SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Qaddafis Libyen: endlos stabil und reformresistent?

Werenfels, Isabelle

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Werenfels, I. (2008). *Qaddafis Libyen: endlos stabil und reformresistent?* (SWP-Studie, S 7). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248760

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

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

Isabelle Werenfels

Qaddafis Libyen

Endlos stabil und reformresistent?

S 7
März 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008

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 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Machtsicherung durch außenpolitische Normalisierung**
8 Folgen der neuen Außenpolitik für die Innenpolitik?

10 **Multiple Herausforderungen nach dem Ende der Isolation**
10 Legitimität und Rechtsstaatlichkeit
11 *Institutionen und Verfassung*
14 *Pressefreiheit und Menschenrechte*
15 *Oppositionelle Gruppen*
16 Wirtschaft und Wohlfahrt
17 *Demographie und Strukturreformen*
18 *Korruption*
18 *Migranten*
19 Sicherheit
19 *Gewaltbereite islamistische Gruppen*
20 *Anti-Regime-Ausschreitungen*

21 **Anpassungsstrategien und ihre Grenzen**
22 Legitimität und Rechtsstaatlichkeit: Zwei Schritte vor, zwei zurück
23 Wirtschaft und Wohlfahrt: Zu wenig, zu spät?
24 Sicherheit: Auslagerung des Problems?

26 **Perspektiven – oder: Wohin steuert Libyen?**
26 Nachfolge: Zwei bis drei Söhne in den Startlöchern
29 Auf dem Weg zur »normalen« arabischen Autokratie?
30 Welche Art von »Partner« für Europa?
31 Empfehlungen

32 **Abkürzungen**

Dr. Isabelle Werenfels ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Qaddafis Libyen.
Endlos stabil und reformresistent?

Mit der formellen Beendigung der außenpolitischen Isolation Libyens 2004 ging im Westen die Hoffnung auf eine mittelfristige innenpolitische Öffnung des Landes einher. Anfang 2008 gibt es dafür indes kaum Anzeichen. Politische Parteien bleiben verboten, die Meinungsfreiheit ist weiterhin massiv eingeschränkt und die wenigen bekennenden Oppositionellen leben nach wie vor gefährlich. Kurzum: 39 Jahre nach Qaddafis Machtübernahme gehört das libysche Regime noch immer zu den repressivsten, nicht nur der arabischen Welt. Dabei haben sich das Regime ebenso wie das politische System, das auf einer Kombination formeller und der Form nach basisdemokratischer Strukturen mit semi-formellen revolutionären und Stammesstrukturen beruht, als stabil und reformresistent erwiesen. Dazu hat nicht zuletzt die außenpolitische Wende beigetragen: Sie wehrte die Gefahr eines von außen induzierten »Regime Change« ab, und sie eröffnete die Möglichkeit, die durch die Sanktionen angeschlagenen Verteilungskapazitäten des libyschen Rentiersystems, die entscheidend für den Machterhalt Qaddafis sind, wieder auszubauen.

Gut vier Jahre nach dem Ende der internationalen Isolation zeigen sich aber auch die Grenzen der Strategie, die dieser Wende zugrunde lag. Die außenpolitische Normalisierung konnte viele der notorischen strukturellen Probleme – seien es sozioökonomische, wie die hohe Jugendarbeitslosigkeit, oder politische, wie die systemimmanente Korruption und die mangelnde Legitimität und Effektivität des chaotisch anmutenden politischen Prozesses – nicht lösen, ihre Lösung wurde lediglich auf die lange Bank geschoben. Und auch dies vor allem, weil der hohe Ölpreis es erlaubte, die Staatsausgaben massiv zu erhöhen. Mit dem Wegfall des »äußeren Feindes« haben sich überdies innere Probleme verschärft, allen voran die Richtungskämpfe zwischen Status-quo-orientierter alter Garde und Reformern. Nicht zuletzt hat die außenpolitische Öffnung hohe Erwartungen bei der Bevölkerung geweckt, die sich auf eine Veränderung ihrer Lebensumstände richten.

Die Studie ist auf die multiplen Herausforderungen fokussiert, mit denen sich das libysche Regime heute konfrontiert sieht, und fragt nach den Lösungsansätzen, -instrumenten und -kapazitäten. Dabei werden

die Reformfähigkeit und Stabilität des Regimes analysiert – um letztlich zu fragen, mit welchem Libyen Europa mittelfristig rechnen muss.

Zwar besteht innerhalb der Machteliten ein grober Konsens darüber, welcher Art die innerlibyschen Herausforderungen sind. Aber selbst in der Qaddafi-Familie gibt es substantielle Differenzen darüber, mit welchen Instrumenten diesen Herausforderungen zu begegnen ist. Die reformorientierten Kräfte um Qaddafis Sohn Saif al-Islam argumentieren, dass zur Lösung der anstehenden Probleme neben marktwirtschaftlichen Reformen auch eine – allerdings begrenzte – Veränderung der politischen Institutionen notwendig ist. Die alte Garde dagegen hat kein Konzept zur Überwindung der Probleme und beharrt darauf, dass semi-formelle und repressive Institutionen, wie die Revolutionskomitees, ihre Funktion beibehalten. Wirtschaftliche Reformen versucht sie zu blockieren.

Qaddafi fördert diese Differenzen, die nicht zuletzt auch Positionierungskämpfe um seine Nachfolge sind, indem er abwechselnd beide Lager unterstützt. Diese Taktik verursacht widersprüchliche und erratische Politikschritte und behindert Reformen, die zur Lösung der Strukturprobleme notwendig wären. Solange der 66-jährige Qaddafi an der Macht bleibt, sind die Räume für Reformen in Libyen sehr eng. Europäische Entscheidungsträger müssen sich daher auch Bescheidenheit in Bezug auf das in Libyen derzeit Erwart- und Machbare auferlegen. Zu rechnen ist kurz- und mittelfristig mit einer Verstärkung der Machtkämpfe und mit sprunghaften, unerwarteten und inkonsistenten politischen Signalen und Schritten.

Vieles deutet darauf hin, dass Libyen, wie Syrien, zu einer Erbrepublik werden könnte. Dabei ist ungewiss, ob sich Saif al-Islam durchsetzt, wie in der westlichen Öffentlichkeit angenommen wird, oder einer seiner Brüder. Grundsätzlich dürfte die Nachfolge aber unter den bisherigen Regimeeliten ausgehandelt oder ausgefochten werden, begleitet von einer gewissen staatlichen Destabilisierung. Mit bürgerkriegsähnlichen Szenarien ist indes nicht zu rechnen.

Selbst wenn Saif al-Islam weiter an Einfluss gewinnt oder gar die Nachfolge seines Vaters antritt, ist nur ein begrenzter Reformschub zu erwarten. Er fordert zwar ein marktwirtschaftliches und pluralistischeres System mit mehr Rechtssicherheit, aber eben kein demokratisches. Einer der Leitsätze seiner Reformagenda lautet: »Von Maos China zu Lee Kuan Yews Singapur«. Überdies gilt, dass die libysche Gesellschaft eine nach klientelistischen und informellen Mustern agierende Stammesgesellschaft ist. Unter diesen Gegebenheiten lassen sich weder moderne Institutionen noch eine Zivilgesellschaft oder eine unabhängige Unternehmerklasse aus dem Boden stampfen. Zudem wird es Jahrzehnte dauern, bis die intellektuellen und gesellschaftlichen Nachwehen von mehreren Dekaden eines ›Klimas der Angst‹ und internationaler Abgeschnittenheit abgeflaut sind.

Trotz schwieriger Rahmenbedingungen und der nur sehr langfristigen Erfolgsaussichten können europäische Außen- und Entwicklungspolitiker dazu beitragen, den Boden für Reformen in Libyen zu bereiten.

- Grundsätzlich gilt es, möglichst viele Kommunikationskanäle in die libysche Verwaltung, die Berufsverbände und das universitäre Milieu zu öffnen. Wichtig ist, einer großen Zahl von Libyern Einblick in das Funktionieren eines demokratischen Staates zu geben sowie gegenseitiges Vertrauen und eine gemeinsame Kommunikationsgrundlage zu schaffen – aufgrund der jahrelangen Isolation und Indoktrination fehlt es an beidem.
- Es ist sinnvoll, Libyens Wunsch nach Kooperation im Bildungsbereich nachzukommen. Dies sollte Sprachvermittlung, Austausch von Lehrkräften und Schülern, aber auch Weiterbildung für Justiz- und Verwaltungsbeamte sowie Journalisten umfassen.
- Die Europäische Union (EU) sollte anstreben, das von ihr verfolgte Rahmenabkommen mit Libyen möglichst eng an die Assoziierungsabkommen im Rahmen des Barcelonaprozesses bzw. die Aktionspläne der Europäischen Nachbarschaftspolitik anzulehnen – nicht zuletzt, um die Glaubwürdigkeit der europäischen Mittelmeerpolitik bei den südlichen Partnern nicht zu untergraben.
- Mit Blick auf ihre Glaubwürdigkeit steht es der EU und ihren Mitgliedstaaten auch schlecht an, über libysche Menschenrechtsverletzungen hinwegzusehen oder gar Anlass zu solchen Verletzungen zu geben, indem sie illegale Migranten nach Libyen zurückschicken oder Terrorverdächtige dorthin ausweisen. Überdies gilt es die zahlreichen politischen Gefangenen im Auge zu behalten. Seit der außenpolitischen Öffnung sehen sich zumindest einige Vertreter der libyschen Elite gezwungen, auf Berichte über die Misshandlung Oppositioneller und mangelnde Pressefreiheit zu reagieren. Es wäre daher wünschenswert, wenn sich europäische Spitzenpolitiker dazu durchringen könnten, diese Themen öffentlich anzusprechen – und sei es nur, um zu signalisieren, dass Europa allen wirtschaftlichen und energiepolitischen Interessen zum Trotz im Umgang mit Libyen an gewissen Prinzipien festhält.

Machtsicherung durch außenpolitische Normalisierung

Der libysche Revolutionsführer Mu'ammar al-Qaddafi ist seit knapp 39 Jahren an der Macht und damit derzeit der am zweitlängsten regierende Herrscher weltweit. Übertroffen wird er nur von Gabuns Omar Bongo Ondimba. Etwa 80% der heutigen Libyer sind in der Zeit der Qaddafi-Herrschaft geboren worden. Die Zahl jener, die sich an eine andere Ära ebenfalls nichtdemokratischer Herrschaft unter der Sanusi-Monarchie (1951–1969) erinnern oder gar an die italienische Kolonialzeit, ist heute verschwindend klein. Die überwältigende Mehrheit der Libyer ist also in einem System aufgewachsen, das nach allen internationalen Klassifikationen zu den am wenigsten freien der Welt gehört. Auf der Skala von Freedom House etwa rangierte Libyen 2007 in Bezug auf politische Freiheiten und Bürgerrechte in derselben Kategorie wie Burma, Nordkorea und Turkmenistan. Weniger Pressefreiheit herrscht, ebenfalls gemäß Freedom House, nur in Nordkorea – wobei zu den vielen libyschen Paradoxien gehört, dass Satellitenfernsehen empfangen werden darf und der Internetzugang weitgehend unreglementiert ist.[1]

Die von westlichen Politikern geäußerte Hoffnung, auf die seit 2003 rapide voranschreitende außenpolitische Normalisierung des ehemaligen »Schurkenstaats« würde auch eine innenpolitische Liberalisierung folgen, hat sich vorerst nicht erfüllt.[2] Strukturreformen zeichnen sich lediglich im wirtschaftlichen Bereich ab, und auch hier nur zaghaft. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass seit dem Ende der außenpolitischen Isolation Libyens noch verhältnismäßig wenig Zeit verstrichen ist, muss die Hoffnung der westlichen Öffentlichkeit als verfehlt gelten. Denn sie hat die Motive für Qaddafis außenpolitische Kehrtwende eher missverstanden. Die Kompensationszahlungen für Opfer libyscher Attentate im Ausland, die Abkehr von der Unterstützung des internationalen Terrorismus sowie die Offenlegung und Demontage der libyschen ABC-Waffenprogramme waren nicht so sehr Früchte einer Läuterung des libyschen Revolutionsführers, sondern eher Teil einer Strategie zur langfristigen Machtsicherung für sich und seine Familie. Überdies vollzog sich dieser Strategiewandel entgegen der Wahrnehmung in der westlichen Öffentlichkeit nicht über Nacht, er zeichnete sich vielmehr schon seit Beginn der neunziger Jahre ab.[3]

Dabei scheinen zwei Überlegungen für Qaddafi leitend gewesen zu sein: Erstens, dass internationale Legitimation mehr zur Stabilisierung der Herrschaft beiträgt als ein teures Rüstungsprogramm oder der gelegentliche Applaus von der »arabischen Straße« für die Unterstützung anti-westlicher Gewaltakteure. Diese Einsicht dürfte auch einer Lektion zu verdanken sein, die Qaddafi von anderen autoritären Herrschern gelernt hat, wie etwa dem tunesischen Nachbarn Ben Ali: Vorbildliche Kooperation mit westlichen Ländern im wirtschaftlichen Bereich und bei der Terrorismusbekämpfung vermindert den Druck der EU und der USA auf politische Reformen in Richtung Demokratie. Die Risiken einer Fortsetzung der Konfrontationspolitik dagegen führte das Beispiel Irak vor Augen, wo das Regime Saddam Husseins 2003 von der amerikanischen Armee gestürzt wurde.

Zweitens scheint Qaddafi bewusst geworden zu sein, dass der politische Status quo sich nur aufrechterhalten ließ, wenn die UN-, EU- und US-Sanktionen aufgehoben würden.[4] Diese hatten den Erdöl- und Erdgassektor, der im Jahr 2000 92,8% (2006 97,9%) der Exporterlöse und 38,7% (2006 78,7%) des Bruttoinlandsproduktes generierte, empfindlich getroffen. Die Erdölrente ist nicht nur das Rückgrat der libyschen Wirt-

1 Freedom House, *Combined Average Ratings-Independent Countries 2007*, <www.freedomhouse.org/template.cfm?page=366&year=2007> (Zugriff am 17.12.2007); vgl. zu den libyschen Medien auch Carola Richter, *Das Mediensystem in Libyen – Akteure und Entwicklungen*, Hamburg 2004.

2 Nach Qaddafis Besuch in Brüssel im April 2004 zeigte sich die EU-Kommission unter Romano Prodi optimistisch, dass Libyen den Barcelona-Acquis annehmen würde, der Prinzipien wie die Einhaltung von Menschenrechten und Demokratisierung enthält; vgl. *Agence Europe*, 27.4.2004.

3 Vgl. Harald Müller, *Libyens Selbstentwaffnung. Ein Modellfall?*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2006 (HSFK-Report 6/2006); Patrice Claude, »Kadhafi à Canossa?«, in: *Politique Internationale*, 103 (Frühjahr 2004), S. 169–183; George Joffé, »Libya: Who Blinked, and Why«, in: *Current History*, 103 (Mai 2004) 673, S. 221–225.

4 Die US-Sanktionen begannen 1986 und wurden ab 2004 schrittweise abgebaut, die UN- und EU-Sanktionen begannen 1992 und wurden 2003 bzw. 2004 aufgehoben.

schaft, sondern auch ein zentrales Herrschaftsinstrument des libyschen Regimes: Dessen Legitimation und innere Stabilität hängen entscheidend von einer ebenso breiten wie ausgeklügelten Verteilung der Ölexporterlöse ab. Als Folge der Sanktionen sowie staatlicher Fehlplanungen hatte sich die Ölförderung seit Ende der siebziger Jahre um ein Drittel reduziert.[5] Im gleichen Zeitraum wuchs die libysche Bevölkerung auf über fünfeinhalb Millionen Menschen an. Immer mehr Libyer hingen folglich am Tropf der sinkenden staatlichen Erdölrente.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde die Stimmung in der Bevölkerung denn auch zusehends gereizt: Der Lebensstandard sank, die Arbeitslosigkeit nahm zu und die Abgeschnittenheit vom Rest der Welt machte sich bemerkbar, die (militanten) Islamisten erhielten Zulauf und es kam zu Versuchen, den Revolutionsführer zu stürzen.[6] Im Interesse der langfristigen Sicherung der eigenen Macht waren für Qaddafi folglich der Ausbau der staatlichen Verteilungskapazitäten durch Steigerung der Ölförderung und -exporte sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Diversifizierung der Wirtschaft unabdingbar. Der Schlüssel dafür lag maßgeblich im Zugang zu westlicher Technologie, Know-how und ausländischen Investitionen und damit in der Normalisierung der Außenbeziehungen.

Folgen der neuen Außenpolitik für die Innenpolitik?

Qaddafis Rechnung ist – zumindest kurzfristig – aufgegangen: Sein Regime hat die Turbulenzen der Sanktionsjahre hinter sich gelassen, und es gelang ihm, die Außenbeziehungen zu normalisieren, ohne nennenswerte innenpolitische Konzessionen zu machen. Libyens Herrschaftssystem hat sich als stabil, reformresistent und anpassungsfähig erwiesen, jedenfalls vorläufig. Allerdings hat dies auch viel mit glücklichen Umständen zu tun: Der hohe Ölpreis und die steigende Nachfrage nach libyschem Öl haben die Verteilungsmasse des Systems wieder anwachsen lassen. Die Regierung konnte daher den Unmut in der Bevölkerung über die schlechten Lebensumstände dämpfen, beispielsweise durch Maßnahmen wie die 2007 angekündigten Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst um bis zu 80%.[7] Strukturelle Probleme, wie die wirtschaftliche Monokultur, die demographische Herausforderung, Mängel im Bildungssystem und die damit verbundene Jugendarbeitslosigkeit sowie Effizienz- und Legitimitätsdefizite der politischen Strukturen, harren aber weiterhin einer Lösung.

