

Lacher, Wolfram

Research Report

Libyen nach Qaddafi: Staatszerfall oder Staatsbildung?

SWP-Aktuell, No. 12/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Lacher, Wolfram (2011) : Libyen nach Qaddafi: Staatszerfall oder Staatsbildung?, SWP-Aktuell, No. 12/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254974>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Libyen nach Qaddafi

Staatszerfall oder Staatsbildung?

Wolfram Lacher

Das Regime Muammar al-Qaddafis steht vor dem Zusammenbruch, die Herrscherfamilie kontrolliert nur noch einen Rumpfstaat. Stämme, Staatseliten und oppositionelle Gruppen positionieren sich unterdessen schon für die Zeit nach Qaddafi. Der Nachfolgestaat wird praktisch aus dem Nichts aufgebaut werden müssen, denn nach Qaddafis vierzigjähriger Herrschaft gibt es weder ausreichend funktionsfähige Institutionen noch eine Verfassung. Zudem sind Staats- und Sicherheitsapparat während des Aufstands zerfallen. Für die Mehrheit der politischen Akteure wird es aber weniger um die Grundlagen des libyschen Staates, sondern vielmehr um die Neuverteilung der Ressourcen gehen. Neben den Szenarien einer schnellen, oberflächlichen Restauration ohne die Qaddafi-Familie oder eines langwierigeren, langfristig aber aussichtsreicheren Staatsbildungsprozesses droht im schlimmsten Fall ein Bürgerkrieg. Ein Krieg ist umso wahrscheinlicher, je länger sich Qaddafis Truppen halten können.

Die Revolution des 17. Februar – wie die Ereignisse von den Aufständischen bezeichnet werden – begann als Versuch überwiegend junger Libyer, die Umstürze in Ägypten und Tunesien zu imitieren. Die Unruhen brachen zeitgleich im Nordosten des Landes (Bengasi und Bayda) und südlich von Tripolis (Zintan) aus; der Sturz des Regimes wurde rasch zum erklärten Ziel. Da der Sicherheitsapparat den Aufstand mit äußerster Brutalität niederzuschlagen versuchte, verlief die Entwicklung in Libyen völlig anders als in den Nachbarländern. Schockiert über das Vorgehen von Militäreinheiten und Söldnertruppen, schlug sich die Mehrheit der Bevölkerung sehr schnell auf die Seite der Aufständischen. Der Staats-

und Sicherheitsapparat zerfiel innerhalb kürzester Zeit. Loyal dem Regime gegenüber blieben vor allem die unmittelbar Qaddafis Söhnen und engen Verwandten unterstehenden Einheiten und Milizen, in denen Qaddaddfa, Angehörige des Qaddafi-Stamms, stark überrepräsentiert sind. Dass viele der großen Stämme dem Regime ihre Loyalität aufkündigten, spielte bei dieser dramatischen Entwicklung eine bedeutende Rolle. In der Erwartung eines schnellen Regime-Sturzes liefen Teile der Elite auch aus taktischen Gründen zu den Aufständischen über.

Anfang März 2011 befindet sich Libyen am Rand eines Bürgerkrieges. Im Zuge der Plünderung von Waffendepots und von

Desertionen aus Armee und Sicherheitsapparat sind die Aufständischen zu einer militärischen Kraft avanciert, die den Nordosten und Teile des Nordwestens als »befreite Gebiete« verteidigt. Ein Nationaler Interimsrat, der sich Ende Februar in Bengasi formierte, erhielt schnell die Unterstützung von übergelaufenen Militärs, Staatsbeamten und Stammesführern. Am 3. März forderte er die internationale Gemeinschaft auf, ihn bis zur Bildung einer neuen Regierung als einzigen legitimen Repräsentanten des libyschen Staates anzuerkennen. Doch die Aufständischen sind eine lose Koalition verschiedener Gruppen, deren Zusammenhalt spätestens mit dem Sturz Qaddafis gefährdet sein dürfte. Zurzeit wird die Führung des Aufstands von Libyern aus dem Nordosten dominiert. Am 5. März gab der Rat die Namen von 13 seiner insgesamt 31 Mitglieder bekannt; die Namen der anderen werden aus Sicherheitsgründen geheim gehalten. Vorsitzender ist der am 21. Februar zurückgetretene Justizminister Mustafa Abdeljalil aus Bayda; prominentester Vertreter jener oppositionellen Kräfte, die den Aufstand in der ersten Woche anführten, ist der Rechtsanwalt Abdelhafiz Ghoga aus Bengasi. Die Kooperation zwischen den Aufständischen der ersten Stunde und den Überläufern aus dem Regime gestaltet sich schwierig. Ghoga hatte sich zunächst gegen Abdeljalils führende Rolle im Rat gesträubt, später aber nachgegeben.

