Libyen nach Gaddafi

Die Vereinten Nationen unterstützen den Aufbauprozess*

Hansjörg Strohmeyer

Libyen ist durch die dramatischen Ereignisse in Syrien aus den Schlagzeilen geraten. Doch bedeutet dies nicht, dass das Land nun bereits unumkehrbar auf dem Weg zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist. Nach dem Ende des Bürgerkriegs wurde den Vereinten Nationen die Unterstützung der libyschen Behörden beim Staatsaufbau übertragen. Die Libyer sind stolz auf ihre Revolution, stehen aber vor großen Herausforderungen, die sie nur mit Hilfe von außen meistern können. Diese Unterstützung zu geben, aber auch die der anderen Akteure zu koordinieren, ist die Hauptaufgabe der UN-Mission in Libyen. Die Aussichten auf eine langfristig positive Entwicklung sind gut.

Die Einrichtung der UN-Mission in Libyen

Als sich am 20. Oktober 2011 die Nachricht vom Tod Muammar al-Gaddafis in Windeseile in den Straßen Libyens verbreitete, brach ein Sturm der Emotionen aus, den am Anfang dieser ungeplanten Revolution, am 17. Februar 2011, niemand für möglich gehalten hätte. Der Tod Gaddafis bedeutete das Ende eines achtmonatigen blutigen Befreiungskampfes und war Schlusspunkt der sechsmonatigen NATO-Kampagne ›Unified Protector‹. Doch wie kam es – anders als in Tunesien oder Ägypten – zu einer vom Sicherheitsrat mandatierten Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen?

Am 3. September 2011, unmittelbar im Anschluss an die Pariser Konferenz der internationalen Libyen-Kontaktgruppe, flog ein kleines UN-Team um den designierten Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Ian Martin nach Tripolis und Bengasi. Dort sollte mit den zuständigen libyschen Übergangsbehörden und -politikern eine Bestandsaufnahme der Prioritäten und Erwartungen Libyens für die Übergangsphase vorgenommen werden. Diese diente vor allem der Unterrichtung des UN-Sicherheitsrats im Hinblick auf die bevorstehende Sitzung zur Erteilung des Mandats. *De facto* stellte diese Abordnung jedoch den Beginn der UN-Mission in Libyen dar, auch wenn das tatsächliche Mandat des Sicherheitsrats erst am 16. September 2011 erteilt wurde.

Die UN genießen in Libyen hohes Ansehen: Dies hat nicht nur mit den von den meisten Libyern vielgepriesenen Resolutionen 1970 und 1973 zu tun,[1] sondern auch mit dem historischen Verdienst der ersten UN-Mission in Libyen. Unter der Leitung des Niederländers Adrian Pelt trug diese dazu bei, Libyen am 24. Dezember 1951 in die Unabhängigkeit zu führen.

Dennoch war das Zustandekommen einer UN-Mission in Libyen keineswegs ein Selbstläufer. Libyen ist ein durchaus wohlhabendes Land mit stolzen Einwohnern. Ausländischen Einmischungen stand und steht man äußerst zurückhaltend gegenüber. Aufgrund seiner reichen Ölvorkommen und seiner Lage an der Nahtstelle zwischen Ost und West, Nord und Süd (zwischen Afrika südlich der Sahara und Nordafrika, zwischen dem Maghreb und dem Nahen Osten und zwischen Atlantik und Nil) ist es ein Land von hohem strategischem Wert für Europa, die Vereinigten Staaten und den Nahen Osten. Zudem hatten die NATO und ihre Mitgliedstaaten natürlich ein großes sicherheitspolitisches Interesse an der Fortsetzung der während der libyschen Revolution begonnen Zusammenarbeit. Mehr als die wichtige Rolle der UN bei der Vermittlung der so dringend angestrebten Legitimierung der neuen, post-revolutionären politischen Ordnung (durch das Organisieren und Abhalten von Wahlen), waren es daher gerade die vielen verschiedenartigen Interessen, die die libyschen Übergangsbehörden zu Vorsicht und Zurückhaltung gemahnten und dem Wunsch Nachdruck verliehen, die UN als Puffer zwischen sich und diesen bilateralen Interessen einzusetzen.