Überdies hat die außenpolitische Normalisierung, die als Strategie zur nachhaltigen innenpolitischen Stabilisierung und Herrschaftssicherung konzipiert war, eine ganze Reihe nicht intendierter Folgen gehabt und einen Teil der bestehenden inneren Herausforderungen noch verschärft. Unter anderem weil diese Herausforderungen seit der außenpolitischen Öffnung in den internationalen Medien mehr Beachtung finden und nicht zuletzt deswegen von Libyens politischen Eliten verstärkt aufgegriffen werden: Von den Reformbefürwortern, um den Handlungsbedarf zu unterstreichen und Strukturveränderungen einzufordern; von der Status-quo-orientierten alten Garde, um die Probleme zu relativieren und Schuld von sich zu weisen. So hat zum Beispiel die Regierung 2007 auf das im Vergleich zum Vorjahr noch schlechtere Abschneiden Libyens im Corruption Perceptions Index von Transparency International (TI) reagiert: Der Sekretär des Allgemeinen Volkskomitees, (Premierminister) al-Baghdadi Ali al-Mahmoudi, setzte wenige Tage, nachdem die Liste veröffentlicht worden war, ein Komitee ein, das sich mit den Berichten von TI auseinandersetzen und Maßnahmen vorschlagen sollte, wie Libyens Ranking verbessert werden könnte. Vertreter der Hardliner-Fraktion verstiegen sich dagegen zu aggressiven Tiraden gegen TI.[8]

Dies bestätigt theoretische Annahmen aus der Literatur der internationalen Beziehungen zum Verhältnis von internationalen Normen und inneren Reformen. Danach hat die (pro forma) Übernahme internationaler Normen, die mit der Wiedereingliederung eines Staates in die internationale Staatengemeinschaft einhergeht, Rückwirkungen auf Diskurse, Institutionen und Akteure in diesem Staat. Nicht zuletzt weil neue Diskurse der herrschenden Eliten insbesondere über Menschenrechte und Pressefreiheit, selbst wenn sie nur für die internationale

5 Zwar umfassten die Sanktionen der UN und der EU keinen Öl-Import-Boykott, aber sie verhinderten unter anderem eine Modernisierung des Erdölsektors.

6 Vgl. Luis Martinez, *The Libyan Paradox*, London 2007, S. 13ff.

7 International Monetary Fund (IMF), *The Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya, Staff Report for the 2006 Article IV Consultation*, Washington, D.C. 2007, S. 3.

8 *Libya al-Youm* (London), 28. und 29.10.2007.

Arena gedacht sind, auch in der heimischen Arena Begehrlichkeiten wecken.[9]

Zwar hat Libyen seit der außenpolitischen Öffnung noch keine internationalen Normen und Standards übernommen, die sich auf die inneren politischen Verhältnisse auswirken könnten – am Barcelonaprozess mit seiner nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch politischen Reformagenda zum Beispiel will Libyen nach wie vor nicht teilnehmen. Dennoch haben sich allein schon durch die Verhandlungen mit europäischen Staaten über die Abkehr von den ABC-Ambitionen und die Kompensationszahlungen für Opfer libyscher Anschläge im Ausland innerlibysche Akteurskonstellationen verändert – so ist etwa Qaddafis Sohn Saif al-Islam nicht zuletzt durch seine Erfolge als außenpolitischer Verhandlungspartner und Vermittler auch innenpolitisch zu einem wichtigen Akteur geworden.

Überdies gilt auch für den libyschen Fall die politische Binsenweisheit, dass Regime sich wesentlich schwerer tun, von inneren Problemen abzulenken und die Elitenkohäsion zu wahren, wenn das externe Feindbild wegfällt. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den Macht- und Richtungskämpfen zwischen den Reformbefürwortern und der alten Garde, deren exponierteste Vertreter programmatische Reden halten und politische Entscheidungen der jeweils anderen Seite angreifen.

Die noch immer kleine Gruppe der Reformer strebt die Transformation der libyschen Staatswirtschaft in eine Marktwirtschaft, engere Beziehungen zum Westen, klarere Spielregeln im politischen System durch die Etablierung einer Verfassung, eine unabhängigere Justiz sowie eine Verbesserung der Menschenrechtssituation an. Grundlegende politische Veränderungen, etwa die Beschneidung der Rolle Mu'ammar al-Qaddafis, fordern sie indes nicht, zumindest nicht öffentlich. Ihre prominentesten Vertreter sind Qaddafis Sohn Saif al-Islam sowie der Vorsitzende der libyschen National Oil Company (NOC) und ehemalige Premierminister Shukri Ghanem. Reformer finden sich überdies mit Schwerpunkt an den Universitäten von Tripolis und Benghasi sowie im Anwalts- und Journalistenverband.

Die Status-quo-orientierte alte Garde indes wehrt sich gegen die Liberalisierung der Wirtschaft, sieht die Annäherung zum Westen kritisch und greift innenpolitische Konzessionen und Liberalisierungsschritte, wie etwa die Freilassung und soziale Rehabilitierung von Führern der Muslimbruderschaft 2007, scharf an.[10] Die Größe dieser Gruppe ist schwer abzuschätzen, da lediglich ein paar Scharfmacher öffentlich auftreten. Das Lager der potentiellen Verlierer im Falle von Reformen ist jedoch groß, und es ist anzunehmen, dass die alte Garde insbesondere bei den Verwaltungseliten starken Rückhalt genießt. Vertreter der alten Garde finden sich vor allem im Sicherheitsapparat, in den Revolutionskomitees, die seit 2007 vom Hardliner und Qaddafi-Cousin Omar Ishkal geleitet werden, sowie im Quasi-Parlament, wo der prominenteste Hardliner, Ahmed Ibrahim – ein weiterer Cousin Qaddafis –, stellvertretender Vorsitzender ist.

Die Gräben zwischen den beiden Lagern verlaufen quer durch die Regierung, die Qaddafi-Familie sowie durch viele staatliche Institutionen, darunter das Zentrum zum Studium des Grünen Buchs, der wichtigsten Forschungseinrichtung des Regimes. Bei den Differenzen zwischen den Parteien handelt es sich indes nicht nur um Richtungsauseinandersetzungen, sondern auch um Verteilungskämpfe im Kontext der wirtschaftlichen Öffnung. Nicht zuletzt aber stehen die gegenwärtigen Auseinandersetzungen mit der ungeklärten Frage der Nachfolge des Revolutionsführers in Zusammenhang: Da dessen Rolle nicht kodifiziert ist und keine Verfassung existiert, gibt es auch keine Regelung für die Nachfolge des De-facto-Staatsoberhaupts.

9 Vgl. zum Beispiel Andrew P. Cortell/James W. Davis, »Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda«, in: *International Studies Review*, 2 (Frühjahr 2000) 1, S. 65–87; Thomas Risse, »International Norms and Domestic Change: Arguing and Strategic Adaptation in the Human Rights Area«, in: *Politics & Society*, 27 (Dezember 1999) 4, S. 526–556.

10 *Menas Libya Focus*, 10/2006, S. 3.

Multiple Herausforderungen nach dem Ende der Isolation

Den herrschenden Eliten Libyens ist durchaus bewusst, dass sie vor großen inneren Herausforderungen stehen.[11] Aber kaum jemand spricht dies so deutlich aus wie Saif al-Islam, Qaddafis prominentester Sohn. Dieser hat zwar keine offizielle Funktion im libyschen System, ebenso wenig wie sein Vater. Dennoch war er über die von ihm gegründete »Qaddafi-Stiftung für Entwicklung« maßgeblich an Verhandlungen beteiligt, die eine Normalisierung der Außenbeziehungen zur Folge hatten. Seine Äußerungen werden, unabhängig davon, wie viel Macht bzw. Einfluss auf seinen Vater er wirklich hat, in Libyen wie auch von westlichen Regierungen ernst genommen – zumal er im In- und Ausland zunehmend als Kronprinz gilt. In zwei programmatischen Reden im August 2006 und August 2007 hat der 35-jährige Saif al-Islam einen ganzen Katalog von Herausforderungen aufgezählt, denen Libyen sich stellen muss.[12] Dabei deckt sich die Innensicht des jungen Qaddafi in wesentlichen Punkten mit der Außensicht westlicher Beobachter, seien es Wissenschaftler, internationale Organisationen und Institutionen oder Diplomaten vor Ort. Die wichtigsten Herausforderungen lassen sich grob drei Bereichen zuordnen: (a) Legitimität und Rechtsstaatlichkeit, (b) Wirtschaft und Wohlfahrt und (c) Sicherheit.

Legitimität und Rechtsstaatlichkeit

Nach wie vor konzentriert sich in Libyen die Macht auf einen kleinen Personenkreis um Mu'ammar al-Qaddafi, der in informeller und wenig transparenter Weise die Geschicke des Landes bestimmt. Das libysche System setzt sich einerseits aus den – zumindest der Form nach – basisdemokratischen und relativ transparenten Institutionen und Prozessen, anderseits aus revolutionären Institutionen zusammen, die keinerlei Kontrolle oder Rechenschaftspflicht unterliegen und willkürlich agieren. Aufgrund dieses dualen Charakters besteht ein erhebliches Defizit an Rechtsstaatlichkeit und Legitimität in diesem Herrschaftssystem (vgl. Kasten 1, S. 12f).

Wie es um Rechtsstaatlichkeit in der Praxis bestellt ist, haben die Prozesse gegen fünf bulgarische Krankenschwestern und einen palästinensischen Arzt gezeigt, die beschuldigt worden waren, libysche Kinder vorsätzlich mit dem HIV-Virus infiziert zu haben: Die Angeklagten wurden gefoltert, wichtige wissenschaftliche Beweismittel und entlastende Indizien wurden von den libyschen Gerichten ignoriert. Libysche Politiker wiesen europäische Forderungen nach Intervention mit dem eher zynischen Argument zurück, das libysche Justizwesen sei unabhängig, daher könne man nicht eingreifen. Dies mag auf dem Papier zutreffen, zumal in dem vierstufigen Gerichtswesen mehrere Appellationsmöglichkeiten bestehen.[13] Dennoch zeichnen die Berichte von Amnesty International und Human Rights Watch ein Bild, das von politischer Willkür beim Umgang mit Rechten von Oppositionellen, Migranten oder Minderheiten zeugt. Zwar wurden 2005 die notorischen »Volksgerichtshöfe« abgeschafft, die sich mit politischen Fällen beschäftigt hatten, aber es sind nach wie vor eine Vielzahl von Gesetzen in Kraft, die politische Rechte und bürgerliche Freiheiten massiv einschränken und Kollektivstrafen ermöglichen, in der Regel im Namen der Aufrechterhaltung der Revolution.[14]

Formell unabhängige Vereine existieren zwar, insbesondere im Wohltätigkeitsbereich – Vereinsfreiheit ist in der »Großen Grünen Charta für

11 Interviews, Tripolis, November 2006. Vgl. auch IMF, *Libya 2006 Article IV Consultation* [wie Fn. 7], S. 3.

12 Vgl. für den Volltext der Rede vom 20.8.2006 die Website der Gaddafi Development Foundation unter <http://gdf.org.ly/arabic/main.htm>; für die Rede vom 20.8.2007 siehe *Mideast Wire.com*, 24.8.2007. Vgl. auch Saif al-Islams Entwicklungsagenda mit dem Titel *Ma'an min adschl Libya al-ghadd* [Zusammen für das Libyen von morgen], Tripolis 2006.

13 Das libysche Rechtssystem basiert auf einer Mischung aus italienischem Zivilrecht und islamischen Rechtsprinzipien; weiterführend dazu Carnegie Endowment for International Peace/Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (Hg.), *Arab Political Systems: Baseline Information and Reforms – Libya*, S. 5, <www.carnegieendowment.org/files/Libya_APS.doc> (Zugriff am 17.12.2007).

14 Versammlungen, Sit-ins, Streiks und Demonstrationen sind verboten (Gesetz 45 von 1972); vgl. dazu auch Human Rights Watch, *Libya: Words to Deeds. The Urgent Need for Human Rights Reform*, New York, Januar 2006 (Bd. 18, Nr. 1[E]).

Menschenrechte« von 1988 festgeschrieben. Doch werden sämtliche Bestrebungen, die auf Unabhängigkeit zielen, zum Beispiel in internen Entscheidungsprozessen, im Keim erstickt. Das gilt auch für die Führungsgremien der Berufsverbände: Dem Anwaltsverband etwa wurden 2005 die regimenahen Kandidaten aufgezwungen. Entsprechend zurückhaltend müssen denn auch Organisationen wie das Libyan Arab Committee for Human Rights agieren, die sich für rechtsstaatlichere Verfahren einsetzen. Selbst im innerarabischen Vergleich schneidet Libyen sehr schlecht ab, wenn es um Rechtsstaatlichkeit, Korruptionskontrolle, staatliche Ordnungspolitik und Partizipation geht.[15]

Allerdings lässt sich daraus nicht automatisch schließen, dass die libysche Bevölkerung mit den bestehenden Herrschaftsstrukturen in ähnlicher Weise hadert wie die westliche Öffentlichkeit. Die Zustimmung zu diesen Strukturen ist nicht verlässlich zu eruieren, da unabhängige Umfragen zu derartigen Themen ein Tabu darstellen. Gespräche mit libyschen Funktionären und Sozialwissenschaftlern und mit Menschen von der Straße gestalten sich schwierig. Artikel 166 im Strafgesetz sieht die Todesstrafe für alle vor, die Kontakte zu einem ausländischen Staat oder seinen Angestellten unterhalten. Selbst wenn solche Kontakte nur noch sporadisch geahndet werden, etwa wenn es gilt, Oppositionelle hinter Schloss und Riegel zu bringen, sind die Ängste vor den Folgen eines Austauschs mit Ausländern nach wie vor weit verbreitet. Diplomaten vor Ort berichten, dass kaum ein Libyer, ob er nun Funktionär oder Wissenschaftler ist, bereit sei, zu Botschaftsempfängen zu kommen.[16] Will man unter diesen Umständen politische und gesellschaftliche Trends identifizieren, ist man vorwiegend auf die Analyse von Gegenreaktionen und Maßnahmen des Regimes sowie auf Interviews mit ausländischen Beobachtern vor Ort sowie informellen Interviews mit Libyern angewiesen.

Institutionen und Verfassung

Wenn Saif al-Islam sagt, »das demokratische System, von dem wir träumten, gibt es in der Realität nicht [...], das existierende System missbraucht den Begriff der Demokratie«,[17] dann spricht er die Desillusionierung der Bevölkerung über die basisdemokratischen Institutionen an. Nach Angaben sowohl von Insidern als auch von Kritikern des Regimes nimmt die Partizipation in diesen Institutionen kontinuierlich ab. Die Website *sahifat al-watan al-libyya* (die »libysche Vaterlandszeitung«), die Saif al-Islam nahesteht, veröffentlichte im Herbst 2007 die Ergebnisse einer elektronischen Umfrage zum Thema: »Nimmt das Allgemeine Volkskomitee seine Aufgaben zum Nutzen des Bürgers wahr?« Über 91% der Teilnehmer antworteten mit Nein, nur rund 8% mit Ja.[18] Unabhängig davon, ob diese Zahlen manipuliert sind, spiegelt ihre Publikation an so prominenter Stelle zweierlei: Erstens die Wahrnehmung Saif al-Islams, dass die Bevölkerung mit den politischen Institutionen in höchstem Maße unzufrieden ist, und zweitens den Versuch des jungen Qaddafi, sich ähnlich, wie es sein Vater in der Vergangenheit wiederholt getan hatte, von den diskreditierten basisdemokratischen Institutionen abzusetzen.

Dabei stellt nicht nur die mangelnde Legitimität dieser Institutionen vor allem für die Reformer ein Problem dar, sondern auch die Schwerfälligkeit der Prozesse. Wenn der Allgemeine Volkskongress der Regierung wohlgesinnt ist, lassen sich Gesetzesvorlagen in einem informellen Prozess direkt vom Volkskongress absegnen. Formell müssen alle Gesetzesvorlagen aber den basisdemokratischen Prozess durchlaufen, und das kann Jahre dauern, da die Basiskongresse nur wenige Male jährlich zusammenkommen. Die bestehenden Strukturen bieten einflussreichen Hardlinern wie dem stellvertretenden Parlamentspräsidenten und Cousin Qaddafis, Ahmed Ibrahim, folglich die Möglichkeit, Reformen zu torpedieren und zu verwässern, indem sie darauf beharren, dass alle Vorlagen in die Endlosschlaufe des (pseudo-) basisdemokratischen Prozesses eingespeist werden.

15 Vgl. Daniel Kaufmann/Aart Kraay/Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996–2006*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/> (Zugriff am 17.12.2007).

16 Die folgenden Ausführungen beruhen maßgeblich auf Interviews, die im November 2006 in Tripolis mit staatlichen Vertretern und Wissenschaftlern aus verschiedenen sozialen Milieus geführt wurden.

17 Vgl. die Rede vom 20.8.2006 [wie Fn. 12].

18 Vgl. <www.gaddafi-today.org/more.asp?NewsID=76&catID=16> (Zugriff am 30.9.2007). Diese Website, die anfangs *Qaddafi al-Youm* (Qaddafi heute) hieß, wurde 2007 lanciert. Dabei war zunächst unklar, von wem sie initiiert wurde: vom Vater, dessen Bild die Seite krönte, oder von Saif al-Islam, dessen Linie sie vertrat. Die Website entwickelte sich aber zusehends zu einem Vehikel für Saif al-Islams Reformagenda.

Kasten 1
Das libysche Herrschaftssystem in Theorie und Praxis

1969 stürzten die sogenannten Freien Offiziere mit Qaddafi an ihrer Spitze den seit der Unabhängigkeit im Dezember 1951 regierenden König Idris al-Sanusi in einem unblutigen Coup. In dessen Folge veränderte (»revolutionierte«) die neue libysche Führung die politischen, wirtschaftlichen und bis zu einem gewissen Grad auch die gesellschaftlichen Strukturen grundlegend.