Die Überreste von Qaddafis Militärapparat kontrollieren neben der Hauptstadt Tripolis und ihrer Umgebung auch Qaddafis Heimatstadt Syrte und Teile des Fezzan im Südwesten. Von diesen Gebieten aus führen sie Offensiven gegen rebellierende Gebiete, indem sie unter anderem Städte mit schwerer Artillerie beschießen. Zwar sind die regimeloyalen Truppen weitaus besser organisiert und ausgerüstet als die Aufständischen, doch ist Qaddafis Machtbasis mittlerweile so schmal, dass eine erneute Stabilisierung des Landes unter seiner Herrschaft ausgeschlossen sein dürfte. Wie lange sich Qaddafi noch halten kann und

wie weit das Land dabei in den Bürgerkrieg abgeleitet, wird die Konturen Libyens nach Qaddafi entscheidend beeinflussen.

Die politische Arena nach Qaddafi

Die Akteure, die die Übergangsphase und die Zeit nach Qaddafis Abtritt bestimmen werden, zeichnen sich nur undeutlich ab. Unter Qaddafis 42-jähriger Herrschaft gab es weder politische Parteien noch zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich erst jetzt entwickeln können.

Die Stämme

Stammesloyalitäten spielen in der libyschen Politik eine zentrale Rolle. Unter Qaddafi fungierten die Stämme als soziale Einheiten, auf die je nach deren Rang die Positionen und Ressourcen des Staates verteilt wurden. Von über hundert verschiedenen Gruppen und Untergruppen sind etwa zwei Dutzend politisch bedeutend. Qaddafis Regime konnte als eine Allianz des kleinen Qaddaddfa-Stammes mit zwei der zahlenmäßig größten Stämme verstanden werden: den in Tripolitanien ansässigen Warfalla und den Magarha aus dem Fezzan. Diese drei Stämme waren überproportional in Regierung, Militär und Sicherheitsapparat vertreten. Doch wurden auch Vertreter anderer Stämme eingebunden, um Stabilität zu wahren. Seit 1993 wurden die Stammesführer auch offiziell in den sogenannten Populären und Sozialen Führungen repräsentiert. Die nach wie vor zentrale Bedeutung der Stämme wurde während des Aufstands deutlich, als mehrere führende Stämme und zahlreiche kleinere Stammesgruppen dem Regime öffentlich die Loyalität aufkündigten – allen voran die Stämme des Nordostens, aber auch zahlreiche Stämme des Nordwestens, unter ihnen die für Qaddafis Regime entscheidenden Warfalla. Hohe Offizielle wie Justizminister Abdeljelil, Innenminister Abdelfattah Younis oder der Botschafter in Washington, Ali Aujali – allesamt Angehörige von Stämmen des Nordostens –, schloss-

sen sich ihren Stämmen an und unterstützten den Aufstand. Damit ist Qaddafis Machtbasis weitgehend auf seinen Stamm und loyale Teile der Magarha und Warfalla geschrumpft.

Nach Qaddafis Sturz wird das Hauptinteresse der Stämme der Neuverteilung des Einflusses im Staatsapparat und dem Zugang zu den Ressourcen und Dienstleistungen des Staates gelten. Dies birgt Potential für größere Veränderungen. Der Qaddaddfa-Stamm und Teile seiner Verbündeten unter den Magarha werden in einem Nachfolgestaat zwangsläufig an Einfluss verlieren. Weil sie dem Regime ungeachtet seiner Repressionsmaßnahmen ihre Loyalität bewahrten, könnten sie außerdem Opfer von Vergeltungsakten oder an den Rand gedrängt werden. Aus ihren Reihen könnte sich also in Zukunft eine (möglicherweise bewaffnete) Opposition gegen das Nachfolgeregime formieren.