Schon auf der Londoner Gründungskonferenz der internationalen Libyen-Kontaktgruppe am 29. März 2011 wurden die UN aufgefordert zu prüfen, welchen Beitrag sie bei einer post-revolutionären Stabilisierung Libyens spielen könnten. Wahlen, humanitäre Hilfe und Entwicklungsprogramme waren offensichtliche Bereiche. Aber wie stand es um eine Sicherheitssektorreform oder die Hilfe beim Aufbau von Militär und Polizei? Würde es eine UN-Friedensoperation mit uniformierten Bodentruppen und Polizei geben? Würde dies zu ähnlichen Spannungen wie in Irak oder Afghanistan führen? Schwierige Fragen, auf die niemand unmittelbar

Hansjörg Strohmeyer, geb. 1962, ist Leiter der Unterabteilung Politikentwicklung und Studien beim Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA). Von August 2011 bis Januar 2012 war er Stabschef der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL). Derzeit ist er in Tripolis als Sonderberater für die Bemühungen der UNSMIL im Sicherheitssektor und für regionale Sicherheitsfragen zuständig.

* Für die wichtige Unterstützung bei der Bearbeitung dieses Beitrags danke ich herzlich Andreas Schuetz vom Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) sowie meinen libyschen und internationalen Kolleginnen und Kollegen bei der UNSMIL.

1 UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011; UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011. Für eine ausführliche Bewertung der Resolutionen zu Libyen siehe: Robin Geiß/Maral Kashgar, UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung, Vereinte Nationen, 3/2011, S. 99–105.

eine Antwort hatte, zumal das Gaddafi-Regime noch für Monate einen Großteil des Landes und der Bevölkerung unter seiner Kontrolle haben sollte.

Die UN verfolgten daher parallel drei Ansätze: **Erstens** wurde ein Sondergesandter eingesetzt, der frühere jordanische Außenminister Abdel-Elah Al-Khatib. Er sollte die Möglichkeiten einer politischen Lösung ausloten (Rückzug von Gaddafi aus allen Ämtern; dann Waffenstillstandsabkommen; dann Bildung einer Übergangsregierung); **Zweitens** sollten humanitäre Organisationen alle Teile des Landes mit Lebensmitteln, Wasser und Medikamenten versorgen; **Drittens** wurde eine Vorab-Planung für eine mögliche zukünftige UN-Mission unter dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Ian Martin erarbeitet. Bereits im Mai 2011 begannen in der UN-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) die Planungen für eine mögliche UN-Mission. Zwar hat der Nationale Übergangsrat (National Transitional Council – NTC) in seiner Gründungserklärung vom 5. März 2011 die internationale Gemeinschaft dazu aufgerufen, alle notwendigen Maßnahmen für den Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen, hatte aber gleichzeitig betont, dass dies möglichst ohne militärische Bodentruppen geschehen soll. Am UN-Amtssitz in New York bereitete man sich dennoch auf alle möglichen Szenarien vor, so auch auf die Entsendung von Blauhelmen.[2] Noch im August 2011 war der Ausgang des Bürgerkriegs und die Sicherheitslage in Libyen so unklar, dass Ian Martin, nach Konsultationen mit anderen UN-Programmen und der Weltbank, die Möglichkeit einer NATO-Präsenz oder die Entsendung von UN-Militärbeobachtern und Polizeikräften in einem Strategiepapier nicht ausschloss.[3]

Am UN-Amtssitz in New York bereitete man sich dennoch auf alle möglichen Szenarien vor, so auch auf die Entsendung von Blauhelmen.

Unmittelbar nach dem Fall Tripolis am 19. und 20. August 2011 reiste eine UN-Delegation mit Al-Khatib, Martin und dem Autor nach Doha/Katar. Dort sollte mit Mahmoud Jibril, dem *De-facto*-Ministerpräsidenten des vom NTC kontrollierten Teiles Libyens, die nächsten Schritte erörtert, ein Zeitplan aufgestellt und die potenzielle Rolle der UN bei dessen Umsetzung besprochen werden. Zu den diskutierten Kernbereichen gehörten: das schnelle Abhalten von Wahlen; Hilfe bei der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen und nationaler Aussöhnung; die Freigabe von Teilen der eingefrorenen Bankkonten (vor allem der libyschen Zentralbank); Unterstützung bei der Koordinierung internationaler Hilfe; Anerkennung des NTC als der neuen Autorität in Libyen; und, der bei weitem schwierigste Bereich, eine mögliche Bereitstellung von UN-mandatierten Blauhelmen und Polizisten sowie andere Reformmaßnahmen im Sicherheitssektor. Während in den erstgenannten Bereichen schnell Übereinkunft erzielt wurde, stellte Jibril klar, dass eine Entsendung uniformierter internationaler Bodentruppen nicht akzeptiert werden würde. Es würde vielmehr als eine Besetzung Libyens angesehen werden und die Lage nicht verbessern.