Zumindest in der Theorie wird Libyen basisdemokratisch von unten nach oben regiert. Nach der sogenannten Dritten Universellen Theorie, die Qaddafi in den drei Bänden des Grünen Buchs (1975–79) dargelegt hat und die den ideologischen Überbau des Systems bildet, übt das Volk die Macht direkt aus und darf darin durch keinerlei vermittelnde Institutionen beeinträchtigt werden. Dies erklärt unter anderem, warum in der libyschen *Jamahiriya* (Staat der Massen) politische Parteien bis heute verboten sind. Die Dritte Universelle Theorie, die sich als dritter Weg zwischen Kommunismus und Kapitalismus versteht, verbindet sozialistisch-egalitäre mit islamischen Prinzipien.[a]

In der Praxis stellt das libysche Herrschaftssystem ein eigentümliches Amalgam dar aus: (1) gewählten basisdemokratischen Institutionen, (2) nichtgewählten revolutionären Institutionen sowie (para-) militärischen Einheiten mit hoher Regimeloyalität, (3) semi-institutionalisierten Stammesstrukturen, (4) der Qaddafi-Familie und ihren informellen Beratergremien. Funktion und gegenseitige Abgrenzung dieser verschiedenen Strukturen sind in höchstem Maße unklar, da Libyen bis heute keine Verfassung hat[b] und politische Entscheidungen in wenig transparenten, informellen Prozessen getroffen werden. Unbestritten ist indes, dass Mu'ammar Qaddafi und seine informellen Netzwerke das Zentrum der Macht in Libyen bilden. Zu diesen Netzwerken zählen Mitglieder der Qaddafi-Familie und des Qadadfa-Stammes, dem Qaddafi angehört, Führer anderer wichtiger Stämme, Sicherheitschefs und revolutionäre Weggefährten.

Die basisdemokratischen Strukturen

Das politische System besteht aus mehreren Ebenen. Auf der untersten finden sich derzeit rund 500 Basiskongresse (die Zahl der Kongresse schwankt; ebenso die Zahl der Mitglieder, die sich je nach Einzugsgebiet eines Basiskongresses zwischen einigen Hundert und mehreren Tausend bewegen kann) mit legislativem Charakter, die sich zwei- bis viermal jährlich treffen, um (a) Gesetzesvorschläge und -vorlagen zu diskutieren und zu verabschieden, (b) Vertreter in die Basiskomitees (die lokale Exekutive) zu wählen und (c) einen Delegierten für den Allgemeinen Volkskongress (Quasi-Parlament mit insgesamt 760 Delegierten, dessen Sekretariat aber auch gewisse exekutive Funktionen wahrnimmt) zu bestimmen. Dabei wird offen durch Heben der Hand abgestimmt. 1998 wurden mit den *sha'biyat* solche Kongresse und Komitees auch auf regionaler Ebene geschaffen. Sie bestehen aus Vertretern der Basiskongresse sowie der Berufsverbände und Gewerkschaften und stellen ebenfalls Delegierte für den Allgemeinen Volkskongress. Die Aufgabe dieser Delegierten ist es, die Entschlüsse der unteren Ebene weiterzureichen und daraus Gesetze und politische Strategien zu erarbeiten. Überdies wählen sie ein sieben- bis achtköpfiges Generalsekretariat, dessen Vorsitzender das nominelle Staatsoberhaupt ist, sowie die Mitglieder der Regierung, die sogenannten Sekretäre des Allgemeinen Volkskomitees (2007 waren es 17, die Zahlen schwanken von Jahr zu Jahr). De facto werden die Minister aber von Qaddafi ernannt.

Theoretisch müssen alle Gesetzesvorlagen den basisdemokratischen Prozess durchlaufen, ob sie nun von unten erarbeitet oder von oben eingespeist werden. Die Regierung bzw. die Ministerien haben aber die Möglichkeit, ressortspezifische Dekrete zu erlassen. Dies sorgt immer wieder für Spannungen zwischen Regierung und Allgemeinem Volkskongress. Dabei ist unklar, inwieweit diese und andere Dynamiken des basisdemokratischen Prozesses Qaddafis Kontrolle entgleiten (können).

Im März 2008 kündigte der Revolutionsführer grundlegende Veränderungen der bestehenden Strukturen an, darunter die Abschaffung nahezu aller Ministerien.[c] Ähnliche Neuerungen in der Vergangenheit sind allerdings meist nur punktuell umgesetzt oder nach kurzer Zeit wieder rückgängig gemacht worden.

Die revolutionären Strukturen und der Sicherheitsapparat

Entscheidungsprozesse werden auf allen Ebenen von Mitgliedern der revolutionären Strukturen beeinflusst und kontrolliert. Das beginnt damit, dass die programmatischen Reden und Vorstellungen des Revolutionsführers die Agenda der Basiskongresse ebenso vorgeben wie wichtige Entscheidungen der Regierung. Die Funktion Mu'ammar al-Qaddafis ist exemplarisch für die vielen Ungereimtheiten im libyschen System: Der selbsternannte Revolutionsführer – der weder gewählt ist noch abgewählt werden kann – hat in den basisdemokratischen politischen Institutionen, die Libyen formell regieren, keine offizielle Position. Er führt jedoch die Streit- und Sicherheitskräfte und sitzt den revolutionären Institutionen vor – die in Libyen für Qaddafi offiziell verwendete Bezeichnung »der Bruder Führer« trägt diesem paradoxen Status Rechnung.

Die Revolutionskomitees, die 1977 zur Förderung der revolutionären Werte gegründet wurden und formell keine Funktion im politischen System haben, manipulieren die basisdemokratischen Prozesse, etwa indem sie Personen mit divergierenden Meinungen massiv unter Druck setzen.[d] Zudem überwachen sie sämtliche gesellschaftlichen Bereiche und intervenieren unter anderem im Justizwesen. In den neunziger Jahren hat Qaddafi die ihm loyale bewaffnete Volksgarde geschaffen, die anstelle der Wehrpflichtigenarmee mit den sensiblen Sicherheitsangelegenheiten betraut wird.[e]

Die Strukturen des verzweigten libyschen Sicherheitsapparates sind für Beobachter weitgehend undurchsichtig. Bekannt ist vor allem, dass eine Reihe von Figuren aus den diversen Sicherheitsdiensten, darunter der Chef des Auslandsgeheimdienstes, Musa Kusa, auf Entscheidungen Qaddafis großen Einfluss haben. Neben Qaddafi hatten 2007 noch drei seiner revolutionären Weggefährten und Mitglieder des inzwischen aufgelösten Revolutionären Kommandorates Spitzenpositionen im Sicherheitsapparat.[f] Spätestens seit den neunziger Jahren befindet sich der Sicherheitsapparat in einer Phase der »Primordialisierung«, das heißt Schlüsselposten werden innerhalb der Qaddafi-Familie bzw. innerhalb des Qadadfa-Stammes vergeben.[g]

Die Stammesstrukturen

Libyen ist nach wie vor eine Gesellschaft, in der Stämme eine entscheidende Rolle spielen. Nachdem Qaddafi zu Beginn seiner Herrschaft der Stammespolitik den Kampf angesagt hatte, ist sie mit der Zeit zu einer seiner wichtigsten Herrschaftsinstrumente und -stützen geworden. Es ist Qaddafi gelungen, die einflussreichsten Stämme in sein System einzubinden, indem er ihnen materielle Privilegien und Posten verschaffte. Mit der Gründung der Volksführerschaftskomitees 1993, in denen Stammesführer und traditionelle Eliten organisiert werden und über die ein Teil der Erdölrente verteilt wird, hat Qaddafi diesen Prozess formalisiert. Entscheidend für das reibungslose Funktionieren des hochpersonalisierten und wenig institutionalisierten Herrschaftssystems ist folglich nicht zuletzt dessen Verteilungskapazität, die im Rentiercharakter der libyschen Ökonomie gründet.[h]

a Weiterführend zum Grünen Buch und der Ausgestaltung des libyschen Systems seit 1969 vgl. Hanspeter Mattes, *Bilanz der libyschen Revolution. Drei Dekaden politischer Herrschaft Mu'ammar al-Qaddafis*, Hamburg, September 2001 (Wuquf-Kurzanalysen, Nr. 11–12); Amal Obeidi, »Elitenstruktur in Libyen: neue Institutionen und aufstrebende Eliten«, in: Volker Perthes (Hg.), *Elitenwandel in der arabischen Welt und Iran*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2002 (SWP-Studie 41/2002), S. 65–77; Dirk Vandewalle, *A History of Modern Libya*, Cambridge 2006, S. 97–138.

b Eine Reihe von untereinander nicht kohärenten Dokumenten, wie die Verfassungserklärung von 1969 und die »Proklamation der Etablierung der Volksherrschaft« von 1977, in der auch der Koran zur »Quelle der Führung« erklärt wurde, fungieren als Quasi-Verfassung.

c Vgl. *BBC Monitoring Global Newsline Middle East Political File*, 3.3.2008.

d Der Roman des Libyers Hisham Matar, *In the Country of Men*, London 2006, vermittelt ein eindrückliches Bild von dem Klima des Terrors, das die Revolutionskomitees vor allem in den achtziger Jahren verbreiteten.

e Weiterführend Luis Martinez, *The Libyan Paradox*, London 2007, S. 70–81.

f Der Generalstabschef der Streitkräfte Abu Bakr Yunis, der stellvertretende Generalstabschef al-Khuweldi al-Humeidi sowie der Sicherheitschef Mustafa al-Kharrubi.

g Vgl. John Barger, »From Qaddafi to Qadadfa: Kinship, Political Continuity, and the Libyan Succession«, in: *The Journal of Libyan Studies*, 2 (Sommer 2001) 1, S. 24–38.

h Weiterführend zu Rentiersystemen vgl. Hazem Beblawi, »The Rentier State in the Arab World«, in: Giacomo Luciani (Hg.), *The Arab State*, Berkeley u.a. 1990, S. 85–98.

Die reformorientierte Regierung von Shukri Ghanem (2003–2006) war nicht zuletzt daran gescheitert, dass sie vom Allgemeinen Volkskongress permanent sabotiert wurde und weil Unklarheit über institutionelle Kompetenzen bestand.[19] So hatte zum Beispiel der Streit um Kompetenzen und Verfahrensfragen zwischen der libyschen NOC und dem 2006 abgeschafften (und durch ein Aufsichtsgremium ersetzten) Ölministerium die Vergabe von Konzessionen und Verträgen im Erdölsektor nach der außenpolitischen Wende deutlich verlangsamt und nicht gerade dazu beigetragen, das Vertrauen der Investoren in den libyschen Reformprozess zu stärken.[20]

Insofern überrascht es auch wenig, dass die (wirtschaftlichen) Reformer, als deren Speerspitze sich Saif al-Islam versteht, die Etablierung einer Verfassung, die das Verhältnis der verschiedenen staatlichen Institutionen zueinander regeln und Gewaltenteilung festschreiben soll, und die Entwicklung eines unabhängigen Obersten Gerichtshofs als Top-Prioritäten erachten.[21] Zwar gibt es seit Ende der neunziger Jahre Gremien, die sich mit der Ausarbeitung einer Verfassung beschäftigen. Doch scheiterten sie bislang stets an denselben Punkten, darunter an der Klärung der Frage, welche Funktion den Revolutionskomitees zukommt und ob und wie die Rolle des Revolutionsführers kodifiziert werden soll.[22]

Pressefreiheit und Menschenrechte

Die Tatsache, dass sich Libyer seit Ende der neunziger Jahre via Internet und Satellitenfernsehen weitgehend frei informieren können, stellt das Regime vor mehrere Probleme. Erstens bieten die großen panarabischen Sender wie *al-Jazira* libyschen Oppositionellen eine Plattform und berichten wenig schmeichelhaft über die libyschen Zustände. Zweitens kommen die Libyer durch die elektronischen ausländischen Medien generell mit einer analytischeren und kritischeren Art der Informationsvermittlung in Berührung. Immer öfter erscheinen denn auch in libyschen Zeitungen Artikel, die von Pressefreiheit handeln, wenn auch auf eher abstraktem Niveau und ohne explizite Erwähnung Libyens. In Kombination mit Ermahnungen internationaler Menschenrechts- und Presseorganisationen scheint all dies die herrschenden Eliten unter einen gewissen Zugzwang zu bringen. Saif al-Islam erklärte 2006, in Zukunft müssten sich die Libyer nicht mehr nur mit drei schlecht gestylten Zeitungen zufriedengeben, die sie krank machen würden.[23] 2007 machte er sein Versprechen wahr und lancierte einen privaten Fernsehsender sowie zwei »unabhängige« Zeitungen, die ästhetisch zeitgemäßer aufgemacht sind. Inhaltlich unterscheiden sie sich von den staatlichen Medien vor allem durch eine schonungslose Aufdeckung gewisser Missstände in der staatlichen Verwaltung und in der Regierung. Regimekritische Kreise monieren allerdings, dass Saif al-Islam die privaten Medien genauso monopolisiere wie sein Vater die staatlichen, dabei aber zugleich versuche, diese Tatsache zu vertuschen.[24]

Die internetbedingte größere Durchlässigkeit für Informationen aus und für Libyen sowie der Versuch von Teilen der Herrschaftselite seit der außenpolitischen Wende 2003, ein positives Image des Regimes nach außen zu vermitteln, hat auch Folgen für die Situation der Menschenrechte. Saif al-Islam hat – ob aus Überzeugung, aus Machtüberlegungen oder aus beidem heraus, sei dahingestellt – Amnesty International (AI) 2004 erstmals nach fast zwei Jahrzehnten wieder die Möglichkeit geboten, nach Libyen einzureisen. Er startete 2003 eine Anti-Folterkampagne, trieb die Aufklärung des Mordes an einem oppositionellen Journalisten 2005 voran und sprach 2006 und 2007 immer öfter von der Notwendigkeit einer unabhängigen Justiz. Diese Kampagnen haben ebenso wie die vor Ort recherchierten Berichte von AI und Human Rights Watch nicht nur die Transparenz in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen – an Libyern und an (illegalen) Migranten und Migrantinnen – erhöht, sondern auch den internationalen Druck, diese Verletzungen zu ahnden. Darüber hinaus haben sie auch in Libyen selbst Wirkung gezeigt: Immer mehr Angehörige von in den achtziger und neunziger Jahren vom Staat verschleppten und mit größter Wahrscheinlichkeit ermordeten Libyern – bei einer brutal niedergeschlagenen Revolte im Abu-Salim-Gefängnis 1996 sollen allein mehr als 1000 Häftlinge erschossen worden sein – verschaffen sich Gehör in der libyschen

19 Ghanem ging so weit, sich in den libyschen Medien darüber zu beklagen, dass der Volkskongress seine Arbeit lahmlege, indem er Ernennungen in den Ministerien verzögere oder blockiere; vgl. Alison Pargeter, »Libya: Reforming the Impossible«, in: *Review of African Political Economy*, 108 (2006), S. 219–235 (225).

20 *Middle East Economic Digest* (MEED), 9.–15.12.2005.

21 Vgl. die Rede vom 20.8.2007 [wie Fn. 12].

22 Interviews, Tripolis, November 2006.

23 Vgl. die Rede vom 20.8.2006 [wie Fn. 12].

24 *Jeel Libya*, 26.8.2007; *Al-Jazeera.net*, 30.10.2007.

Öffentlichkeit und verlangen, dass die Justiz sich ihrer Fälle annimmt.[25] Nicht zuletzt trägt die größere internationale Aufmerksamkeit dazu bei, das Klima der Angst etwas abzumildern, indem sie das Regime unter einen gewissen Rechtfertigungsdruck setzt.[26]

Oppositionelle Gruppen

Die nicht-bewaffnete libysche Opposition lässt sich in vier Gruppen unterteilen. Keine von ihnen konnte sich 2007 im Land selbst organisieren. Eine kleine und numerisch unbedeutende Gruppe bilden demokratieorientierte Individuen, die Tabus brechen, indem sie nicht nur das System, sondern auch Qaddafi öffentlich kritisieren. In der Regel führt sie dies ins Gefängnis. Bestes Beispiel ist Libyens prominentester politischer Gefangener, Fathi al-Jahmi, der sich seit 2002 fast ununterbrochen in Haft befindet.[27] Für das Regime sind diese Oppositionellen nicht gefährlich, unangenehm ist ihm allenfalls die Aufmerksamkeit, die internationale Menschenrechtsorganisationen ihnen widmen.

Die zweite Gruppe ist die mehrheitlich säkulare und stark zersplitterte Opposition im Exil. Am prominentesten ist die National Front for the Salvation of Libya (NFSL), unter deren Dach in den neunziger Jahren zeitweise auch die Muslimbrüder operierten. Ein Kongress dieser Opposition in London 2005, der von den Muslimbrüdern boykottiert wurde, wirkte eher hilflos. Die Forderung nach dem Abtreten Qaddafis, einer Übergangsregierung, freien Wahlen und Respektierung von Menschenrechten mutete angesichts der Machtfülle des Revolutionsführers utopisch an. Diese Gruppe von Oppositionellen stellt für die libysche Führung insofern ein Problem dar, als sie systematisch Informationen über innerlibysche Entwicklungen veröffentlicht, die von offizieller Seite geheim gehalten oder verzerrt vermittelt werden.

Eine dritte Gruppe sind nicht eigentlich Oppositionelle, sondern ethnische Minderheiten, wie etwa die Tuareg, die – je nach Schätzung – 10 bis 20% der Bevölkerung ausmachen und diskriminiert werden, zum Beispiel indem sie bis 2007 keine nicht-arabischen Namen verwenden durften. Bislang sind die libyschen Minderheiten noch wenig politisiert. Im November 2007 soll es allerdings zu Unruhen unter den im Süden des Landes lebenden Toubous gekommen sein.[28]

Die größten Kopfschmerzen bereitet dem Regime ganz offensichtlich die vierte Gruppe, die islamistische Opposition. Schon zu Beginn der siebziger Jahren hatte sich in- und außerhalb Libyens unter religiösen Gelehrten Widerstand gegen Qaddafis als häretisch angesehene eigenwillige Islaminterpretation geregt.[29] In den achtziger Jahren, als sich das Land vor allem aufgrund des Ölpreisverfalls in einer tiefen sozioökonomischen Krise befand und die Revolutionskomitees die Bevölkerung immer stärker terrorisierten, entstand eine militante islamistische Bewegung. Mitte der achtziger Jahre verübten islamistische Studenten erste Brandanschläge auf staatliche Einrichtungen (u.a. auf verschiedene Volkssupermärkte); es folgten Hinrichtungen von Aktivisten. Am Ende jenes Jahrzehnts erreichten die gewaltsamen Konfrontationen zwischen militanten Islamisten und Sicherheitskräften einen neuen Höhepunkt. Von 1995 bis 1998 schließlich kam es, primär im Osten des Landes, regelmäßig zu Guerillaaktionen bewaffneter Gruppen, darunter ein misslungener Anschlag auf Qaddafi. Das Regime reagierte mit massivster Gewalt und Kollektivstrafen. Bis heute werden Islamisten unterdrückt, auch wenn sie, wie die libyschen Muslimbrüder, der Gewalt abgeschworen haben.