Doch sind die Stämme keine homogenen Einheiten: Jeder größere Stamm besteht aus zahlreichen kleineren Untergruppen, die potentiell miteinander rivalisieren. Zudem sind viele Repräsentanten der Stämme durch ihre Rolle unter Qaddafi diskreditiert; im Zuge des Umbruchs sind daher auch Machtkämpfe innerhalb der Stämme zu erwarten. Und schließlich ist der Einfluss der Stammesstrukturen in den Großstädten Tripolis, Bengasi und Misurata begrenzt – in denen über ein Drittel der sechs Millionen Libyer lebt. Die junge Bevölkerung, die in den Städten protestierte, wird sich von Stammesrepräsentanten nicht angemessen vertreten fühlen.

Oppositionelle Gruppen

Vor dem Ausbruch der jüngsten Unruhen bestand die Opposition zum Qaddafi-Regime vor allem aus exilierten Parteien mit äußerst beschränkter Reichweite und aus bewaffneten Islamisten, deren Aufstand im Nordosten Ende der neunziger Jahre blutig niedergeschlagen wurde.

Unter den oppositionellen Gruppen verfügen allein die Muslimbrüder über eine

beständige Organisation und eine nennenswerte Basis, vor allem in den Städten des Nordostens. Die Muslimbrüder vertreten einen gemäßigten politischen Islam. In einem Kontext, der vor allem durch Rivalitäten um die Pfründen und Positionen des Staates geprägt ist, heben sie sich durch ihr ideologisch definiertes Programm hervor, dessen Schwerpunkt auf sozialer Gerechtigkeit liegt. Ihr Programm spricht die urbane Mittelschicht an; die Muslimbrüder sind also eine stammesübergreifende Kraft. Allerdings fehlt es ihrer bisher im Exil arbeitenden Führung unter Suleiman Abdelkader an prominenten Figuren. Unter dem Eindruck der Umstürze in Tunesien und Ägypten riefen sie schon Anfang Februar 2011 zu Protesten auf und spielten insofern eine wichtige Rolle beim Ausbruch des Aufstands. Die Muslimbrüder haben dem Nationalen Interimsrat ihre Unterstützung zugesichert – sofern er alle Kräfte der Revolution einbeziehe und Deserteure aus Qaddafis engem Zirkel ausschließe. Damit wenden sich die Muslimbrüder gegen eine Restauration des Regimes.

Der entscheidende Impuls für den Aufstand ging jedoch von weitgehend unorganisierten Kräften aus: In der Mehrzahl waren es arbeitslose oder unterbeschäftigte junge Männer, die in den Städten des Nordostens und den Nafusa-Bergen im Nordwesten Polizeistationen und Amtsstuben in Brand steckten und damit für die Eskalation der Unruhen sorgten. Im Vergleich mit Tunesien und Ägypten spielte in Libyen die »Facebook«-Generation eine geringere Rolle, da die gebildete Mittelschicht eher dünn ist. Insbesondere in Bengasi waren Anwälte wie Ghoga, Ärzte und Intellektuelle ohne politische Zugehörigkeit in prominenter Position an dem Aufstand beteiligt und sind nun in den kommunalen und nationalen Interimsräten vertreten. Sobald die unmittelbare Gefahr gebannt ist, die von Qaddafis Milizen ausgeht, dürften sich urbane politische Gruppierungen als organisierte Kräfte herauskristallisieren.

Eine erwähnenswerte Randerscheinung sind radikale Islamisten aus dem ehemali-

gen Umfeld der Libyan Islamic Fighting Group (LIFG). Auch die islamistischen Extremisten sind vor allem im Nordosten des Landes vertreten, wo bewaffnete Gruppen in den neunziger Jahren aktiv waren. Von dort kam nach der Zerschlagung der LIFG auch die große Mehrheit der libyschen Jihadisten, die im Irak kämpften oder noch immer kämpfen. Das Gros der ehemaligen LIFG-Kämpfer wurde in den letzten beiden Jahren aus den Gefängnissen entlassen, nachdem sie sich zum Gewaltverzicht bekannt hatten. Obgleich sie nicht zwangsläufig wieder zu den Waffen greifen werden, besteht in der Übergangsphase die Möglichkeit, dass sich islamistische Extremisten neu formieren.