Das Mandat war zeitlich begrenzt, weil es ein erklärtes Ziel der Mission war, zunächst klein und flexibel zu bleiben.

Auf der Grundlage dieses Gesprächs und weiterer Gespräche, der Ergebnisse der Vorab-Planungen und der Vorab-Mission des UN-Teams, ersuchte der NTC den Generalsekretär am 7. September 2011 schriftlich um die Entsendung einer UN-Mission nach Libyen. Am 16. September kam der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 2009 dieser Bitte nach, beruhend auf Kapitel VII UN-Charta (Artikel 41). Blieb nur noch der Name zu klären – und der sollte Programm sein. Weder die ursprünglich vorgeschlagene Bezeichnung ›Vorausmission‹ (Advance Mission) noch ›Hilfsmission‹ (Assistance Mission) drückten das aus, was die Libyer tatsächlich wollten: volle Kontrolle über ihre eigene Zukunft und über den Weg dorthin, aber zielgerichtete und durchdachte bilaterale und multilaterale Unterstützung unter libyscher Direktive. Die auch im arabischen zutreffendste Formulierung ›Unterstützung‹ wurde daher sowohl Namensgeber als auch Grundausrichtung der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL).

Das Mandat

Was bedeutete dies nun konkret für das Mandat der UNSMIL? Resolution 2009 gibt der Mission für zunächst drei Monate das Mandat, die libyschen Übergangsbehörden in den folgenden Aufgaben zu unterstützen a) Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, b) Aufnahme eines politischen Dialogs, Förderung der nationalen Aussöhnung und Einleitung eines Verfassungsgebungs- und Wahlprozesses, c) Ausweitung der staatlichen Autorität, d) Förderung und Schutz der Menschenrechte, e) Ergreifung von Maßnahmen zur Einleitung wirtschaftlicher Erholung und f) Koordinierung der internationalen Unterstützung.[4] Obwohl bereits ein breites Mandat, wurde es im Dezember 2011 in Resolution 2022 sogar noch um eine Aufgabe erweitert. Hinzu kam die Unterstützung der libyschen Bemühungen, die Weiterverbreitung von Waffen und gefährlichen Materialien, insbesondere den gefürchteten tragbaren Boden-Luftabwehrraketen (MANPADs), zu verhindern.

Das Mandat war zeitlich begrenzt, weil es ein erklärtes Ziel der Mission war, zunächst klein und flexibel zu bleiben, um die in New York seit Mai 2011 angestellten Vorab-Planungen einem Realitätstest zu unterziehen und ein besseres Verständnis über die tatsächlichen Vorstellungen, Kapazitäten und politischen Durchsetzungskräfte der Libyer zu erhalten. Zudem war noch ungewiss, wie sich das Land sicherheitspolitisch, militärisch und machtpolitisch entwickeln würde. Es sollte vermieden werden, dass das am UN-Amtssitz und in den Hauptstädten über

Monate vorgefertigte Komponentendenken oder die Retortenplanungen zum Einsatz kamen, die womöglich ein umfassendes Engagement (›heavy footprint‹) der UN vorsahen, ohne dass dies wirklich gebraucht würde. Die Mission klein zu halten, war sowohl eine Frage der Kosten und der Sicherheit der UN-Mitarbeiter als auch vor allem eine Anerkennung des mehrfach erklärten Willens der Libyer, ›Herr im eigenen Hause‹ bleiben zu wollen.