Wie viele Mitglieder die Muslimbruderschaft, die relevanteste islamistische Strömung im Land, heute hat, lässt sich nur erahnen. Libysche Soziologen und Politologen berichten, dass die Zahl der Bartträger und Betenden an Universitäten deutlich zugenommen hat und die Muslimbrüder insbesondere im universitären Milieu an Rückhalt gewinnen. Im Frühjahr 2006 wurden mehr als 80 führende Mitglieder der Bruderschaft nach achtjähriger Haft entlassen. Ein

25 Vgl. zum Beispiel *Libya al-Youm* (London), 27.5.2007.

26 Ein Ministerialbeamter sagte der Autorin: »Was sich seit der außenpolitischen Wende verändert hat, ist, dass wir weniger Angst haben, auf der Straße aufgegriffen zu werden und spurlos zu verschwinden, denn unsere Entscheidungsträger scheuen die vielen damit verbundenen Nachfragen« (Interview, Tripolis, November 2006).

27 Der Ingenieur und ehemalige hohe Verwaltungsbeamte war verhaftet worden, weil er an einem Basisvolkskongress freie Wahlen, eine freie Presse und die Abschaffung des Grünen Buches gefordert hatte. 2004 wurde er aufgrund einer Intervention eines US-Senators vorübergehend auf freien Fuß gesetzt (vgl. *Washington Post*, 16.11.2006), kurz danach aber erneut verhaftet, nachdem er Qaddafi gegenüber panarabischen Fernsehsendern als Diktator bezeichnet hatte.

28 *BBC Monitoring Global Newsline Middle East Political File*, 17.11.2007.

29 Vgl. für detaillierte Ausführungen dazu Hanspeter Mattes, *Qaddafi und die islamistische Opposition in Libyen. Zum Verlauf eines Konflikts*, Hamburg 1995 (Mitteilungen des Deutschen Orient-Instituts, Nr. 51), S. 9–17.

juristischer Berater Qaddafis kommentierte dies mit den Worten: »Wir haben sie verhaftet, weil die Muslimbrüder immer stärker wurden. Aber als ihre Führer im Gefängnis saßen, wurden sie noch stärker, also schien es uns sinnvoller, sie zu freizulassen.«[30] Wenn Saif al-Islam 2007 in einer vom libyschen Fernsehen übertragenen Rede gegen (imaginäre) säkulare Gegner der *shari'a* in Libyen wetterte und die Abschaffung der in der *shari'a* festgeschriebenen Strafen als undenkbar und als unüberschreitbare rote Linie bezeichnete, dann wohl in erster Linie, um im islamistischen Milieu Sympathien zu gewinnen.[31]

Wirtschaft und Wohlfahrt

Libyen verfügte 2006 mit 12 848 Dollar zwar über ein erheblich höheres Pro-Kopf-Einkommen (in Kaufkraftparitäten) als seine Nachbarn Algerien (2006 7747 US-Dollar) oder Ägypten (2006 4895 US-Dollar).[32] Auch stand das Land im Human Development Index (HDI) 2007 der Vereinten Nationen mit Platz 56 von 177 wesentlich besser da als alle Nachbarstaaten. Doch zeigt sich gerade am Beispiel Libyens, dass Perzeptionen oft entscheidender sind als die realen (oder statistischen) Gegebenheiten. Insbesondere junge Libyer empfinden ihren Lebensstandard als sehr niedrig und vergleichen ihn weniger mit demjenigen der angrenzenden Länder, sondern eher mit dem der Golfstaaten – auch hier spielt das Satellitenfernsehen eine wichtige Rolle.[33] Ein häufig zu hörendes Argument libyscher Jugendlicher lautet, ihr Land müsste angesichts hoher Öleinnahmen, großer Devisenreserven und einer geringen Bevölkerungszahl eigentlich wie Dubai aussehen – wenn das Geld nicht in den Taschen korrupter Eliten verschwinden würde. Ein libyscher Witz besagt denn auch, die Internationale Atombehörde hätte bei ihren Inspektionen in Libyen nach 2003 keine Massenzerstörungswaffen, sondern schlicht Massenzerstörung vorgefunden.[34]

Tatsächlich überrascht das libysche Straßenbild ebenso wie die städtische Infrastruktur: Zwar trifft man nicht auf die Armut des ländlichen Marokko oder verwahrloste Vorstädte wie in Algerien und wiederum in Marokko, doch käme heute kein Besucher der Hauptstadt Tripolis vom äußeren Augenschein her auf die Idee, dass er sich in einem ölreichen Land mit einer sehr geringen Auslandsverschuldung und mit Devisenreserven in Höhe von über 65 Milliarden US-Dollar (Mitte 2007) aufhält. Vom architektonischen Glanz sowie den Shopping- und Unterhaltungsangeboten der Golfstaaten fehlt jede Spur.

Die libysche Führung hatte der Bevölkerung suggeriert, dass die außenpolitische Wende auch ökonomische Chancen biete. Dies erweist sich nun zunehmend als Problem, da sich die Lebensumstände für die Mehrheit der rund 6 Millionen Einwohner Libyens bislang nicht spürbar verbessert haben. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die libyschen Reallöhne bis 2006 beständig gesunken sind, unter anderem weil die Höhe der staatlichen Löhne von 1981 bis 2007 eingefroren war und sie durchschnittlich umgerechnet rund 110–120 Dollar betrugen. Mit den hohen Ölpreisen hat sich auch der Druck auf das Regime verstärkt, die Löhne anzuheben und die staatlichen Wohlfahrtsleistungen auszubauen.[35]

Die allgemeine Unzufriedenheit mit den staatlichen Wohlfahrtsleistungen und den ökonomischen Entwicklungen ist offensichtlich und findet auch in Leserbriefen an Zeitungen, in der Beschwerdespalte der Regierungswebsite sowie auf anderen regimenahen Webseiten ihren Niederschlag. Zumindest ein Teil dieser Beschwerden kann auch als verdeckte Regime- und Systemkritik interpretiert werden. Insbesondere das Gesundheitswesen, das aufgrund erheblicher Verwaltungsdefizite in einem desolaten Zustand ist, steht tagtäglich unter öffentlichem Beschuss[36] – nicht zuletzt deswegen war es für das

30 Interview, Tripolis, November 2006.

31 Im Personenstandsrecht werden die Prinzipien der *shari'a* angewendet. 1994 wurden zudem *shari'a*-Strafen bei Übertretung einer Reihe von Gesetzen angeordnet; vgl. zur Teilislamisierung der Gesetzgebung: Hanspeter Mattes, »Libyen – staatliche Religionspolitik im Dienste der Septemberrevolution«, in: Sigrid Faath (Hg.), *Staatliche Religionspolitik in Nordafrika/Nahost. Ein Instrument für modernisierende Reformen?*, Hamburg 2007, S. 123ff.

32 IMF, *World Economic Outlook Database October 2007 Edition*, <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/index.aspx> (Zugriff am 17.12.2007).

33 Interviews mit Jugendlichen sowie mit libyschen Soziologen, die im Rahmen eines Projekts die Haltungen libyscher Jugendlicher erforschen, Tripolis, November 2006.

34 Vgl. Pargeter, »Libya: Reforming the Impossible« [wie Fn. 19], S. 220.

35 Vgl. IMF, *Libya 2006 Article IV Consultation* [wie Fn. 7], S. 3.

36 Nachdem die Qaddafi al-Youm-Website im August 2006 einen Artikel über Korruption und Vernachlässigung von Patienten in einem Krankenhaus in Benghasi publiziert hatte, sah sich das Gesundheitsministerium gezwungen, ein Untersuchungskomitee einzusetzen. Probleme im Gesundheitswesen, wie Personalmangel und Engpässe bei der Versorgung mit Medikamenten, gehen auf schlechte Verwaltung

Regime so wichtig, Sündenböcke für die Infektion Hunderter von Kindern mit HIV in einem Krankenhaus in Benghasi zu finden. Gerade im Bereich Wohlfahrt steht Libyen vor einer Reihe miteinander verketteter Probleme, deren Lösung dringlich ist, da sie großen sozialen Sprengstoff bergen – im Folgenden sollen nur einige der wichtigsten genannt werden.

Demographie und Strukturreformen

Libyen hat heute eine der jüngsten Bevölkerungen in der arabischen Welt. Ein Drittel der Libyer ist jünger als 15 Jahre, im Durchschnitt bringt jede Frau 3,0 Kinder zur Welt.[37] Das ohnedies bereits bestehende Problem der Jugendarbeitslosigkeit – Schätzungen der generationenübergreifenden Arbeitslosenraten schwanken zwischen 30% und 65%[38] – wird sich folglich in den kommenden Jahren noch dramatisch verschärfen, sofern es nicht gelingt, eine große Zahl neuer Arbeitsplätze zu schaffen und ausländische Arbeitskräfte durch libysche zu ersetzen. Ersteres wird nur möglich sein, wenn die Liberalisierung und vor allem Diversifizierung der libyschen Wirtschaft voranschreitet, konkret: wenn neben dem wenig arbeitsintensiven Kohlenwasserstoffsektor auch andere Wirtschaftszweige prosperieren, die längerfristig wachstumsträchtig und international wettbewerbsfähig sind.[39] Einen Hinweis darauf, wie lang der Weg bis zu diesem Ziel sein wird, gibt der Index der amerikanischen Heritage Foundation zur Wettbewerbsfähigkeit: Libyen gelangte 2007 auf Platz 155 von 157 untersuchten Ländern.[40]

Für eine »Libysierung« des Arbeitsmarktes sind Bildung und die Vermittlung eines neuen Arbeitsethos Schlüsselelemente. Noch sind die meisten Libyer es gewohnt, dass der Staat für sie sorgt, entweder indem er sie direkt entlohnt – rund eine Million Libyer sind Staatsangestellte – oder indirekt, indem er ihnen auf formellem oder informellem Weg eine Rente zuteilt. Ausländischen Firmen wird zunehmend häufiger zur Auflage gemacht, Libyer einzustellen, sie finden aber kaum qualifizierte Fachkräfte.[41] Das libysche Bildungssystem hat zwar die beachtliche Leistung vollbracht, die Analphabetenrate, die sich nach der Unabhängigkeit bei den Männern auf rund 80% bezifferte, in der Gesamtbevölkerung auf knapp 16% zu senken. Doch haben die Jahre der Isolation in Verbindung mit einem bis vor wenigen Jahren geltenden Verbot, Fremdsprachen zu unterrichten, dazu geführt, dass junge Libyer keine Fremdsprachenkenntnisse besitzen, eine sehr einseitige Allgemeinbildung haben, kaum über international anschlussfähiges Fachwissen verfügen und davor zurückscheuen, selbständig zu denken.[42]

Für Jugendliche in Libyen gilt es aber nicht nur Arbeitsplätze zu schaffen, sondern auch ein im weiteren Sinne attraktives soziokulturelles Umfeld. Letzteres ist insofern von besonderer Relevanz, als die libyschen Jugendlichen zwar mehr Geld haben als ihre arabischen Nachbarn, in Libyen aber auch nach dem Ende der außenpolitischen Isolation kaum Unterhaltungsangebote existieren wie Kinos oder Konzerte. Erschwerend kommt hinzu, dass die tribale libysche Gesellschaft selbst im innermaghrebinischen Vergleich äußerst konservative Vorstellungen von den Geschlechterrollen hegt. Frauen finden sich in öffentlichen Veranstaltungen nur sehr vereinzelt, wenn überhaupt – daran konnte auch die relativ offene Haltung des Revolutionsführers in diesem Punkt wenig verändern. Da es für junge Libyer obendrein immer schwieriger wird, eine Familie zu gründen, weil Hochzeiten traditionell sehr kostspielig und erschwingliche Wohnungen rar geworden sind, wächst das Frustrationspotential unter Jugendlichen.[43]

und Korruption, auf die dezentrale Organisation des Gesundheitswesens und das Fehlen eines nationalen Steuerungsorgans zurück; vgl. dazu auch World Health Organization (WHO), *Country Cooperation Strategy for WHO and the Libyan Arab Jamahiriya, 2005–2009*, Kairo 2006.

37 United Nations Development Programme (UNDP) (Hg.), *Human Development Report 2007. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, New York 2007, S. 229–232.

38 Vgl. The Economist Intelligence Unit (Hg.), *Country Profile Libya*, London 2007, S. 34; *MEED*, 16.–22.2.2007.

39 Die libysche Wirtschaft ist eine der am wenigsten diversifizierten weltweit; vgl. IMF, *Libya 2006 Article IV Consultation* [wie Fn. 7], S. 4.

40 The Heritage Foundation/The Wall Street Journal (Hg.), *Index of Economic Freedom 2007. The Link between Economic Opportunity and Prosperity*, Washington, D.C. u.a. 2007, S. 9–13.

41 Vgl. *MEED*, 16.–22.2.2007.

42 Libysche Bibliotheken sind so schlecht ausgestattet, dass Universitätsprofessoren insbesondere in den Sozialwissenschaften oft keine Wahl haben, als Bücher aus dem Ausland mitzubringen und selbst ins Arabische zu übersetzen (Interviews, Tripolis 2006).

43 Ein von Saif al-Islam organisiertes Konzert des britischen Popstars Bob Geldof in Benghasi im August 2007 endete in Tumulten. Das Konzert wurde abgebrochen, Geldofs Ausrüstung war weitgehend zerstört. Unklar ist, ob die Revolutionskomitees mitmischten und die Jugendlichen dazu anstachelten, gegen Saif al-Islam oder den westlichen Kultur-

Nach den Erkenntnissen libyscher Sozialwissenschaftler ist der Begriff *faragh* (Leere) bei jungen Libyern weit verbreitet und nehmen Drogen- und Alkoholkonsum ebenso zu wie Gewaltakte.[44] Wenn es der Staatsführung mittelfristig nicht gelingt, ökonomische und soziokulturelle Perspektiven für die Jugend zu schaffen, wird sie zukünftig mit ähnlichen Problemen konfrontiert sein wie die Nachbarn Ägypten und Algerien: soziale Spannungen, religiöser Extremismus, Emigrationswünsche,[45] Kriminalität und Drogen.

Korruption

Die grassierende Korruption ist eines der wenigen politisch sensiblen Themen, die in der libyschen Öffentlichkeit seit Jahren diskutiert werden. Sämtliche Kampfansagen Qaddafis an die sogenannten »fetten Katzen« und rund ein halbes Dutzend Anti-Korruptionsgesetze und -dekrete sind bislang weitgehend folgenlos geblieben. Die hohe Zahl von einschlägigen Artikeln und Beschwerdebriefen auf Regierungs- und Oppositionswebseiten deutet darauf hin, dass die Wut in der Bevölkerung über das Ausmaß der Korruption massiv ist. Davon zeugt auch die sogenannte Tobruk-Deklaration von 2006, in der 53 namentlich erwähnte Libyer den Revolutionsführer baten, eine Nichtregierungsorganisation zur Bekämpfung der Korruption in der Verwaltung gründen zu dürfen. Ein bemerkenswert mutiger Schritt, nicht nur weil unabhängige Organisationen gesetzlich verboten sind, sondern auch weil es lebensgefährlich sein kann, in der Korruptionsdebatte Ross und Reiter zu nennen: Der 2005 ermordete Journalist Daif al-Ghazal hatte angedroht, Dokumente zu veröffentlichen, die Personen im Staatsapparat juristisch belastet hätten.

Im Jahr 2007 belegte Libyen auf dem Global Corruption Perceptions Index von Transparency International Rang 131 von 179. Damit schnitt es schlechter ab als im Jahr zuvor (Platz 105 von 163) und bildete das Schlusslicht unter den arabischen Staaten.[46] Dies ist insofern nicht weiter erstaunlich, als das libysche System geradezu auf Korruption gebaut ist: Qaddafis Praxis der Verteilung von Privilegien und Posten über informelle Kanäle, wie Stammes- und Revolutionsstrukturen, hat verzweigte Patronagenetzwerke entstehen lassen. Viele staatliche Dienstleistungen sind nur durch Bestechung erhältlich, und selbst den individuellen Steuersatz sollen libysche Bürger durch Bestechung beeinflussen können.[47] Ausländische Firmen können in der Regel keine Verträge abschließen, ohne Schmiergeld an Mittelsmänner zu zahlen.[48] Zwischen privaten Interessen und öffentlichen Ämtern gibt es so gut wie keine Trennung; Mitglieder der Qaddafi-Familie etwa haben Funktionen im Sicherheitsapparat und gleichzeitig in der Privatwirtschaft. Auch die Grenze zwischen formellem und informellem Sektor ist fließend, seit die Sanktionen und die eingefrorenen Löhne eine blühende Parallelwirtschaft entstehen ließen.[49] Nicht zuletzt grassiert die Korruption auch in den offiziellen Anti-Korruptionsgremien.[50]

Migranten

Im Jahr 2006 hielten sich nach offiziellen libyschen Schätzungen rund 600 000 ausländische Arbeitskräfte legal in Libyen auf. Ein Großteil stammte aus Nordafrika und aus der benachbarten Sahelregion. Die Zahl der illegalen Arbeitsmigranten und Kriegsflüchtlinge, die vorwiegend aus Subsahara-Afrika kommen, schätzte die Regierung auf 1 bis 1,2 Millionen. Unklar ist, wie viele dieser Migranten Libyen lediglich als Transitland auf dem Weg nach Europa ansehen. Bis vor wenigen Jahren hatte Qaddafi Afrikaner ausdrücklich

import zu rebellieren. Welche Motive auch immer wirksam waren, in jedem Fall demonstrierte das Ereignis das beachtliche explosive Potential unter Jugendlichen in Benghasi; vgl. *Menas Libya Focus*, 09/2007, S. 3–4.

