Ansatz, internationale Unterstützung durch die UN-Mission und einige wenige andere multilaterale Organisationen zu koordinieren, ist der richtige in einer Situation, in der die Staats- und Verwaltungsstrukturen in beschleunigtem Wandel begriffen sind und zahlreiche

Machtzentren miteinander konkurrieren. Ein unkoordiniertes Engagement bilateraler Akteure würde die Kapazitäten der neuen libyschen Führung überfordern und könnte interne Rivalitäten verschärfen. Multilaterale Organisationen – insbesondere der IWF – könnten die Regierung auch beim Aufbau eines Kontrollmechanismus für die Verwaltung freigegebener libyscher Mittel unterstützen, um den Bedenken wegen unzureichender Rechenschaftsstrukturen zu begegnen. Ein solcher Mechanismus, der bis zur Einsetzung einer gewählten Regierung benötigt würde, müsste jedoch so flexibel angelegt sein, dass er die Übergangsregierung nicht bei der Lösung dringender Aufgaben behindert.

Insgesamt sind internationaler Unterstützung allerdings enge Grenzen gesetzt. Externe Hilfe beim Aufbau der Zivilgesellschaft etwa muss die Einschränkungen und Risiken beachten, die daraus resultieren, dass zivilgesellschaftliche Akteure ein präzedenzlos neues Phänomen sind – so bestehen Schwierigkeiten bei der Identifizierung unterstützenswerter Initiativen, und es gibt die Gefahr, dass sich lokale Organisationen zu stark an externen Sponsoren orientieren oder mit ihnen identifiziert werden. Insbesondere die Zusammenarbeit mit neuen Parteien dürfte sich für die deutschen politischen Stiftungen als heikel erweisen. Alternativ bieten sich Möglichkeiten der Unterstützung wie etwa Medientraining, akademische Austauschprogramme oder die Förderung von Foren für öffentliche Diskussionen, beispielsweise über den Wahl- und Verfassungsprozess oder über Frauenrechte.

Schließlich behindern die anhaltenden Machtkämpfe internationale Unterstützung in jenen Bereichen, in denen sich die größten Herausforderungen stellen – insbesondere im Sicherheitssektor. Hilfe bei Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung wie auch Unterstützung bei der Grenzsicherung sind darauf angewiesen, dass der Aufbau eines neuen Militär- und Sicherheitsapparats zügig voranschreitet. Der Aufbau dieser Apparate wie-

derum setzt voraus, dass die Machtkämpfe um die Befehlsstrukturen beigelegt werden und die revolutionären Brigaden sich der politischen Führung unterordnen. Solange dies nicht der Fall ist, läuft externe Hilfe Gefahr, in interne Machtkämpfe verwickelt zu werden und Strukturen zu fördern, die keinen breiten Rückhalt genießen. Bilaterale Maßnahmen zur Unterstützung der neuen Sicherheitskräfte, wie sie von mehreren europäischen Staaten geplant oder bereits ergriffen werden, könnten sich daher als problematisch erweisen. Katar hat in dieser Hinsicht ein besonders schlechtes Beispiel abgegeben, indem es offensichtlich einzelne revolutionäre Brigaden unterstützte; diese Strategie wurde von vielen Führungsfiguren der Revolution massiv kritisiert. Externe Unterstützung für den Sicherheitssektor sollte also erst dann einsetzen, wenn die Kräfteverhältnisse zumindest ansatzweise neu austariert ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors/der Autorin/der Autoren/der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364