Bei der Verabschiedung der Resolution hob Generalsekretär Ban Ki-moon dann auch hervor, das alles überragende Prinzip der künftigen UN-Mission, und der internationalen Gemeinschaft insgesamt, sei die Anerkennung der nationalen Eigenverantwortung Libyens. Libyens Zukunft müsse von Libyern entschieden werden. Das zweite Prinzip war die schnelle Reaktionsfähigkeit und Bereitstellung von Unterstützung, das dritte die effektive Koordinierung der multilateralen und bilateralen Hilfe.[5] Die UNSMIL, so Ban, solle vollständig im Einklang mit den libyschen Bedürfnissen, Prioritäten und dem libyschen Kontext stehen.[6] Das Prinzip der nationalen Eigenverantwortung war im Hinblick auf Libyens Geschichte von übergeordneter Wichtigkeit. Nach 42 Jahren Diktatur und internationaler Isolation fehlten zwar Erfahrungen, Fähigkeiten und Fachwissen, nicht aber der Wille, die Zukunft eigenverantwortlich zu gestalten.

Nach sechs Monaten täglicher Zusammenarbeit mit dem Nationalen Übergangsrat und, seit Anfang November 2011, auch mit der Übergangsregierung unter Ministerpräsident Abdurrahim El-Keib, nach unzähligen Kontakten mit libyschen Beamten, Vertretern der Zivilgesellschaft sowie revolutionären Brigaden (qatibas) und Freiheitskämpfern (thuwar) waren die tatsächlichen Herausforderungen Libyens erheblich klarer – und damit auch die Rolle der Vereinten Nationen. Nicht jede Herausforderung bedarf eines UN-Engagements, erst recht nicht, wenn die UN auf einem Gebiet keine wirklichen Kapazitäten haben. Vielmehr war es von Anfang an wichtig, bilaterale Partner und andere internationale Organisationen (EU, Internationaler Währungsfonds, Weltbank) einzubeziehen und die notwendige Flexibilität zu bewahren, um kurzfristige Expertise bereitzustellen. Nicht jede mögliche Funktion muss zu einer (Plan-)Stelle in der Mission führen. Dieser Ansatz erhöhte das Ansehen der UN und damit auch die Akzeptanz ihrer Koordinierungsrolle bei den bilateralen und multilateralen Hauptakteuren in Libyen.[7]

Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit war eine modifizierte und präzisere Formulierung des UNSMIL-Mandats durch den Sicherheitsrat in seiner am 12. März 2012 verabschiedeten Resolution 2040 sowie eine Verlängerung des Mandats um ein weiteres Jahr. Dies fand in enger Zusammenarbeit mit der libyschen Übergangsregierung statt, wie der Brief von Al-Keib an den Generalsekretär belegt.[8]

Das Mandat der UNSMIL

a) einen Prozess des demokratischen Übergangs zu organisieren, insbesondere den Wahlprozess, die Ausarbeitung einer Verfassung und den Aufbau von Institutionen sowie die Entwicklung einer Zivilgesellschaft, unter aktiver Teilnahme von Minderheiten und Frauen zu fördern;

b) den Aufbau eines transparenten und rechtsstaatlichen Justiz- und Strafvollzugssystems zu fördern und den Schutz der Menschenrechte zu fördern und zu überwachen;

c) die öffentliche Sicherheit wiederherzustellen, einschließlich der Bereitstellung geeigneter strategischer und technischer Expertise zum Aufbau von Institutionen und für kohärente Anstrengungen zur (Wieder-) Eingliederung vormaliger Freiheitskämpfer in die staatlichen libyschen Sicherheitskräfte und ins Zivilleben;

d) der illegalen Verbreitung von allen Arten von Waffen entgegenzutreten, einschließlich der sogenannten MANPADs (schultergetragene Boden-Luftabwehrwaffen), internationale Abkommen über chemische, biologische oder Nuklearwaffen zu befolgen sowie die libyschen Grenzen zu sichern und zu verwalten (und dadurch auch regionale Sicherheit zu unterstützen, vergleiche auch Absatz 14 der Präambel); und

e) internationale Hilfe zu koordinieren und Kapazität in allen Bereichen von Regierung und Verwaltung aufzubauen.

Darüber hinaus fordert die Resolution die UNSMIL auf, weiterhin nationale Aussöhnung und politischen Dialog im Hinblick auf freie und faire Wahlen und die Aufarbeitung vergangener Unrechtsakte zu fördern.