44 Weiterführend Nadim Chedli, »Les jeunes en Libye«, in: *Maghreb-Machrek* (Paris), (Januar–Juni 2001) 171–172, S. 90–99.

45 Noch ist es so, dass Libyer, die aus beruflichen oder privaten Gründen nach Europa reisen, im Gegensatz zu ihren maghrebinischen Nachbarn in aller Regel nach Hause zurückkehren. Dies ist auch einer der Gründe dafür, dass nahezu 90% der Visumanträge, die 2006 bei der deutschen Botschaft in Tripolis eingingen, positiv beschieden wurden.

46 Der IMF erwähnte im selben Jahr, dass ein Hauptteil der finanziellen Operationen der Regierung sich nirgends im Budget niederschlage; vgl. IMF, *Libya 2006 Article IV Consultation* [wie Fn. 7], S. 16.

47 Vgl. Pargeter, »Libya: Reforming the Impossible« [wie Fn. 19], S. 232.

48 Gespräche mit zahlreichen in Libyen tätigen ausländischen Geschäftsleuten in Algier, Januar 2006; Tripolis, November 2006; Berlin, Mai und November 2007.

49 Vgl. weiterführend Martinez, *The Libyan Paradox* [wie Fn. 6], S. 14ff.

50 Vgl. Libya Human and Political Development Forum (Hg.), *Libya Human Development Report 2004*, <www.libyaforum.org/index.php?option=com_content&task=view&id=3422&Itemid=186> (Zugriff am 17.12.2007).

ermutigt, nach Libyen einzureisen, unter anderem indem er ihnen versprach, dass sie leichteren Zugang zu Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen erhalten sollten als andere Ausländer. Inzwischen stellen die Migranten für die libysche Staatsführung jedoch ein nicht zu unterschätzendes soziales, politisches und ökonomisches Problem dar:

Erstens hat die panafrikanische Brüderlichkeitsrhetorik Qaddafis keinerlei Entsprechung in der »libyschen Volksseele«. Der Rassismus ist eklatant, in der Gesellschaft dominiert die Wahrnehmung, dass alle neueren Mißstände, wie Kriminalität, Drogenkonsum, Verfall der Sitten und Prostitution, von den Migranten verursacht wurden. Auch das offizielle Libyen bläst mehr und mehr in dieses Horn: Beim Euro-afrikanischen Migrationsgipfel in Tripolis 2006 verteilten die Gastgeber eine Broschüre, in der die von Migranten begangenen Verbrechen aufgelistet waren.[51] Mit der steigenden Jugendarbeitslosigkeit wächst auch der libysche Unmut über die Beschäftigung von Nicht-Libyern. Übergriffe auf Migranten kommen regelmäßig vor, allerdings nicht in der gleichen Größenordnung wie im Jahr 2000, als bei anti-afrikanischen Ausschreitungen rund 50 Migranten ermordet wurden.

Zweitens steht die libysche Regierung in der Migrationsfrage unter doppeltem externem Druck. Europäische Regierungen erwarten, dass Libyen hilft, die Migration über das Mittelmeer einzudämmen. Gleichzeitig weisen internationale Menschenrechtsorganisationen auf die groben libyschen Verletzungen der Menschenrechte illegaler Migranten hin. Deshalb fordern sie die EU dazu auf, Libyen zu drängen, die UN-Flüchtlingskonvention von 1951 zu ratifizieren, ein Asylgesetz zu verabschieden und dem Weltflüchtlingskommissariat UNHCR zu erlauben, seine Funktion in Libyen ungehindert auszuüben.[52] Die libysche Politik steht in der Migrationsfrage folglich vor der Quadratur des Kreises: Sie soll die Migration bekämpfen, dabei aber keine Menschenrechtsverletzungen begehen, und sie muss die anti-afrikanische Volksstimmung berücksichtigen, ohne die panafrikanische Rhetorik Qaddafis allzu offensichtlich zu konterkarieren.

51 Vgl. die Broschüre *Efforts of the Great Jamahiriya in Dealing with Illegal Migration Problem* [sic], Tripolis 2006.
52 Weiterführend Human Rights Watch (Hg.), *Libya – Stemming the Flow. Abuses against Migrants, Asylum Seekers and Refugees*, New York, September 2006 (Bd. 18, Nr. 5 [E]), S. 40.

Sicherheit

Die Sicherheitslage in Libyen war im Jahr 2007 besser als in den Nachbarstaaten Ägypten und Algerien. Die neunziger Jahre waren noch von Putschversuchen und von blutigen Konfrontationen zwischen Islamisten und Sicherheitskräften geprägt. Als Folge islamistischer Sympathien in der Wehrpflichtigenarmee in den neunziger Jahren sowie der Coup-Versuche von Offizieren anderer Stämme hat Qaddafi seinen verzweigten Sicherheitsapparat umstrukturiert und durch Schaffung von Spezialeinheiten, die ihm treu ergeben sind (wie der Volksgarde), weiter zersplittert. Zudem sind seit den neunziger Jahren fast alle Schlüsselpositionen mit engen Verwandten oder Angehörigen seines Qadadfa-Stammes besetzt.[53] Von 2000 bis 2005 herrschte in puncto Sicherheit große Ruhe – sieht man von gelegentlichen Verhaftungen radikaler Islamisten mit angeblichen Verbindungen zu internationalen Terrornetzwerken ab. Im Juni 2006 zirkulierten allerdings Gerüchte über Putschvorbereitungen in den Sicherheitskräften und damit verbundene Verhaftungen.[54] Überdies mehrten sich 2006 und 2007 die Indizien für erneute Aktivitäten bewaffneter Islamisten im Osten des Landes, der von Tripolis systematisch vernachlässigt worden ist und in den neunziger Jahren aufgrund der erkennbaren islamistischen Neigungen der dort lebenden Bevölkerung mit Kollektivstrafen wie Subventionskürzungen belegt wurde. Gleichzeitig kam es, ebenfalls im Osten, wiederholt zu Anti-Regime-Ausschreitungen.

Gewaltbereite islamistische Gruppen

Im August 2007 bat Saif al-Islam in einer Rede vor Tausenden von libyschen Jugendlichen jene darum, die sich zum Märtyrer berufen fühlten, nach al-Anbar, al-Ramadi (im Irak) oder nach Palästina zu gehen; darin würde man sie unterstützen. Wer sich aber nach Libyen begebe und in die Luft sprenge, gelange nicht ins Paradies, sondern in die Hölle.[55] Dies war ein deut-

53 Vgl. John Barger, »From Qaddafi to Qadadfa: Kinship, Political Continuity, and the Libyan Succession«, in: *The Journal of Libyan Studies*, 2 (Sommer 2001) 1, S. 24–38; Hanspeter Mattes, »Challenges to Security Sector Governance in the Middle East: The Libyan Case«, Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, August 2004 (Working Paper Nr. 144), S. 2–20.
54 *Menas Libya Focus*, 07/2006, S. 3–4.
55 Vgl. die Rede vom 20.8.2007 [wie Fn. 12].

licher Hinweis darauf, dass die Aktivitäten bewaffneter Islamisten das Regime zusehends nervös machten. Nach einer längeren Phase der Ruhe kam es im Sommer 2007 in Darna und Benghasi, beides ehemalige Hochburgen militanter Islamisten im Osten Libyens, wieder zu Zusammenstößen zwischen bewaffneten Islamisten und Sicherheitskräften, die auf beiden Seiten mehrere Todesopfer gefordert haben sollen. In einem Fernsehinterview bestätigte Saif al-Islam den Tod von drei Polizisten.[56] Der in den Medien vermeldete Schulterschluss der Libyan Islamic Fighting Group (LIFG) mit der al-Qaida könnte die islamistische Bedrohung noch verschärfen.[57] Die LIFG war Mitte der neunziger Jahre gegründet worden und entwickelte sich zu Libyens schlagkräftigster bewaffneter Gruppe.

Dass es im Land ein Rekrutierungspotential für den internationalen Jihadismus gibt, zeigt sich an der Zahl der im Irak aufgegriffenen Libyer, die gemessen an der Bevölkerung beachtlich ist. Nach einem Bericht der *New York Times* vom November 2007 waren die Amerikaner im Irak auf eine Liste mit Biographien von 700 ausländischen Kämpfern gestoßen, die seit August 2006 mehrheitlich über Syrien in den Irak eingereist waren: 18% dieser Kämpfer stammten aus Libyen. Auch in Algerien, wo die größte bewaffnete Gruppe seit längerem eine Strategie der Pan-Maghrebisierung verfolgt und sich seit Anfang 2007 al-Qaida im Maghreb nennt, sind 2007 verschiedentlich militante Libyer getötet oder aufgegriffen worden.[58] Ein klarer Hinweis auf die virulente Sorge Libyens über die Infiltration international vernetzter Jihadisten war der Plan, Anfang 2007 Einreisevisa für alle Maghrebiner einzuführen, der dann aber nach Protesten aus den Nachbarstaaten teilweise wieder zurückgenommen wurde.[59]

Anti-Regime-Ausschreitungen

Im Februar 2006 kam es in Benghasi zu den größten Krawallen in Libyen seit Jahren. Eine Kundgebung gegen die dänischen Mohammed-Cartoons und deren Reproduktion auf dem T-Shirt eines italienischen Ministers, bei der das italienische Konsulat verwüstet wurde, artete in eine Anti-Regime-Kundgebung aus. Die Demonstranten zündeten Büros der Revolutionskomitees an und verwüsteten staatliche Hoheitszeichen und Symbole, darunter auch Porträts von Qaddafi. Mindestens ein Dutzend Demonstranten wurden von den Sicherheitskräften erschossen. Auch in anderen Städten waren 2006 und 2007 Sabotageakte oder kleine gegen das Regime gerichtete Kundgebungen zu beobachten. 2006 berichteten gut informierte ausländische Quellen überdies von Anti-Regime-Flugblättern, die unter anderem in der Stadt al-Bayda verteilt worden seien. Ausländische Diplomaten erlebten wiederholt, dass amtliche libysche Regierungsfahrzeuge, nicht aber ihre Dienstwagen mit Steinen beworfen wurden. Nach Meldungen auf Oppositionswebsites soll es im Oktober 2007 während des Ramadans im Zentrum von Tripolis zu Anti-Regime-Ausschreitungen von Jugendlichen gekommen sein.[60] Unklar ist, inwieweit die dabei zum Ausdruck gebrachten Frustrationen politische Gründe im engeren Sinne haben oder eher in der sozioökonomischen Situation wurzeln.

56 *Menas Libya Focus*, 08/2007, S. 5.
57 *Al-Hayat* (London), 4.11.2007.
58 *El Watan* (Algier), 13.5.2007; *Jeel Libya*, 26.10.2007.
59 Interview mit dem libyschen Außeniminister Shalgam auf *al-Jazira*; siehe *BBC Monitoring Global Newsline Middle East Political File*, 5.2.2007.
60 *Libya al-Moustaqbal*, 13.10.2007; *Oea* (Tripolis), 15.10.2007.

Anpassungsstrategien und ihre Grenzen

Die libysche Regierung reagiert auf die aktuellen Herausforderungen mit großem Aktivismus, so dass erst einmal der Eindruck entsteht, als befinde sich vieles im Umbruch, wenn nicht gar im Aufbruch. Von einer klar erkennbaren und lösungsorientierten Strategie Qaddafis im Umgang mit diesen Herausforderungen zu sprechen, wäre angesichts der Widersprüchlichkeit einzelner politischer Maßnahmen indes verwegen. Zwar zeichnen sich sowohl eine »Divide et Impera«- als auch eine »Zuckerbrot und Peitsche«-Politik ab. Doch kann es sich bei den verwirrenden Signalen der Staatsspitze auch schlicht um Ausflüsse eines situationsbedingten Taktierens vor dem Hintergrund von Macht- und Richtungskämpfen handeln. Diese Machtkämpfe werden vom Revolutionsführer durch Konzessionen angeheizt, die er abwechslungsweise mal gegenüber der Garde, mal gegenüber dem Reformlager macht.[61] Unklar ist, inwieweit er die Dynamiken, die sich daraus entwickeln, jeweils unter Kontrolle hat.

Die Palette von Herrschaftsinstrumenten, derer sich der Revolutionsführer bedient, unterscheidet sich nicht sehr vom Arsenal autoritärer Herrscher anderer arabischer Staaten.[62] Sie reicht von kleinen und symbolischen Liberalisierungsschritten und strategischer Verteilung der Erdölrente über Kooptation, rhetorische Aneignung von Anliegen der Opposition, Patronage, Populismus, Charisma und Propaganda bis hin zu akribischer Überwachung der Bevölkerung sowie massiver Repression und Einschüchterung.

Libyenspezifisch ist allenfalls das Instrument der permanenten Verunsicherung. Für Verunsicherung sorgt nicht nur der Sicherheitsapparat, sie ist auch eine Folge der staatlichen Willkür bei der Anwendung von Gesetzen, der verwirrenden Signale aus dem Hause Qaddafi, der Absenz klarer Spielregeln und der ›permanenten institutionellen Revolution‹, das heißt der beständigen Neuorganisation staatlicher Strukturen. Resultat ist ein institutionelles und institutionalisiertes Chaos. Exemplarisch dafür war der Aufruf Qaddafis Anfang März 2008, die bestehenden Ministerien mit Ausnahme des Verteidigungs- und Außenministeriums sowie nahezu die gesamte Bürokratie auf nationaler Ebene aufzulösen und deren Aufgaben der Selbstorganisation der Bevölkerung auf lokaler Ebene zu übertragen.[63] Eine ähnliche Ankündigung im Jahr 2000 hatte lediglich vorübergehend zur Abschaffung von Ministerien geführt.[64] Kaum ein Jahr vergeht, ohne dass fünf oder mehr Ministerien neu geschaffen oder aufgelöst werden. Institutionelle und gesetzliche Neuerungen werden zudem schlecht oder widersprüchlich kommuniziert. Es kann, wie im März 2007, vorkommen, dass Meldungen über ein neues Gesetz die Runde machen, von dem der Allgemeine Volkskongress dann behauptet, es sei nie verabschiedet worden.[65] Auf diese Weise entsteht der Eindruck, als wisse die eine Hand des Systems (in diesem Fall das »Parlament«) nicht, was die andere (die Regierung) tut, bzw. als arbeiteten beide Institutionen gegeneinander. Letztlich wissen die wenigsten Libyer, nach welchen Spielregeln zu einem gegebenen Zeitpunkt gespielt wird und welche Institution wofür zuständig ist.[66]

Zu den libyschen Herrschaftsmitteln gehört seit vier, fünf Jahren auch eine Art »good cop/bad cop«-Rollenteilung zwischen Mu'ammar Qaddafi und

61 Eine eindeutige Konzession an die Hardliner war, dass Qaddafi 2007 Omar Ishkal und nicht Abdullah Othman (Leiter des Zentrums zum Studium des Grünen Buchs), den Kandidaten Saifs, zum Leiter der Revolutionskomitees ernannte.

62 Vgl. die verschiedenen Länderbeispiele in: Volker Perthes (Hg.), *Arab Elites: Negotiating the Politics of Change*, Boulder/London 2004.

63 Vgl. *BBC Monitoring Global Newsline Middle East Political File*, 3.3.2008.

64 2000 war die Zahl der Ministerien von achtzehn auf fünf reduziert worden. Die Kompetenzen der abgeschafften Ministerien waren damals auf die regionale Ebene verlagert worden, zum Allgemeinen Volkskongress und zu neuen nicht-ministeriellen Institutionen.

65 In diesem Fall handelte es sich gar nicht um ein Gesetz, sondern um einen nach wenigen Tagen widerrufenen Ad-hoc-Beschluss des Innenministeriums, der Libyerinnen unter vierzig Jahren verbot, ohne männlichen Vormund ins Ausland zu reisen. Gerüchten zufolge war der Anlass für diesen Beschluss, dass eine junge Libyerin in einer Bar in Kairo »abgestürzt« war.

66 In Interviews mit Angehörigen libyscher Positions- und Funktionseliten fällt immer wieder auf, welche Schwierigkeiten diese haben, das Funktionieren der politischen Prozesse und die Kompetenzen der eigenen Institution zu erklären.

seinem Sohn Saif al-Islam. Im August 2006 enthüllte der Sohn seine Entwicklungsagenda »Zusammen für das Libyen von morgen«, die Kritik an den bestehenden Strukturen in nahezu jedem Politikfeld übte.[67] Wenige Tage später folgte eine Gegenrede des Vaters, die über weite Strecken wie eine Lobeshymne auf das »Libyen von gestern«, sprich die Revolution, klang und zur Vernichtung ihrer Feinde aufrief.[68] Dass der Sohn nicht völlig unabhängig agiert oder agieren kann, lässt sich daran ablesen, dass seine Rolle nicht klar zu fassen ist und zwischen der eines radikalen Systemkritikers, eines Ombudsmanns des Regimes und eines Vermittlers im Interesse des Vaters changiert. Kritik an seinem Vater hat Saif al-Islam noch nie geäußert, vielmehr hat er wiederholt deutlich erklärt, dass der Status von Mu'ammar al-Qaddafi nicht verhandelbar ist: »Den Revolutionsführer kann man nicht ändern. Man kann alles ändern außer dem Revolutionsführer, weil er ein Revolutionsführer ist«.[69]

Unabhängig davon, wie das Verhältnis zwischen Vater und Sohn aussieht und deren Rollenteilung geregelt ist, lässt sich feststellen, dass mit dem Auftauchen von Saif al-Islam und dessen Reformagenda auf der politischen Bühne die inneren Widersprüche des libyschen System deutlicher zutage getreten sind. Durch die zunehmenden Macht- und Richtungskämpfe sind die ohnehin schon begrenzten Fähigkeiten des Regimes, konsistent zu handeln, Reformen umzusetzen sowie Probleme wirklich zu lösen und nicht nur auf die lange Bank zu schieben, noch weiter eingeschränkt geworden. 2007 zeigten sich die Grenzen der Anpassungsstrategien in nahezu allen Politikfeldern.