Die Monarchisten um Mohammed al-Sanussi, Großneffe des 1969 gestürzten Königs Idris, dürften keine nennenswerte Rolle spielen. Dass die Flagge der Monarchie zum Symbol des Umsturzes wurde, ist denn auch kein Ausdruck des Verlangens nach einer Rückkehr zur Monarchie, sondern allenfalls mit dem Ausbrechen des Aufstands im Nordosten zu erklären, wo die Monarchie ihre wichtigste Machtbasis hatte. Nicht einmal im Nordosten aber gibt es Anzeichen für Bestrebungen, die Monarchie wiederherzustellen.

Die ehemalige Elite des Regimes

Die Elite des Qaddafi-Regimes ist tief gespalten. Schon in der ersten Woche des Aufstandes sind hohe Offizielle desertiert oder zu den Aufständischen übergelaufen. Ein Teil dieser Akteure versucht, sich für ein Nachfolgeregime zu positionieren, und spielt eine prominente Rolle im Nationalen Interimsrat – so der ehemalige Justizminister Abdeljalil oder der ehemalige Handelsminister und Botschafter in Indien, Ali Essawi. Doch an eine bloße Fortsetzung des Qaddafi-Regimes ohne die Qaddafi-Familie ist nicht zu denken. Viele Überläufer werden von der Opposition mit großem Misstrauen betrachtet; so etwa der frühere Innenminister Younis, der für zahlreiche schwerwiegende Menschenrechts-

verletzungen verantwortlich gemacht wird. Zudem ist die eigene Machtbasis dieser Figuren beschränkt, da sie sich vor allem auf die Klientelstrukturen stützten, die letztendlich von der Qaddafi-Familie kontrolliert wurden. Auch die Institutionen der Überläufer sind nur begrenzt handlungsfähig: Die reguläre Armee etwa wurde von Qaddafi gezielt geschwächt, um die Gefahr eines Militärcoups zu verringern; nun ist sie intern gespalten.

Im engen Zirkel um die Qaddafi-Familie kam es bisher kaum zu Desertionen. Einzig Qaddafis Vetter, Ahmed Qaddafeddami, der ehemals hohe Funktionen im Militär bekleidete und bis vor kurzem Qaddafis persönlicher Repräsentant in Ägypten war, gab am 24. Februar seinen Rücktritt bekannt. Inzwischen ist er nach Syrien geflüchtet – er soll angeblich noch kurz zuvor versucht haben, unter ägyptischen Beduinstämmen Söldner für den Kampf gegen die Aufständischen zu mobilisieren. Sollte sich die am 1. März von oppositionellen Medien verbreitete Nachricht bestätigen, dass Qaddafi seinen Schwager Abdallah Senoussi entlassen oder sogar beseitigt hat – den Chef des Inlandsgeheimdienstes und einen der wichtigsten Vertreter des Magarha-Stammes im Umfeld Qaddafis –, wäre dies ein deutliches Indiz für Auflösungserscheinungen im engen Zirkel.

Qaddafis Söhne und nahe Verwandte spielen eine zentrale Rolle im militärischen Überlebenskampf des Regimes; als direkt Verantwortliche für die skrupellose Tötung von Zivilisten haben sie keine Zukunft in einem Nachfolgeregime. Saif al-Islam, der in den letzten Jahren versucht hatte, sich als Reformierender und Nachfolger seines Vaters zu profilieren, hat sich dauerhaft diskreditiert, indem er die Repression unterstützte und gleichzeitig öffentlich leugnete. Auch einige der Technokraten und Reformierenden, die Saif al-Islam um sich scharte, werden es nach dem Umsturz schwer haben, eine politische Rolle zu spielen.

Staatszerfall oder Staatsbildung?

Nach einem Sturz Qaddafis wird die wesentliche Herausforderung darin bestehen, von Grund auf einen neuen Staat zu errichten. Weder besitzt Libyen eine Verfassung, noch bietet die bis zum Militärputsch 1969 geltende Verfassung der Senoussi-Monarchie von 1951 eine Ausgangsbasis für den Staat. Weil Qaddafi stets beteuert hat, offiziell kein Staatsoberhaupt zu sein, existiert formell noch nicht einmal eine Staatsführung. Die Institutionen des alten Regimes – etwa der Allgemeine Volkskongress (Parlament) und die Basis-kongresse – haben rein zeremonielle Funktion und werden Qaddafis Sturz nicht überleben. Folglich müssen die Grundlagen des Staates gänzlich neu ausgehandelt werden: angefangen von der Staatsform über die Gewaltenteilung und die Rolle der Regionen bis hin zum Wahlsystem.