Quelle: UN-Dok. S/RES/2040 v. 12.3.2012, Abs. 6 a) – e).

Für die UNSMIL steht gegenwärtig im Vordergrund, den libyschen Behörden zu helfen, »nationale Notwendigkeiten und Prioritäten für ganz Libyen zu definieren« und mit den Angeboten strategischer und technischer Expertise (von internationalen und bilateralen Partner) zusammenzuführen.

Die UNSMIL soll die libyschen Bemühungen in vielerlei Hinsicht unterstützen (siehe Kasten). Es ist ein weites, aber umsichtig formuliertes Mandat: Es identifiziert die Kernaufgaben der libyschen Regierung und drückt zugleich die größten Sorgen der internationalen Gemeinschaft aus. Es stellt immer wieder klar, dass die UNSMIL (und damit die internationale Gemeinschaft) lediglich unterstützt und fördert, aber keine Regierungsaufgaben übernimmt.

2 UN Doc. S/PV.6595 v. 28.7.2011.

3 Ian Martin, United Nations Post-Conflict Deployment to Libya, New York, 22.8.2011.

4 UN-Dok. S/RES/2009 v. 16.9.2011, Abs. 12 a) bis f).

5 UN Doc. S/PV.6606 v. 30.8.2011.

6 Deutsch: Die Hilfe der Vereinten Nationen in Libyen, Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa (UNRIC), Brüssel/Bonn, 21.9.2011.

7 Bis heute ist diese Gruppe recht überschaubar: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Jordanien, Katar, Spanien, Türkei, Vereinigte Arabischen Emirate, USA und die Europäische Union.

8 UN Doc. S/2012/139 v. 7.3.2012.

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (links am Tisch) und der Präsident der UN-Generalversammlung trafen am 2. November 2011 Mitglieder des Nationalen Übergangsrats in Tripolis, Libyen. UN-Foto: Evan Schneider

Herausforderungen für Libyen

In seiner Rede vor dem Sicherheitsrat am 7. März 2012 betonte der libysche Übergangs-Ministerpräsident Al-Keib die in der Resolution hervorgehobenen Kernbereiche und bestätigt das Ziel, einen freien und demokratischen Staat mit Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte aufzubauen, eingebunden in ein multilaterales System aus Toleranz, Aussöhnung und Gerechtigkeit. Damit wiederholte er, was der Nationale Übergangsrat bereits in seiner im August 2011 verabschiedeten vorläufigen Verfassungserklärung angekündigt hatte.

Die Ölvorkommen sind riesig und könnten – wenn sinnvoll genutzt – auf Dauer moderaten Wohlstand bringen.

Doch die Wirklichkeit Libyens ist um ein Vielfaches komplexer. Die Herausforderungen des Landes sind immens. Einerseits ist Libyen ein riesiges Land (größer als Deutschland, Frankreich und Spanien zusammen), doch mit vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte (knapp über sechs Millionen). Die Bevölkerung ist relativ homogen und nicht in verschiedene religiöse Denominationen zersplittert. Die Ölvorkommen sind riesig und könnten – wenn sinnvoll genutzt – auf Dauer moderaten Wohlstand bringen. Zudem ist Libyen strategisch zwar wichtig, aber nicht so bedeutsam, dass es zum Schauplatz größerer geopolitischer Grabenkämpfe werden würde. Andererseits stellen das Erbe Gaddafis und die institutionelle Unterentwicklung und Unerfahrenheit des Landes eine erhebliche Belastung dar, die man trotz internationaler Hilfe nicht schnell wird bewältigen können: der zeitgleiche Aufbau von Verwaltungsstrukturen, eines Staatsapparats in allen Landesteilen und einer gemeinsamen Nation ist eine Generationenaufgabe. Daher sollte die internationale Gemeinschaft, insbesondere Europa, nicht zu kurzfristig denken und eine mittel- bis langfristige Perspektive für eine Zusammenarbeit und Partnerschaft mit Libyen entwickeln.

Strukturen und Institutionen, auf die eine neue tragfähige Demokratie aufbauen könnte, gibt es in Libyen wenige.