Legitimität und Rechtsstaatlichkeit: Zwei Schritte vor, zwei zurück

Im Justizwesen setzte Qaddafi Anfang 2006 mit der Abschaffung der notorischen Volksgerichtshöfe ein hochsymbolisches Signal für Rechtsstaatlichkeit, das wohl ebenso an die heimische wie an die internationale Arena gerichtet war. Gut ein Jahr später jedoch, im August 2007, schaffte der Oberste Richterrat mit der Gründung eines Staatssicherheitsgerichtshofes ein neues juristisches Instrument zur Unterdrückung unabhängiger politischer Bestrebungen.[70] Ob es sich dabei um eine Konzession an Hardliner oder eine Überzeugungstat Qaddafis handelt, ist letztlich irrelevant: Die Gründung zeugt von den Schwierigkeiten des Regimes, sich vom alten Herrschaftsstil zu lösen.

Dies zeigt sich auch im Umgang mit der Opposition: Einerseits verfolgt der Revolutionsführer eine Kooptationsstrategie und ruft seit mehreren Jahren Oppositionelle im Exil dazu auf, in die Heimat zurückzukehren, wo sie, so versichert er ihnen, keine Sanktionen zu befürchten hätten und enteignete Grundstücke zurückerhalten könnten. Andererseits sind mehrere Regimekritiker bei ihrer Rückkehr festgenommen worden. Darunter der prominente Oppositionelle Idriss Boufayed, dem vorgeworfen wird, zusammen mit einem Dutzend anderen Personen eine friedliche Demonstration geplant zu haben – ein »Vergehen«, das in Libyen mit der Todesstrafe geahndet werden kann.

Dass die Kooptationsstrategie nachhaltig ist, Stabilität garantieren und Reformen ersetzen kann, ist ohnehin fraglich. Die Muslimbrüder hat das Regime zwar vorläufig weitgehend erfolgreich auf seine Seite ziehen können: Seit 2004 rufen sie zur nationalen Versöhnung auf und spätestens seit der Freilassung ihrer Führer und deren sozialer Rehabilitierung 2006 unterstützen sie den Kurs von Saif al-Islam explizit, wenn auch nicht kritiklos.[71] Saif al-Islam gilt in denjenigen oppositionellen Kreisen, die die politischen Strukturen mit friedlichen Mitteln verändern wollen, vorwiegend darum als Hoffnungsträger, weil er die beste Option zu sein scheint, die sich innerhalb des Systems bietet; eine Veränderung des Systems von außen zeichnet sich ohnehin nicht ab. In jüngeren Verlautbarungen der Bruderschaft allerdings wird Ungeduld deutlich und die Meinung geäußert, dass Saif al-Islam viel verspricht, aber wenig einlöst oder einlösen kann.[72] Um den Muslimbrüdern den Wind

67 Vgl. *Ma'an min adschl Libya al-ghadd* [wie Fn. 12].

68 Für Auszüge der Rede vgl. *BBC Monitoring Global Newsline Middle East Political File*, 31.8.2006.

69 »The leader you cannot change. You can change everything except the leader because he is a leader.« (Zitiert in: »Saif Gaddafi's Vision for Libya«, in: *BBC News Online*, 16.11.2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4014147.stm> [Zugriff am 17.12.2007].)

70 Der neue Gerichtshof soll sich mit Fällen der »Kriminalisierung der Parteilichkeit« beschäftigen, das heißt Fälle verfolgen, die das Gesetz gleichen Namens von 1972 verletzen, das die Gründung jeglicher politischer Vereinigungen unter Strafe stellt.

71 *Al-Hayat* (London), 23.8.2007.

72 Siehe dazu ein am 21.8.2007 von *al-Jazira* ausgestrahltes Interview mit einem der wichtigsten im Exil lebenden Führer der libyschen Muslimbruderschaft; vgl. *MideastWire.com*, 23.8.2007.

aus den Segeln zu nehmen, hatte Qaddafi seit den neunziger Jahren eine Strategie der Teilislamisierung der Gesetzgebung forciert. Fraglich ist, ob sie langfristig ihren Zweck nicht verfehlt und die Muslimbrüder eher stärkt.[73]

Besonders paradox und folglich wenig erfolgversprechend erscheinen die derzeitigen Bestrebungen der Reformer einerseits und der alten Garde andererseits, die politischen Strukturen glaubwürdiger, legitimer und effizienter zu gestalten. Während Saif al-Islam strukturelle Defizite im bestehenden System ausmacht, sieht die alte Garde das Problem nicht im System, sondern bei der Bevölkerung, die das System nicht richtig versteht und nutzt – eine Argumentationslinie, die auch Qaddafi selbst immer wieder verwendet.[74] Das Reformlager um Saif al-Islam drängt auf eine Vereinfachung der bestehenden Strukturen sowie auf institutionelle Kontinuität und Stabilität.[75]

Im kompletten Gegensatz dazu stehen Ankündigungen des Revolutionsführers, wie diejenige vom März 2008, eine Mehrheit der Ministerien und Kabinettssitze abzuschaffen und die Erdölrente den bedürftigen Bevölkerungssegmenten direkt zukommen zu lassen. Zwar werden solche Neuerungen, zu denen auch das im Januar 2006 angekündigte Vorhaben gehört, 30 000 zusätzliche basisdemokratische Kongresse zu schaffen,[76] meist nur punktuell umgesetzt oder schnell wieder rückgängig gemacht. Aber sie zeigen doch insofern Wirkung, als sie das institutionelle und institutionalisierte Chaos vergrößern und das ohnehin schon schleppende Tempo politischer Entscheidungsprozesse drosseln.

Wirtschaft und Wohlfahrt: Zu wenig, zu spät?

Es ist kein Zufall, dass sich Saif al-Islams Entwicklungsagenda vorwiegend auf marktwirtschaftliche Reformen, die Einführung moderner Technologien und soziale Infrastruktur konzentriert. Damit soll den enttäuschten Erwartungen der Bevölkerung begegnet werden, die an die außenpolitische Öffnung geknüpft waren. Die Abkehr von der sozialistischen Staats- und Planwirtschaft hatte Qaddafi bereits 1988 mit dem sogenannten *Infitah* (Politik der Öffnung) angebahnt.[77] Doch wurden die zumindest in der Theorie sehr weitgehenden Gesetze, etwa die Liberalisierung des Außenhandels, nicht oder nur partiell in die Praxis umgesetzt. Das marktwirtschaftliche Zeitalter brach in Libyen erst kurz vor der außenpolitischen Wende mit manifesten und eher symbolischen Akten an, wie 2003 der Ernennung des wirtschaftlichen Reformers Shukri Ghanem, eines in den USA ausgebildeten Ökonomen, zum Premierminister.[78]

Den bisherigen Reformen in Wirtschaft und Wohlfahrt fehlt es an einer klaren Linie. Einerseits gibt es Ansätze, den libyschen Unternehmergeist und den kleinen Privatsektor außerhalb des Erdöl- und Erdgasbereichs zu stärken und den Arbeitsmarkt umzustrukturieren. Dazu gehören finanzielle Anreize für libysche Staatsangestellte, sich selbständig zu machen, sowie die im Winter 2007 verkündete Entlassung eines Drittels der Staatsangestellten (über 300 000 Personen), allerdings bei einer Lohnfortzahlung für die Dauer von drei Jahren, dem Angebot von Umschulungen und Niedrigzins-Darlehen. Andererseits zeugt der massive (Wieder-) Ausbau der staatlichen Wohlfahrtsfunktion davon, dass die libysche Führung zur Lösung der sozioökonomischen Probleme wie in der Vergangenheit auf eine breite Verteilung der Einnahmen aus dem boomenden Erdölexport setzt. Für 2007 sah die Regierung eine Erhöhung der Staatsausgaben um 50% vor.[79] Allein die Löhne im öffentlichen Dienst sollten um 80% angehoben werden.

73 Vgl. zur Teilislamisierung: Mattes, »Libyen – staatliche Religionspolitik« [wie Fn. 31], S. 123ff.

74 Im Juni 2003 erklärte Mu'ammar Qaddafi in einer Rede vor dem Allgemeinen Volkskongress, er sei nur in der Theorie für das System verantwortlich; alles, was jetzt passiere, sei »Eure Verantwortung, diesen Staat habt Ihr kreiert«, er habe sich damit zufriedengegeben, »Euch zu beobachten«; vgl. Claude, »Kadhafi à Canossa?« [wie Fn. 3], S. 179.

75 Zur Ausarbeitung eines Blueprints für effektivere Institutionen – allerdings unter den bestehenden basisdemokratischen Rahmenbedingungen – hat er eine Equipe von regimekritischen Wissenschaftlern zusammengestellt. Selbst diesen war aber unklar, inwieweit Saif al-Islam bei diesem Vorhaben Qaddafis Unterstützung genoss oder ob er lediglich von ihm vorgeschickt wurde, um mögliche Reaktionen auf Reformen zu testen. Zudem zeigten sie sich unsicher, ob Saif genug Macht besitzt, um seine Hand schützend über sie zu halten; Interviews, Tripolis, November 2006.

76 Das Ziel dieser Maßnahme war es wohl nicht nur, die basisdemokratische Legitimität des politischen Prozesses zu erhöhen, sondern durch die Schaffung von Einheiten mit nur rund 100 Bürgern auch den Druck zur Partizipation und die Kontrolle über die Bevölkerung zu verstärken.

77 Vgl. Dirk Vandewalle, *Libya since Independence: Oil and State-Building*, Ithaca/London 1998, S. 142–168.

78 2006 wurde Shukri Ghanem allerdings von dem weniger reformorientierten al-Mahmoudi abgelöst und an die Spitze der NOC versetzt.

79 Vgl. IMF, *Libya 2006 Article IV Consultation* [wie Fn. 7], S. 3.

Ähnlich widersprüchlich sind die Signale an ausländische Investoren. Den leicht verbesserten Rahmenbedingungen wie einem modernisierten Banken- und Zahlungswesen steht nach wie vor eine frappante Rechtsunsicherheit gegenüber. Liberalisierungsschritte werden zurückgenommen;[80] Gesetze und Beschlüsse haben oft eine kurze Geltungsdauer und werden erst im letzten Moment bekanntgemacht. Exemplarisch dafür waren die Ereignisse am Flughafen Tripolis am 11. November 2007: Die Behörden verweigerten Hunderten von Ausländern die Einreise, weil am Morgen dieses Tages ein neuer Beschluss in Kraft getreten war, der eine arabische Übersetzung von Pässen zur Einreisebedingung macht. Dieser Beschluss war allem Anschein nach überstürzt getroffen worden – nicht einmal die Flughafenbehörden waren umfassend informiert.[81]

Eine gewisse Entschiedenheit ist bei der »Libysierung« des Arbeitsmarktes und der damit verbundenen Politik gegenüber Migranten zu erkennen. Seit Anfang 2007 besteht für die meisten afrikanischen Staaten eine Visumspflicht; im Sommer 2007 beschränkte die Regierung als Folge von Auseinandersetzungen zwischen ägyptischen Gastarbeitern und Libyern die Zahl der Aufenthaltsgenehmigungen für ägyptische Arbeitsimmigranten. Von Januar bis November 2006 wurden nach offiziellen libyschen Angaben mehr als 48 000 Migranten ausgewiesen, die sich ohne gültige Papiere in Libyen aufhielten, etwa 60 000 illegale Migranten werden nach Angaben internationaler Menschenrechtsorganisationen in Lagern festgehalten. Allerdings darf bezweifelt werden, dass viele junge Libyer bereit sind, die Niedriglohnarbeiten der arabischen und afrikanischen Gastarbeiter zu verrichten.

Nicht zuletzt werden westliche Firmen mehr und mehr dazu gedrängt, Libyer einzustellen.[82] Aber qualifiziertes libysches Personal mit Fremdsprachenkenntnissen ist extrem selten. Ob und inwieweit Saif al-Islam seine ambitiösen Vorstellungen von einem auf die Bedürfnisse des libyschen Arbeitsmarktes zugeschnittenen Bildungssystem realisieren kann und wird, ließ sich Anfang 2008 noch nicht abschätzen. Zu befürchten war aber, dass seine hochmediatisierte Kampagne, die libysche Jugend über Nacht ins Kommunikationszeitalter zu befördern, indem jedem libyschen Kind ein Laptop zur Verfügung gestellt wird, am eigentlichen Bedürfnis vorbeizielt: einer soliden Grund- und Fachausbildung.

Grundsätzlich gilt für den wirtschaftlichen und sozialen Bereich, dass vieles angerissen und wenig durchgezogen wird. Der 2005 von Qaddafi mit einer Studie zur Entwicklung der libyschen Wirtschaft beauftragte Harvardökonom Michael Porter[83] machte nach der Veröffentlichung seines Reports deutlich, dass politische Veränderungen eine Vorbedingung für die vorgeschlagenen Wirtschaftsreformen seien. Die nötigen Veränderungen würden aber von »einer Schicht auf der oberen Führungsebene« blockiert.[84] Damit dürften Hardliner und korrupte Regierungsbeamte gemeint sein. Letzteren hat Qaddafi 2006 einmal mehr den Kampf angesagt, doch wurde die von ihm auf Ende 2006 angesetzte Frist, in der alle Regierungsbeamten ihre Vermögens- und Einkommensquellen offenzulegen hätten, seither immer wieder verlängert. Wenn Qaddafi die Anti-Korruptionskampagnen nur halbherzig betreibt und keinen konsistenten Reformkurs einschlägt, dann wohl nicht zuletzt deshalb, weil er es sich nicht leisten kann oder will, wichtige Stützen des Regimes gegen sich aufzubringen.

Sicherheit: Auslagerung des Problems?

Zurzeit befolgt das Regime im Umgang mit Anhängern der bewaffneten Opposition, die vornehmlich aus der LIFG besteht, eine Doppelstrategie. Die erste und bedeutsamere Komponente ist eine Nulltoleranzpolitik. In diese Hinsicht kamen die Ereignisse des 11. September 2001 der libyschen Staatsführung wie gerufen, da sie ihre Repressionsstrategie international legitimierten und sich den Libyern – noch vor der formellen und sukzessiven Aufhebung der multilateralen Sanktionen 2004 – die Gelegenheit zur Kooperation mit westlichen Sicherheitsdiensten bot.[85] Die starke

80 2006 zum Beispiel verabschiedete der Allgemeine Volkskongress ein Gesetz, das bei ausländischen Direktinvestitionen außerhalb des Erdölsektors eine libysche Minderheitsbeteiligung von 35% vorschreibt.

81 Vgl. *Neue Zürcher Zeitung*, 12.11.2007.

82 Etwa indem ihnen signalisiert wird, dass ein Visum für eine ausländische Arbeitskraft nur bei gleichzeitiger Anstellung eines Libyers – oft geht es um Sprösslinge von Regimeeliten – ausgestellt werden kann; Interviews mit westlichen Arbeitgebern und Diplomaten, Tripolis, November 2006.

83 Auszüge des nur partiell veröffentlichten Porter-Reports sind zugänglich über <www.libya-watanona.com/news/n2006/apr/n02apr6a.pdf> (Zugriff am 17.12.2007).

84 *Menas Libya Focus*, 02/2006, S. 3.

85 Bereits im Oktober 2001 traf sich der libysche Auslandsgeheimdienstchef Musa Kusa mit britischen Offiziellen, um

Repression dürfte ein Grund dafür sein, dass eine so große Zahl kampfwilliger Islamisten Libyen verlässt und sich in den Irak begibt. Allein aus einer einzigen libyschen Kleinstadt (Darnah) sollen nach einem Bericht der *New York Times* vom November 2007, der sich auf offizielle Quellen in der US-Armee stützt, zwischen August 2006 und Herbst 2007 50 Jugendliche in den Irak gereist sein. Die Radikalisierung einer so großen Zahl von Jugendlichen dürfte den libyschen Sicherheitsdiensten kaum entgangen sein. Allerdings scheinen sie vor Ort nicht einzuschreiten und die Ausreise militanter Islamisten in den Irak nicht mit letzter Konsequenz zu verhindern.

Der zweite Teil der Strategie besteht darin, die LIFG durch einen Dialog mit deren inhaftierten ehemaligen Kämpfern zu spalten und die Häftlinge durch Konzessionen zu domestizieren. Nach einem Aufstand islamistischer Gefangener im berüchtigten Abu-Salim-Gefängnis im Oktober 2006, bei dem ein Mensch zu Tode kam und einige verletzt wurden, verkündete Saif al-Islam, er verhandle nunmehr mit LIFG-Mitgliedern. Im Januar 2007 kamen rund 60 inhaftierte ehemalige Mitglieder frei, darunter jedoch keine Führer der LIFG.[86] Der nach wie vor bewaffnete Flügel im Exil hat sich, wie bereits erwähnt, der al-Qaida angeschlossen.

Langfristig gebannt ist die Gefahr, die von bewaffneten Akteuren droht, trotz dieser bislang erfolgreichen Doppelstrategie nicht: Darauf weist die Zunahme von – meist inoffiziellen – Berichten über Konfrontationen zwischen bewaffneten Islamisten und Sicherheitskräften im Osten des Landes hin. Auch ist nicht auszuschließen, dass zumindest ein kleiner Teil der in den Irak ausgereisten Kämpfer eines Tages zurückkehrt.