In diesem Prozess wird es kaum Institutionen geben, die Kontinuität gewähren könnten. Militär und Sicherheitsapparat sind tief gespalten und werden deshalb – anders als in Ägypten – nicht den Rahmen für den Übergangsprozess setzen können. Ministerien und Behörden wurden von Qaddafi vorsätzlich geschwächt.

Abgesehen davon mangelt es an Vorstellungen, wie der libysche Staat nach Qaddafi aussehen soll. Die Aufständischen fordern zumeist den Sturz des Regimes und Gerechtigkeit für die Opfer der Repression – und bleiben eine Aussage darüber schuldig, was nach diesem Sturz kommen soll, sieht man von allgemeinen Forderungen wie Demokratie, Freiheit und ein Ende der Korruption ab. Das ist insofern nachvollziehbar, als es bisher nicht möglich war, eine solche Grundsatzdebatte in Libyen zu führen. Außerdem sind alle Energien auf Qaddafis Sturz gerichtet, solange dieser weiter agiert. Der Mangel an konkreten Vorstellungen für das künftige politische System ist aber auch insofern bezeichnend, als es für die Mehrheit der Akteure in der Übergangsphase vor allem um die Neuverteilung der Ressourcen gehen wird: Positionen in Staatsapparat und Regierung; Budgets

für Sektoren und Provinzen; öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur. Denn nahezu die gesamte Wirtschaft Libyens hängt direkt oder indirekt von der Verteilung der Staatseinnahmen aus dem Erdölsektor ab. Die zu erwartenden Auseinandersetzungen über die Gestalt des neuen Staates werden also vor allem Verteilungskämpfe sein oder von diesen überlagert werden. Dies könnte den Staatsbildungsprozess zusätzlich erschweren.

Szenarien

Dass Qaddafi die Kontrolle über das Land zurückgewinnen könnte, ist insofern ausgeschlossen, als ihm die Stämme in ihrer großen Mehrheit die Loyalität aufgekündigt und die Rebellen eine Armee formiert haben. Auch eine Verhandlungslösung, bei der die Qaddafi-Familie eine führende Position behielte, ist unwahrscheinlich. Selbst wenn Qaddafi zu ernsthaften Verhandlungen bereit wäre, würde sich die Mehrheit der Aufständischen angesichts der Verbrechen des Regimes darauf nicht einlassen. Qaddafi wird sich folglich nur noch in einem andauernden Bürgerkrieg länger halten können. Neben der Möglichkeit eines Bürgerkriegs, der auch nach Qaddafis Sturz fortgesetzt werden könnte, gibt es grundsätzlich zwei Szenarien für die Zeit nach Qaddafi: eine schnelle, aber unzureichende Restauration sowie ein schwierigerer, instabiler, langfristig aber tragfähigerer Staatsbildungsprozess.

Bürgerkrieg und Zersplitterung

Je länger Qaddafi oder seine Familie noch über Teile des Sicherheitsapparates befiehlt, desto wahrscheinlicher ist es, dass Libyen im Bürgerkrieg versinkt. Dazu müssten Qaddafis Truppen Tripolis und seine Umgebung zumindest so weit kontrollieren, dass sie in der Lage sind, Massendemonstrationen und militärische Offensiven in der Hauptstadt zu verhindern. Auch um Syrte und in Teilen des Fezzan könnten sich regimeloyale Truppen noch

längere Zeit halten. Eine Wiedereroberung des Ostens und von Rebellengebieten im Westen wäre nur unter massiven Verlusten möglich und würde wahrscheinlich einen Guerillakrieg nach sich ziehen; die Wiederherstellung von Stabilität in diesen Gebieten ist unter Qaddafi ausgeschlossen. Eine längere Pattsituation könnte folglich eine effektive Zweiteilung Libyens bedeuten. Für die internationale Gemeinschaft würde sich dann sehr schnell die Frage stellen, welche Seite sie als legitim anerkennt.

Angesichts der Bildung von Milizen und der Verbreitung von Kleinwaffen ist auch nach dem Sturz Qaddafis eine Fortführung kriegsähnlicher Auseinandersetzungen denkbar, insbesondere wenn es zur Spaltung der Aufständischen kommt. Stürzt Qaddafi aber innerhalb von Wochen und nicht Monaten, dann ist die Gefahr eines anhaltenden Bürgerkrieges gering. Zwar werden Befürchtungen laut, der Kollaps des Qaddafi-Regimes könne die territoriale Einheit Libyens gefährden, das bis ins 20. Jahrhundert hinein aus drei weitgehend separaten politischen Strukturen (Tripolitanien, Cyrenaica, Fezzan) bestand; noch bis 1963 waren diese drei Regionen autonome Einheiten mit eigenen Parlamenten. Doch die Gefahr, dass die nach Qaddafi anstehenden Machtkämpfe Zentrifugalkräfte entfesseln könnten, ist eher gering. Unter Qaddafi wurde Libyen zu einem Zentralstaat, dessen Regierung die Erdöleinnahmen kontrollierte und verteilte. Sobald eine Nachfolgeregierung die Kontrolle der Erdöleinnahmen übernimmt, und sei es nur eines Teils dieser Einnahmen, wird sie Koalitionen mit verschiedenen Stämmen bilden und sich so als neues Zentrum etablieren können. Eine Regierung in Tripolis oder Bengasi, die nicht international anerkannt ist, wird sich schwertun, die für internationale Kooperation im Erdölsektor notwendige Rechtssicherheit zu gewährleisten. Hier besteht ein wichtiger Ansatzpunkt für externe Akteure: Sie können die Tätigkeit internationaler Unternehmen im Erdölsektor gegebenenfalls mit Sanktionen belegen und somit verhindern, dass dauerhaft zwei

separate Entitäten entstehen – sollte sich diese Gefahr tatsächlich konkretisieren.

Oberflächliche Restauration

Auch wenn die Aufständischen der ersten Stunde im Nationalen Interimsrat vertreten sind, wird dieser Rat von ehemaligen Mitgliedern der Regierungs- und Militärelite dominiert, die frühzeitig die Seiten gewechselt haben. Sollte es ihnen gelingen, prominente Warfalla oder Magarha zur Unterstützung des Aufstandes zu bewegen und damit Qaddafis Niederlage herbeizuführen, wäre eine Restauration des Regimes ohne Qaddafi denkbar. Restauriert würde jedoch weniger die institutionelle Struktur des Regimes – die in jedem Fall obsolet wäre –, als vielmehr ihre soziale Basis. Diese würde weiterhin aus einer Koalition der großen Stämme bestehen, die in das Patronagesystem der Zentralregierung eingebunden sind. Zwar würde es auch in diesem Szenario zu ausgeprägten Machtkämpfen über die Neuverteilung der Pfründen kommen. Doch abgesehen von internen Machtverschiebungen und dem Ausschluss kleinerer Gruppen wie den Qaddadfa bliebe die regierende Elite weitgehend identisch. Die liberalen und islamistischen Gruppen der Großstädte und die junge Generation der Revolutionäre wären nach wie vor größtenteils ausgeschlossen. Auch im Zuge einer solchen Restauration müssten grundlegende Fragen geklärt werden, etwa die der Staatsform oder des Wahlsystems. Doch würde diese Klärung ohne langwierige Debatten vollzogen. Dabei käme es wahrscheinlich auch nicht zu fundamentalen Änderungen der Staatsstruktur – beispielsweise zu einer Stärkung der Befugnisse der Regionen und Provinzen. Tiefgreifende Reformen in Bildung, Sozialwesen oder Industriepolitik wären ebenfalls unwahrscheinlich. Die Maßnahmen würden eine lediglich oberflächliche Stabilisierung bewirken, die schon bald erneuter Instabilität weichen würde: etwa als Folge von Unruhen in den großen Städten oder bewaffnetem Widerstand in bestimmten Stammesgebieten.