Insgesamt aber scheinen die sicherheitspolitischen Herausforderungen für das libysche Regime wesentlich kleiner zu sein als die sozioökonomischen. Bleiben jene ungelöst und gelingt es dem Regime mittelfristig nicht, seine Legitimitätsdefizite abzubauen, ist allerdings wahrscheinlich, dass sie sich in größeren Sicherheitsherausforderungen niederschlagen werden – sei es in verbreiteten Unruhen oder verstärkten Aktivitäten bewaffneter Islamisten.

mit ihnen über die in London lebenden LIFG-Mitglieder zu beraten; vgl. Martinez, *The Libyan Paradox* [wie Fn. 6], S. 49.

86 Mit dem weiterhin inhaftierten ehemaligen religiösen Führer der Organisation wird noch immer verhandelt.

Perspektiven – oder: Wohin steuert Libyen?

Libyens aktuelle Probleme sind letztlich ohne eine Veränderung der politischen Strukturen kaum zu lösen. Diese Strukturen grundlegend zu reformieren – sei es indem man politische Parteien zuließe oder indem eine effektive Diktatur ohne basisdemokratische Dekoration etabliert würde – hieße für Qaddafi, seine im Grünen Buch niedergelegte Utopie des Volkes, das die Macht demnach direkt ausübt, für gescheitert zu erklären. Damit ist nicht zu rechnen. Zwar kann es schon mal vorkommen, dass Qaddafi in einer Rede Malaysia als mögliches Modell für Libyen nennt.[87] Doch der Grundtenor seiner Reden ist der alte geblieben: Er preist weiterhin die Vorzüge seiner Dritten Universellen Theorie an und scheut sich nicht, auch den Vereinigten Staaten deren Übernahme nahezulegen.[88] Das Beharren auf diesen Vorstellungen erklärt den fehlenden politischen Willen, den bereits initiierten Reformen Kohärenz und eine eindeutige Richtung zu geben. Politische Parteien und wirklich unabhängige zivilgesellschaftliche Akteure haben keine Chance, weil sie der von Qaddafi propagierten direkten Machtausübung des Volkes widersprechen. Mit anderen Worten: Solange der heute 66-Jährige am Ruder bleibt, ist Libyen nur in sehr engen Grenzen reformierbar.

Die Tatsache, dass sich die politische Elite zusehends spaltet, ändert an der Grundsituation wenig. Denn mit Qaddafi steht über den beiden sich bekämpfenden Lagern eine starke Persönlichkeit, die der alten Garde loyal verbunden ist und die seit jeher einen Führungsstil des Ausspielens und Abwiegelns pflegt. Hinzu kommt, dass die innenpolitischen Spielräume nicht groß genug sind, um Ansätze einer Zivilgesellschaft oder eine regimeunabhängige Unternehmerklasse entstehen zu lassen. Die von libyschen Funktionären gepriesene libysche Zivilgesellschaft besteht vornehmlich aus den Stiftungen der Qaddafi-Sprösslinge, von Unabhängigkeit kann nicht die Rede sein. Zudem artikulieren sich gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Interessen entlang der Stammeslinien. Die Stämme übernehmen mithin gewisse zivilgesellschaftliche Funktionen, verhindern gleichzeitig aber die Herausbildung einer wirklichen Zivilgesellschaft.[89] Damit fehlen derzeit in Libyen Akteure, die in anderen Weltregionen – sei es Lateinamerika oder Osteuropa und selbst in der arabischen Welt – von der Spaltung eines Regimes profitieren und eine politische Öffnung vorantreiben konnten, und sei es nur um einen pluralistischeren und kompetitiveren Autoritarismus zu etablieren, wie er etwa in Algerien besteht.

Die innerlibyschen Reformbestrebungen werden voraussichtlich erst in einer Post-Qaddafi-Ära ihre wahre Dynamik entfalten können und das Wesen des libyschen Systems verändern. Mit radikalen Einschnitten – einem Demokratisierungsprozess etwa – ist aber auch dann aus einer Reihe von im Folgenden darzulegenden Gründen nicht zu rechnen. Europäische Entscheidungsträger sind allerdings gut beraten, sich für den Fall, dass Mu'ammar Qaddafi weitere zwei Jahrzehnte an der Staatsspitze bleiben sollte, nicht auf Stagnation in Tripolis einzustellen, sondern auf spektakuläre, wenngleich wenig kohärente innen- und außenpolitische Schritte. Und dies nicht nur, weil der Revolutionsführer immer für eine Überraschung gut ist, sondern auch weil die Positionierungskämpfe um die Nachfolge bereits in vollem Gange sind.

Nachfolge: Zwei bis drei Söhne in den Startlöchern

Die (bange) Frage, was nach Qaddafi kommen mag, stellen sich nicht nur westliche Beobachter.[90] Selbst oppositionell gesinnte Libyer geben zu verstehen, dass sie sich Qaddafi zwar wegwünschen, gleichzeitig und paradoxerweise aber dennoch hoffen, dass er lange

87 Vgl. Pargeter, »Libya: Reforming the Impossible« [wie Fn. 19], S. 220.
88 *BBC Monitoring Global Newsline Middle East Political File*, 31.8.2004.

89 Vgl. John Barger, »After Qadhafi: Prospects for Political Party Formation and Democratisation in Libya«, in: *Journal of North African Studies*, 4 (Frühjahr 1999) 1, S. 62–77.
90 Inwieweit hartnäckige Gerüchte, wonach es um die Gesundheit Qaddafis nicht zum Besten stehen soll, dem Wunschdenken seiner Gegner entspringen oder den Tatsachen entsprechen, lässt sich nicht beurteilen; vgl. *Jeune Afrique*, 9.–15.9.2007, S. 88.

lebt, weil sich bislang noch keine tragfähige Nachfolgeregelung abzeichnet und die Angst vor einem Machtvakuum groß ist.[91] Ängste dieser Art werden durch das zunehmende Machtgerangel unter Qaddafis Söhnen geschürt, das der Revolutionsführer aktiv zu fördern scheint. Für die westliche Öffentlichkeit und weite Teile der libyschen Opposition im Ausland scheint mehr oder weniger besiegelt, dass Qaddafi von seinem Sohn Saif al-Islam beerbt und in Libyen eine Dynastie etabliert wird.

Zwar agiert Saif al-Islam innenpolitisch quasi als informeller Superentwicklungsminister, wird außenpolitisch mit wichtigeren Aufgaben betraut als die amtierenden Premier- und Außenminister, erfreut sich der Unterstützung des mächtigen Auslandsgeheimdienstchefs Musa Kusa und kann derzeit tatsächlich als Favorit gelten. Gleichzeitig sollten aber seine Brüder al-Sa'adi und vor allem Mu'tasim nicht zu früh abgeschrieben werden. Beide haben eine militärische Ausbildung absolviert und verfügen im Gegensatz zu Saif über eine Machtbasis im Sicherheitsapparat: Sa'adi leitet die Spezialeinheiten und Mu'tasim kommandiert eine eigene Brigade. Keiner der beiden hat sich bislang als politischer Reformer hervorgetan (vgl. Kasten 2, S. 28).

Insbesondere Mu'tasim wird vom Vater mit zusehends wichtigeren Aufgaben betraut und ist immer präsenter in den libyschen Medien. Er sitzt im 2006 neu geschaffenen Nationalen Sicherheitsrat, dem die Aufsicht über alle Sicherheitsdienste und -kräfte obliegt. Im September 2007 reiste Mu'tasim und nicht Saif al-Islam mit der libyschen Delegation zur Generalversammlung der Vereinten Nationen und traf sich mit Condoleezza Rice und anderen amerikanischen Entscheidungsträgern. Nicht zuletzt hat Qaddafi auch einige Cousins und Neffen, allen voran Ahmed Ibrahim sowie Ahmed und Sayyid Muhammad Qaddaf ad-Dam, mit bemerkenswert großen Machtbefugnissen ausgestattet.

Zurzeit sind mehrere Szenarien für die Nachfolge denkbar, wobei zumindest kurz- und mittelfristig eine gewaltsame Machtübernahme durch die relevanteste Oppositionsbewegung, die Muslimbrüder, so gut wie auszuschließen ist – es sei denn, der Ölpreis verfällt dramatisch und erholt sich mehrere Jahre lang nicht. In diesem Fall würde das Regime seine Verteilungskapazität verlieren und es könnte sich, wie in Algerien Ende der achtziger Jahre, eine breite Protestbewegung bilden. Allerdings ist fraglich, inwieweit eine solche Bewegung die in Libyen so dominanten Stammesloyalitäten aufbrechen könnte. In einigen Szenarien könnten Islamisten, die bereit sind, mit gewissen Regimeeliten zu kooperieren, unter Umständen ins System eingebunden werden. Grundsätzlich dürfte die Nachfolge allerdings unter den derzeitigen Regimeeliten ausgehandelt oder ausgefochten werden.

Möglich ist *erstens*, dass der Vater noch zu Lebzeiten einen seiner Söhne offiziell zum Nachfolger aufbaut.[92] Wenn sich dies über einen längeren Zeitraum hinzieht, dieser Sohn den Sicherheitsapparat kontrolliert und seine Hand auf die andere wichtige Machtquelle, den Erdöl- und Ergassektor, legen kann, dürfte ein Übergang zunächst relativ reibungslos vonstattengehen. Wenn aber – dies ein *zweites* Szenarium – ein Nachfolger ernannt wird, der noch nicht im Machtapparat verankert ist und zumindest seine wichtigsten Herausforderer und Konkurrenten sowie die einflussreichsten Stämme durch Machtbeteiligung und Zugang zu den staatlichen Ressourcen nicht auf seine Seite zu bringen vermag, dann dürfte es zu Machtkämpfen innerhalb der Regimeeliten kommen, die auch blutig verlaufen können. Dabei ist gut vorstellbar, dass unterschiedliche politische Visionen für die Zukunft des Landes keine Rolle mehr spielen und statt dessen Familien- und Stammesloyalitäten stärker ins Gewicht fallen. Der Qadadfa-Stamm hätte durchaus gute Aussichten, wieder an die Spitze zu gelangen, da Mitglieder dieses Stammes die Schlüsselpositionen im Sicherheitsapparat besetzen. Allerdings sind auch längere (und blutige) Auseinandersetzungen innerhalb der Qaddafi-Familie und des Qadadfa-Stammes um die Beteiligung an der Macht und den Ressourcen nicht auszuschließen. Solche Auseinandersetzungen dürften den Stamm zwar schwächen, aber es erscheint doch wenig wahrscheinlich, dass er seine Vormachtstellung gänzlich einbüßt.

Ist die Nachfolge beim Ableben Qaddafis nicht geklärt, könnten ebenfalls die im zweiten Szenario beschriebenen Machtkämpfe innerhalb der Eliten ausbrechen. Oder aber, dies das *dritte* Szenario, die einflussreichsten Figuren im Regime – allen voran die Söhne und Cousins sowie die anderen Eliten des Sicherheitsapparats und die wichtigsten Stammes-

91 Interviews in Tripolis, November 2006.

92 Im Herbst 2007 kursierten auf Oppositionswebsites Gerüchte, Qaddafi wolle Saif zum Premierminister machen und Mu'tasim zum Sicherheitschef. Allerdings gab es keine Indizien dafür, dass die beiden Brüder sich besonders nahe standen und eine Kooperation wünschten, die mit dieser Postenverteilung notwendig gewesen wäre.

Kasten 2
Die Kinder von Mu'ammar al-Qaddafi

Sieht man von den vielen in Tripolis kursierenden und meist nicht zu verifizierenden Gerüchten sowie von Skandalartikeln in der westlichen Tagespresse ab, gibt es über die meisten Qaddafi-Sprösslinge nur wenige gesicherte Informationen. Selbst Angaben zu den Geburtsdaten sind widersprüchlich.

Mohammed al-Qaddafi (geb. 1970) stammt aus der ersten Ehe Qaddafis mit einer Offizierstochter. Der studierte Informatiker sitzt dem staatlichen Post- und Fernmeldeunternehmen vor. Überdies soll er Eigentümer der beiden Mobiltelefonfirmen *Libyanna* und *Al-Madar* sein. Bislang keine politischen Ambitionen oder Funktionen.

Saif al-Islam al-Qaddafi (geb. 1972), ältester Sohn aus Qaddafis zweiter Ehe mit einer Krankenschwester (Safia Farkash). Er studierte Architektur in Tripolis und Management an einer Privatuniversität in Wien und begann 2002 ein Promotionsstudium an der London School of Economics. Gründete 1999 die Qaddafi-Stiftung für Entwicklung, die formal unabhängig ist. Als deren Präsident übt er multiple Funktionen aus: die eines Quasi-Entwicklungsministers und Speerspitze der libyschen Reformer, diejenige eines Regimekritikers und Ombudsmanns sowie diejenige eines informellen Vermittlers zwischen ausländischen Regierungen und (Öl-) Firmen einerseits und libyschen Offiziellen bzw. seinem Vater andererseits. Besitzt überdies verschiedene Holdings und Gesellschaften, die im Wirtschafts- und Medienbereich sehr aktiv sind. Galt 2007 im In- und Ausland als aussichtsreichster Kandidat für Qaddafis Nachfolge.[a]

Sa'adi Mu'ammar al-Qaddafi (geb. 1973) besuchte die libysche Militärakademie und hat den Rang eines Oberst. In den neunziger Jahren stand er den Elitenbrigaden vor, die hauptsächlich zur Bekämpfung der Islamisten eingesetzt wurden; seit 2006 soll er den Special Forces vorstehen. Hat in wichtigen, aber oft wenig transparenten Businessdeals eine Rolle gespielt (beispielsweise beim Verkauf von Tamoil) und initiierte 2006 eine Freihandelszone im Westen des Landes. Spielt seit 2003 in verschiedenen italienischen Profifußballteams (Perugia, Udine, Genua – kam allerdings fast nie zum Einsatz). Dank seiner Position im Militärapparat hat er eine Machtbasis innerhalb der Sicherheitskräfte. Hatte er in den neunziger Jahren, ähnlich wie Saif al-Islam heute, außenpolitische Funktionen wahrgenommen, tut er dies in jüngerer Zeit kaum noch.

Mu'tasim Billah al-Qaddafi (geb. 1975) befehligt heute nach einer militärischen Ausbildung in Libyen und Ägypten die Präsidentengarde. Er ist Berater des Nationalen Sicherheitsrates oder steht diesem gar vor (Informationen darüber gehen auseinander). Mu'tasim unterhält zudem eine eigene Brigade, wegen der er vor einigen Jahren mit seinem Vater in einen Konflikt geraten sein soll, worauf er vorübergehend nach Ägypten flüchtete. Steht heute den Revolutionskomitees nahe. Seit 2006 wird er von seinem Vater mit immer wichtigeren und auch politischen Aufgaben betraut (zum Beispiel Treffen mit amerikanischen Entscheidungsträgern). Galt neben Saif al-Islam 2007 als aussichtsreichster Kandidat für die Qaddafi-Nachfolge.

Aisha al-Qaddafi (geb. 1976), einzige leibliche Tochter Qaddafis, studierte in Tripolis und Paris Jura. Sie war Mitglied des Verteidigungskollektivs von Saddam Hussein und leitet heute eine Wohlfahrtsorganisation. Sie ist verheiratet mit einem Cousin und Offizier. Hegt keine (offensichtlichen) politischen Ambitionen; bislang auch keine offiziellen politischen Missionen.

Hannibal al-Qaddafi (geb. 1977), Absolvent der libyschen Militärakademie, soll seit 2007 eine militärische Führungsposition in der Region Benghasi haben. In Europa ist er durch einen hedonistischen Lebensstil und gewaltsame Übergriffe aufgefallen, unter anderem gegen seine schwangere Freundin in einem Pariser Hotel. Bislang keine offiziellen politischen Funktionen.

Saif al-Arab al-Qaddafi (geb. 1979 oder 1983, widersprüchliche Angaben) studierte unter anderem in München; viel mehr ist über ihn nicht bekannt, sieht man von Gerüchten und Schlagzeilen ab, in der von Schlägereien die Rede war (etwa in einer Diskothek in München). Bislang keine offiziellen oder inoffiziellen politischen Funktionen.

Khamis al-Qaddafi (geb. 1980), über ihn ist kaum etwas bekannt. Den wenigen Angaben zufolge macht er, ähnlich wie Sa'adi und Mu'tasim, Karriere im Sicherheitsapparat. Bislang keine offiziellen oder inoffiziellen politischen Funktionen.

a Vgl. auch Hanspeter Mattes, »Saif al-Islam al-Qaddafi«, in: *Orient*, 46 (2005) 1, S. 5–17.

führer – würden sich auf einen Konsenskandidaten oder eine kollektive Führung einigen. Dabei ginge es einzig darum, zu verhindern, dass bislang von der Macht ausgeschlossene Oppositionsbewegungen und Eliten, allen voran die Muslimbrüder oder bislang marginalisierte Stämme (zwischen beiden gibt es eine gewisse Überlappung), auf den Plan treten und erfolgreich einen Anspruch auf die Macht anmelden.

Für alle Szenarien mit Ausnahme des ersten gilt, dass die Regimestabilität geringer sein dürfte als heute und dass Intra-Regimekämpfe, wenn sie länger andauern, negative Auswirkungen auf die Stabilität des Staates hätten. Bürgerkriegsähnliche Entwicklungen, wie wir sie heute im Irak beobachten, sind für Libyen indes nicht zu erwarten. Die Bevölkerung ist mit rund 97% Sunniten konfessionell homogen, die ethnischen Minderheiten zersplittert und (noch) wenig politisiert und die Verteilungskapazitäten des Staates auch mittelfristig groß. Überdies haben alle heute einflussreichen Stämme viel an Positionen und Privilegien zu verlieren, wenn sie nicht konsensorientiert vorgehen.

Nicht zuletzt gilt für die meisten Mitglieder der libyschen Elite, dass sie gelernt haben, sich mit der jeweiligen Situation zu arrangieren. Weder die alte Garde noch die Reformer scheinen innerhalb der Elite eine dominierende Stellung zu haben. Viele scheinen unentschieden zu sein, halten sich bedeckt und warten ab, in welche Richtung das Pendel ausschwingt, bevor sie sich exponieren.[93]

Auf dem Weg zur »normalen« arabischen Autokratie?

Wer auch immer sich in einer Post-Qaddafi-Ära durchsetzt, das libysche System wird sich in jedem Fall verändern. Natürlich wird es von Relevanz für die zukünftigen inneren Strukturen sein, ob ein Reformbefürworter, Reformbremser, Konsenskandidat oder ein kollektives Führungsgremium die Oberhand gewinnen wird. Aber in jeder Variante dürfte sich Libyen in seiner institutionellen Ausstattung anderen autoritären arabischen Republiken wie Syrien, Algerien oder Tunesien annähern. Das gilt schon allein deshalb, weil kein Nachfolger über die revolutionäre und charismatische Legitimität Qaddafis verfügen wird und dies mit einer anderen Form von Legitimität kompensieren muss. Da der Nachfolger zudem unter großem Druck stehen wird, erfolgreiche Strategien zur Bewältigung der sozioökonomischen Herausforderungen zu entwickeln, ist von einer Adaption der schwerfälligen politischen Strukturen sowie einer stärkeren Institutionalisierung und Formalisierung des Systems auszugehen. Dies wäre auch dann der Fall, wenn die alte Garde obsiegt. Unklar ist, inwieweit diese sich an der nahezu unlösbaren Aufgabe versuchen würde, die basisdemokratischen Strukturen effizienter zu gestalten, oder ob sie einfach parallel zu diesen Strukturen ein autoritäres, aber effizienteres System errichten würde. Ein solcher Prozess zeichnet sich bereits heute im strategischen Erdölsektor ab.

Für den nicht unwahrscheinlichen Fall, dass Saif al-Islam an die Macht kommt, lässt sich ein relativ konkretes Bild von Libyens mittelfristiger Zukunft zeichnen, vorausgesetzt, Saif hält am Kern seiner heutigen Reformvorstellungen fest. In der Präambel zu seiner Agenda »Zusammen für das Libyen von morgen« lautet einer der Grundsätze: »Von Maos China zu Lee Kuan Yews Singapur«. Ein weiterer besagt: »Von der Revolution zum Staat, vom Revolutionären zum Nationalen, vom Internationalismus zu Libyen«. Ein dritter und vierter schließlich »Von der Revolution des 7. April [1973, Beginn der Volksrevolution] zur Bildungsrevolution« und »Vom Verbot der englischen Sprache zum Unterricht der englischen Sprache«. Nimmt man Äußerungen aus Reden Saif al-Islams hinzu, wie etwa, dass Libyen mehr Pressefreiheit, politische Parteien und eine Unternehmerklasse brauche und dass die Emirate ihm als ökonomisches und Marokko als politisches Modell vorschwebten,[94] so ergibt sich die Vision einer an die globalen Entwicklungen angeschlossenen marktwirtschaftlichen und gut verwalteten Dynastie, die mehr Freiheiten und einen gewissen politischen Pluralismus zulässt. In einem Libyen unter Saif al-Islam würden voraussichtlich eine Verfassung und ein Minimum an Gewaltenteilung etabliert, Institutionen mit klaren Kompetenzen und Abgrenzungen aufgebaut, Parteien erlaubt und Menschenrechte etwas mehr respektiert. Mit anderen Worten: Es würde sich von einem geschlossenen autoritären System im besten Fall zu einem hegemonialen und von Wahlen be-

93 In Gesprächen mit libyschen Eliten, ob sie nun offizielle Positionen im System haben oder nicht, fällt immer wieder auf, dass sie nicht bereit sind, sich zu Saifs Reformagenda zu äußern. Genauso wenig aber mögen sie das bestehende System verteidigen.

94 *Die Presse* (Wien), 20.2.2006.

stimmten autoritären System *(hegemonic electoral authoritarianism)* entwickeln.[95]

Höchst unwahrscheinlich ist, dass sich ausgerechnet in Libyen unter der Ägide Saif al-Islams abzeichnen wird, was sich bislang in kaum einem arabischen Staat abgezeichnet hat: ein realer Demokratisierungsprozess. Denn zum einen hat sich Saif al-Islam nicht dem Demokratisierungs-, sondern dem Modernisierungsparadigma verschrieben. In all seinen Darlegungen geht es darum, Wirtschaft und Gesellschaft zu modernisieren. Politische Reformen erwähnt er nur dann, wenn er sie als grundlegend für mehr Effizienz, Wettbewerb und Wissen ansieht. Wenig Vertrauen erwecken Aussagen wie, es gebe in Libyen keine politischen Gefangenen und die Menschenrechtssituation sei besser als in Tunesien, Marokko, Jordanien und den USA.[96] Im Herbst 2007 warf Saif al-Islam Amnesty International vor, gegenüber Libyen eine politische Agenda zu verfolgen, die darauf abziele, das Land zu schwächen.[97] Und Demokratie hört für ihn da auf, wo sie die Rolle seines Vaters tangiert. Selbst wenn solche Bemerkungen als Konzession an den Vater oder die Widersacher abgebucht werden können, wäre es naiv, von Saif al-Islam zu erwarten, dass er seine eigene Machtposition durch eine weitgehende innenpolitische Öffnung unterminiert.

Zum anderen zeigt die Erfahrung mit politischen Reformprozessen weltweit, dass solche Prozesse nicht nur auf einzelne Personen angewiesen sind, sondern auch auf wichtige gesellschaftliche Akteure – unabhängige Gewerkschaften etwa –, deren Verständnis von Institutionen von großer Bedeutung ist. Libyen ist eine durchweg traditionelle und nach klientelistischen und informellen Mustern agierende Stammesgesellschaft. Unter diesen Bedingungen lassen sich weder moderne Institutionen noch eine Zivilgesellschaft oder eine unabhängige Unternehmerklasse einfach aus dem Boden stampfen. Und nicht zuletzt wird es sehr lange dauern, bis die intellektuellen und gesellschaftlichen Nachwehen von mehreren Jahrzehnten eines ›Klimas der Angst‹ und der internationalen Abgeschnittenheit abgeklungen sind.

95 Für die Merkmale solcher Systeme siehe Larry Diamond, »Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes«, in: *Journal of Democracy*, 13 (April 2002) 2, S. 21–80.
96 So Saif al-Islam, zitiert nach *Le Figaro*, 8.12.2007.
97 *Jeel Libya*, 18.10.2007.

Welche Art von »Partner« für Europa?

Die Frage, ob Europa sich mit dem wenig reformbereiten Libyen überhaupt abgeben soll, stellt sich nicht, denn Europa hat keine Wahl: Libyen war 2007 nach Russland der wichtigste nicht-europäische Erdöllieferant Europas und der drittwichtigste Lieferant Deutschlands. Darüber hinaus ist das flächenmäßig zweitgrößte nordafrikanische Land mit seinem enormen Aufholbedarf bei der Schaffung von Infrastruktur und der Modernisierung der Streitkräfte ein attraktives Exportziel für zahlreiche europäische Industriezweige. Hinzu kommt, dass Europa sowohl bei der Eindämmung der illegalen Migration als auch im Kampf gegen den Terrorismus auf die Zusammenarbeit mit Libyen nicht verzichten kann.

Dabei ist Libyen ein problematischer und nicht selten unberechenbarer Kooperationspartner. Aufgrund der wachsenden Abhängigkeit Europas von libyschem Öl, des hohen Ölpreises und der insgesamt guten makroökonomischen Verfassung sieht sich Libyen derzeit in der Position, Bedingungen zu diktieren.[98] So hat Tripolis der EU-Kommission im Juli 2007 im Rahmen der Verhandlungen über die Freilassung der bulgarischen Krankenschwestern eine Reihe von zum Teil weitgehenden Konzessionen abgerungen.[99] Das Thema Menschenrechte dagegen wurde in dem Memorandum of Understanding über die libysch-europäischen Beziehungen mit keinem Wort erwähnt.

Im Gegensatz zu allen anderen südlichen Mittelmeeranrainerstaaten hat Libyen bislang die wiederholten europäischen Aufforderungen ignoriert, sich in die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP, auch Barcelonaprozess genannt), in der Libyen nur Beobachterstatus hat, und in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) zu integrieren. Für die ablehnende Haltung gibt Tripolis verschiedene offizielle Begründungen: Israel sei in der EMP, die EMP unterminiere die afrikanische Einheit und im Barcelonaprozess würden Staaten kooperieren, die zum Teil nichts

98 Vgl. Isabelle Werenfels, »Algerien und Libyen: Vom Tiersmondismus zur interessengeleiteten Außenpolitik«, in: Enno Harks/Friedemann Müller (Hg.), *Petrostaaten: Außenpolitik im Zeichen von Öl*, Baden-Baden 2007, S. 79–107.
99 Darunter die Zusage, dem Ministerrat vorzuschlagen, libyschen Fischerei- und Landwirtschaftsprodukten die größtmöglichen Erleichterungen für den Zugang zum europäischen Markt zu gewähren, die nötige Technologie für die Überwachung der libyschen Land- und Meeresgrenzen zur Eindämmung der illegalen Migration zu liefern und dafür auch noch finanziell in vollem Umfang aufzukommen. Vgl. Memorandum of Understanding vom 23. Juli 2007.

gemeinsam hätten. In informellen Gesprächen wird indes deutlich, dass das Regime in Tripolis sich vor allem an den politischen Reformforderungen stößt, die mit der Einbindung in diese multilateralen (Barcelona) oder multi-bilateralen (ENP) Strukturen verknüpft sind. Erstens müsste Libyen, um in den Verhandlungsprozess einzusteigen, die Grundsätze der Barcelona-Deklaration von 1995 akzeptieren, darunter die Stärkung von Demokratie und Menschenrechten; zweitens enthalten alle Assoziierungsabkommen der EMP mit der »Klausel wesentlicher Elemente« *(essential elements clause)* einen Artikel, der Demokratisierung und Einhaltung von Menschenrechten einfordert; und drittens finden sich in den mit anderen arabischen Staaten bilateral abgeschlossenen Aktionsplänen der ENP konkrete Aufforderungen zu Reformen in Bereichen wie Vereinigungsfreiheit und Menschenrechte. Wenn der libysche Außenminister auf Präsident Sarkozys Idee, eine Mittelmeerunion zu gründen, positiv reagiert hat,[100] dann unter anderem, weil diese Initiative nicht auf politische Reformen ausgerichtet ist, sondern auf projektbezogene Entwicklungskooperation.

An der strategischen Entscheidung, auf Kooperation statt auf Konfrontation mit dem Westen zu setzen, dürfte sich – mit oder ohne Qaddafi am Ruder – kurz- und mittelfristig wenig ändern. Die skizzierten inneren Herausforderungen für das Regime würden sich durch eine konfrontative Außenpolitik dramatisch verschärfen. Libyen hat ein starkes Eigeninteresse, insbesondere in der Migrationsfrage und im Kampf gegen den Terrorismus zu kooperieren. Im libyschen Außenministerium finden sich eine ganze Reihe pragmatischer Persönlichkeiten, denen bewusst ist, dass Libyen Kompromisse eingehen muss, wenn es seine Probleme in den Griff bekommen will. Hier wird den Ausländern auch schon einmal bedeutet, man brauche nicht alle Reden des »Bruder Führer« ernst zu nehmen.[101]

Gerade weil Libyens Außenpolitik so stark mit den persönlichen Vorstellungen, aber auch dem Sozialprestige des Revolutionsführers verbunden ist, dürften sich in einer Post-Qaddafi-Ära in erster Linie die Prioritäten verschieben. Wenn sich die alte Garde durchsetzt, wird sich die libysche Außenpolitik wohl verstärkt auf die arabische Welt konzentrieren. In Afrika dürften die ohnehin schon wichtigen wirtschaftlichen Interessen leitend werden, nicht aber die ambitiösen Ordnungsvorstellungen für den gesamten Kontinent oder die Politik des Zündelns durch Unterstützung von Querschlägern wie Charles Taylor. Sollte Saif al-Islam die Geschicke seine Landes dereinst lenken, so ist vor allem ein starker Fokus auf den Mittelmeerraum sowie auf die USA zu erwarten. Aber auch Saif al-Islam hat bislang kein großes Interesse an der EMP oder der ENP bekundet. Europa muss sich folglich auf ein Libyen einstellen, das in den Beziehungen zur EU einen bilateralen Sonderweg verfolgen möchte und sich gegen jegliche Versuche sperren wird, politische Reformen zu unterstützen.

100 Anlässlich seines Vortrags zur libyschen Außenpolitik am Grünbuchzentrum in Tripolis am 17.9.2007.

101 Interviews mit libyschen Diplomaten in Libyen und in europäischen Hauptstädten 2006 und 2007.

Empfehlungen

Hohe europäische Erwartungen, die sich auf eine substantielle innenpolitische Öffnung Libyens richten, sind kurz- und mittelfristig fehl am Platz. Europäische Außen- und Entwicklungspolitiker können aber dazu beitragen, den Boden für entsprechende Reformen langfristig zu bereiten. Dies vor allem, indem sie Libyens ausdrücklichem Wunsch nach Kooperation im Bildungsbereich nachkommen und überdies möglichst viele Kommunikationskanäle in die libysche Verwaltung und in die wissenschaftliche »community« eröffnen. Dabei gilt es, insbesondere junge Libyer durch Austauschprogramme (für Lehrkräfte, Studenten und Schüler) sowie durch Weiterbildungsangebote (zum Beispiel für Journalisten sowie Justiz-, Finanz- und Verwaltungsbeamte) nach Europa zu holen. So zeigt die Erfahrung mit Kursen des Auswärtigen Amtes für arabische Diplomaten, an denen auch Libyer teilgenommen haben, dass solche Aufenthalte dazu beitragen, Verständnis für das Funktionieren eines demokratischen Staates zu vermitteln sowie gegenseitiges Vertrauen und eine gemeinsame Kommunikationsgrundlage zu schaffen. Dies ist im libyschen Fall besonders wichtig, weil aufgrund der jahrzehntelangen Isolation und Indoktrination oft eine gemeinsame Sprache fehlt.

In der Sicherheitspolitik ist Europa gut beraten, eine gewisse Distanz zu Libyen zu wahren. Dies gilt insbesondere für die Kooperation mit libyschen Sicherheitsapparaten im Kampf gegen den Terrorismus. Da Libyen ebenso wie andere arabische Staaten Oppositionelle als Terroristen brandmarkt, um den brutalen Umgang mit ihnen zu rechtfertigen, sollten die europäischen Kooperationspartner versuchen, sich ein

möglichst unabhängiges Bild von den oppositionellen Akteuren zu machen. Auslieferungen von Terrorverdächtigen an Libyen, wie sie etwa Großbritannien praktiziert hat, stellen angesichts der Menschenrechtssituation in Libyen ihrerseits potentiell eine grobe Menschenrechtsverletzung dar und sollten tunlichst unterlassen werden.

Auch bei der Einbindung Libyens in die europäische Migrationsbekämpfung ist eine gewisse Zurückhaltung geboten. Libyens Wunsch nach technologischer und militärischer Ausrüstung, die zur Eindämmung illegaler Migration gefordert wird, sollte erst dann entsprochen werden, wenn Tripolis internationale Menschenrechtsstandards im Umgang mit illegalen Zuwanderern erfüllt. Überdies sollte die EU-Kommission im libyschen Fall von einer sogenannten Mobilitätspartnerschaft Abstand nehmen. Eine solche Partnerschaft würde zwar legale Zuwanderung für libysche Bürger nach Europa erleichtern, Tripolis aber verpflichten, illegale Zuwanderung nach Europa verstärkt zu bekämpfen. Damit würden problematische libysche Maßnahmen legitimiert und die ohnehin schon äußerst migrantenfeindliche Stimmung im Land weiter aufgeheizt.

Die EU-Kommission und insbesondere die EU-Mitgliedstaaten müssen sich zudem bewusst sein, dass sie Präzedenzfälle schaffen und die Glaubwürdigkeit des multilateralen Barcelonaprozesses sowie der multibilateralen Nachbarschaftspolitik bei den anderen südlichen Partnerstaaten untergraben, wenn sie auf Libyens Wunsch nach wirtschaftlichen Sonderabkommen eingehen. Vielmehr ist es sinnvoll, wenn das Rahmenabkommen, das die EU mit Libyen anstrebt, sich so eng wie möglich an die Assoziierungsabkommen und Aktionspläne mit anderen südlichen Mittelmeeranrainerstaaten anlehnt.

Die europäische Glaubwürdigkeit bei den arabischen Bevölkerungen und Regierungen steht grundsätzlich auf dem Spiel, wenn europäische Spitzenpolitiker über libysche Menschenrechtsverletzungen hinwegsehen. Auch nach der Freilassung der bulgarischen Krankenschwestern gilt es, das Augenmerk auf die zahlreichen politischen Gefangenen gerichtet zu halten. Seit der außenpolitischen Öffnung sehen sich zumindest einige Exponenten der libyschen Elite gezwungen, auf kritische Berichte über die Misshandlung von Oppositionellen und mangelnde Pressefreiheit zu reagieren. Es wäre folglich wünschenswert, wenn sich europäische Spitzenpolitiker dazu durchringen könnten, diese Themen öffentlich anzusprechen. Insofern war Qaddafis offizieller Besuch in Frankreich im Dezember 2007, trotz der uneingeschränkten Umarmung durch Sarkozy, lehrreich und bedeutsam: Er hat die überfällige öffentliche Debatte über den für alle Europäer schwierigen Spagat zwischen wirtschafts- und energiepolitischen Interessen und der Einhaltung europäischer Werte und Prinzipien in Gang gebracht.

Abkürzungen

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
AI	Amnesty International
EMP	Euro-Mediterrane Partnerschaft
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EU	Europäische Union
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Madrid)
HDI	Human Development Index
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Frankfurt a.M.)
IMF	International Monetary Fund
LIFG	Libyan Islamic Fighting Group
MEED	Middle East Economic Digest
MENA	Middle East and North Africa
NFSL	National Front for the Salvation of Libya
NOC	National Oil Company
TI	Transparency International
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
WHO	World Health Organization