Schwierige Staatsbildung

Ein drittes Szenario wäre ein langwieriger, von Rückschlägen gekennzeichnet, aber grundlegender Staatsbildungsprozess. Dazu müsste nach dem Sturz Qaddafis eine Akteurskoalition entstehen, die nicht auf eine schnelle Wiederherstellung der alten Zustände bedacht ist, sondern auf weiterreichende Veränderungen drängt. Einbezogen wäre eine größere Bandbreite politischer Akteure – darunter auch jene, die bisher ausgeschlossen waren, wie die liberale und islamistische Mittelschicht, die jüngere Generation oder ethnische Minderheiten wie Toubou und Berber. In Verbindung mit intensiven Verteilungskämpfen würde dieser Prozess zu langwierigen Auseinandersetzungen führen. Kleinere Gruppen, die ihren Einfluss maximieren wollen – etwa Stämme mit Kontrolle über bestimmte Ölfördergebiete –, können den Prozess blockieren. Langfristig jedoch bestünden unter diesem Szenario bessere Aussichten dafür, dass ein stabiler Staat entsteht.

Handlungsoptionen

Staatsaufbau und Stabilisierung sind unmöglich, solange Qaddafi Befehlsgewalt über Teile seines Militärapparates hat. Kurzfristig sollte daher das Hauptziel Deutschlands und der Europäischen Union darin bestehen, Qaddafis Abtritt zu beschleunigen. Das bedeutet auch, zu verhindern, dass der Aufstand ins Stocken gerät und das Land dauerhaft zweigeteilt bleibt. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen grundsätzlich alle zur Verfügung stehenden Handlungsebenen und Instrumente in Betracht gezogen werden: diplomatische und finanzielle wie auch militärische. Hohe Priorität muss die Aushandlung eines Zugangs humanitärer Organisationen zu den von den Aufständischen kontrollierten Städten im Westen des Landes haben. Denn diese Städte laufen Gefahr, von Qaddafis Truppen ausgehungert zu werden.

Indem sie den Internationalen Strafgerichtshof mit einer Untersuchung der

Verbrechen gegen Demonstranten beauftragte, erhöhte die internationale Gemeinschaft den Druck auf die libysche Führung und beschnitt gleichzeitig die Ausstiegsoptionen der Führungsriege. Es gilt weiterhin, Fluchtversuche von Angehörigen des engen Zirkels um Qaddafi zu verhindern. Um das Ende der Herrschaft Qaddafis herbeizuführen, sind jedoch weitere Desertionen nötig. Externe Akteure sollten Kontakt zu Entscheidungsträgern im Staats- und Sicherheitsapparat aufnehmen und ihnen Garantien und Möglichkeiten bieten, sich ins Ausland abzusetzen.

Krieg mit Söldnertruppen oder Milizen zu führen und politische Unterstützung mit dem Einsatz von Bargeld zu mobilisieren, ist ein kostspieliges Unterfangen. Qaddafis Durchhaltefähigkeit wird daher entscheidend davon bestimmt, ob er oder sein enger Zirkel Zugriff auf finanzielle Mittel hat, insbesondere auf jene des libyschen Staates. Mit den am 26. Februar verhängten Sanktionen des UN-Sicherheitsrats wurde das Eigentum von lediglich sechs Mitgliedern der Qaddafi-Familie eingefroren. Ein Komitee ist beauftragt, weitere Entscheidungsträger zu identifizieren. Die vom Rat der EU am 2. März beschlossenen Sanktionen betreffen einen größeren Kreis von 25 Personen und wurden am 8. März auf die fünf wichtigsten Wirtschaftsinstitutionen ausgeweitet, während die Sanktionen der USA vom 25. Februar das gesamte Eigentum der libyschen Regierung in der Reichweite der amerikanischen Behörden ins Visier nehmen. Die Maßnahmen der USA scheinen Libyens Erdölhandel weitgehend lahmgelegt zu haben. Doch verfügt die Regierung in Tripolis über substantielle Mittel im eigenen Land; die Devisenreserven der Zentralbank bezifferten sich 2010 auf etwa 100 Milliarden US-Dollar, die zum Großteil im libyschen Bankensektor liegen. Selbst die Aberkennung internationaler Legitimität und die Abschottung der Regierung in Tripolis vom internationalen Finanzsystem würden Qaddafis Kriegskasse also erst nach langer Zeit austrocknen. Zuvor würde sie die Wirt-

schaft in den von Qaddafi kontrollierten Gebieten vollständig kollabieren lassen und eine humanitäre Katastrophe auslösen. So wichtig das Signal ist, das sie an die libysche Elite senden, die Finanzsanktionen scheinen doch wenig geeignet, eine rasche Änderung der Lage herbeizuführen.

In Anbetracht dessen sollten auch militärische Schritte nicht ausgeschlossen werden. Eine Flugverbotszone, wie sie im UN-Sicherheitsrat diskutiert wird, würde Luftangriffe auf Städte und Stellungen verhindern, die unter Kontrolle der Aufständischen sind, und Bewegungen von Qaddafis Truppen erschweren. Solch ein Instrument würde also die militärische Übermacht der regimeloyalen Truppen reduzieren und die Aussichten auf eine Niederlage Qaddafis verbessern. Das effektivste Mittel wären zweifelsohne Luftschläge gegen Qaddafis Kommandozentren und Truppen. Es dürfte jedoch schwierig sein, die für eine solche Intervention nötige Unterstützung im UN-Sicherheitsrat zu finden. Und eine Flugverbotszone und Luftschläge würden Qaddafis Sturz zwar beschleunigen, der libyschen Bevölkerung in der Zwischenzeit aber keinen effektiven Schutz vor den Milizen des Regimes bieten. Ein militärisches Eingreifen, das den schnellen Fall des Regimes zum Ziel hat, wäre gleichwohl aus mehreren Gründen gerechtfertigt: Starke Indizien sprechen für andauernde Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung in den von Qaddafi kontrollierten Gebieten; weitere Offensiven Qaddafis gegen von Aufständischen kontrollierte Städte würden große Verluste an Menschenleben fordern; im Falle eines Bürgerkriegs sind Ströme von Flüchtlingen zu erwarten; und nicht zuletzt bestünde die Gefahr einer langfristigen Destabilisierung Libyens, sollte Qaddafi sich noch Monate halten können. Eine militärische Intervention dürfte nicht die ungeteilte Unterstützung der libyschen Bevölkerung erfahren, wohl aber die einer großen Mehrheit. Vertreter des Nationalen Interimsrats in Bengasi haben wiederholt ein vom UN-Sicherheitsrat autorisiertes Einschreiten in

Form einer Flugverbotszone und von Schlägen gegen Qaddafis Truppen gefordert. Auch regional gibt es für eine Flugverbotszone breite Unterstützung in der Öffentlichkeit und unter den Regierungen, wie Erklärungen des Golf-Kooperationsrats sowie der Generalsekretäre der Arabischen Liga und der Organisation der Islamischen Konferenz bezeugen. Der Einsatz von Bodentruppen dagegen würde auf große Ablehnung sowohl unter der Bevölkerung als auch bei den Aufständischen und in der Region stoßen.

Abgesehen von der Frage, wie Qaddafis frühestmöglicher Abtritt herbeigeführt werden kann, ist zu klären, wie mit dem Nationalen Interimsrat in Bengasi umgegangen werden sollte. Vieles spricht dafür, ihn anzuerkennen, sobald sich feststellen lässt, dass er konsolidiert und handlungsfähig ist – und zugleich Qaddafis Regierung die internationale Legitimität abzuerkennen. Dies hätte unter anderem zur Folge, dass jegliche Erdöleinnahmen (falls das Geschäft mit dem Erdöl nicht völlig zum Erliegen kommt) an den Rat überwiesen würden. Das wäre ein wichtiges Signal an noch zögerliche Teile der Regierungselite in Tripolis. Auch nach der Anerkennung wäre der Rat weiter auf humanitäre und wirtschaftliche Unterstützung angewiesen, so dass sich Deutschland und die EU nicht jegliche späteren Einflussmöglichkeiten verbauen würden. Die bereits bestehenden Möglichkeiten sollten genutzt werden, um auf einen breitangelegten Staatsbildungsprozess zu drängen. Grundsätzlich – und dies gilt auch für die längerfristigen Handlungsoptionen nach dem Sturz Qaddafis – müssen sich externe Akteure allerdings klar darüber sein, dass die libysche Gesellschaft äußerer Einmischung mit ausgeprägtem Misstrauen begegnet. Allzu offene Einwirkung und eine allzu große Präsenz vor Ort können sehr leicht negative Gegenreaktionen hervorrufen und Nachteile für die lokalen Partner externer Akteure mit sich bringen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors 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