Der NTC und die Übergangsregierung verfolgen zwei parallele Ansätze: Erstens kurzfristige Stabilisierung des Landes in den nächsten zwei bis drei Jahren (Legitimität der neuen Strukturen durch Wahlen; politisches Krisenmanagement und gute Dienste der UN und bilateralen Partner; Verhinderung einer weiteren Fragmentierung des Sicherheitssektors). Zweitens, längerfristiger (fünf bis zehn Jahre) Aufbau der staatlichen Institutionen, des Staates selbst und seiner Verwaltung in allen Landesteilen, und die Zusammenführung der verschiedenen geografischen, Stammes- und ethnischen Einflüsse in eine Nation.

Strukturen und Institutionen, auf die eine neue tragfähige Demokratie aufbauen könnte, gibt es in Libyen wenige. Unter der Herrschaft Gaddafis und der ›direkten Demokratie‹ des Allgemeinen Volkskomitees gab es weder eine Verfassung noch eine repräsentative Regierung – ganz zu schweigen von politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Organisationen oder einer unabhängigen Justiz. Die letzten Wahlen fanden 1964 statt. Ein Wahlrecht und -system muss von Grund auf neu erstellt werden, genau wie ein funktionsfähiger Regierungsapparat, in dem es eine interministerielle Koordinierung, strategische Planung oder gemeinsame Prioritätensetzung gibt. Selbst einen geordneten Haushaltsprozess gab es unter Gaddafi nicht. Den meisten Mitgliedern des NTC und der Übergangsregierung – ob rekrutiert aus der Diaspora oder früheren Regierungsmitgliedern – fehlt es an der notwendigen administrativen und auch demokratischen Erfahrung. Verstärkt wird dies durch einen öffentlichen Dienst, dem in fast allen Bereichen die adäquate Aus- und Fortbildung fehlt oder untersagt wurde und der hin- und hergerissen ist zwischen alten Loyalitäten und Mentalitäten und zaghafter Unterstützung der neuen, noch ungewissen Ordnung.

All dies geschieht vor dem Hintergrund einer stetig wachsenden Unruhe und Unzufriedenheit in der Bevölkerung: Wie so oft in Nachkriegsgesellschaften werden die hohen Erwartungen der Bevölkerung auf eine schnelle Dividende – im Sinne von verbesserten Ausbildungs-, Arbeits-, Einkommens-, Sozial- und Wirtschaftsbedingungen – nicht oder nur sehr langsam erfüllt. Fast täglich finden in Tripolis und Bengasi Demonstrationen von Bürgern statt, aber auch von Milizionären, die nachträglich Sold oder Bezahlung für ihren Einsatz während der Revolution oder medizinische Behandlung im Ausland, eine schnellere Bereitstellung von Wohnungen oder Sozialleistungen und Arbeitsplätzen einfordern. Streiks legen immer wieder Behörden, den Flughafen oder andere Infrastruktur lahm. All dies sind Erwar-

tungen, die keine Regierung dieser Welt vor dem Hintergrund der immensen Gaddafi-Erblasten erfüllen könnte.

Diese Entwicklung führte dazu, dass Anfang Mai 2012 in Tripolis Proteste von ehemaligen Freiheitskämpfern in gewaltsame Auseinandersetzungen und die Erstürmung des Sitzes des Ministerpräsidenten umschlugen, mit einem Toten und vielen Verletzten als Folge. Auch regionale und lokale Auseinandersetzungen – die es bereits vor der Revolution gab – manifestieren sich nun deutlicher, oft auch gewaltsam, wie die Ereignisse in Kufra und Sabha im März beziehungsweise April 2012 gezeigt haben.

Schließlich werden politische Forderungen zusehends selbstbewusster vorgetragen, wie die wiederholten Rufe nach stärkerer Dezentralisierung der Verwaltungs- und Regierungsstrukturen in Bengasi und anderen vormals politisch und wirtschaftlich marginalisierten Regionen Libyens zeigen. Die Ausrufung eines Übergangsrats für Cyrenaica (eine der drei Provinzen, aus denen sich Libyen 1951 konstituierte) am 6. März 2012 ist letztlich nichts anderes als ein Ausdruck dieses Verlangens nach Dezentralisierung und Anerkennung sowie Teil des gegenwärtigen politischen Diskurses im Hinblick auf die im Herbst 2012 zu erarbeitende Verfassung, wenn auch mit erheblichen Spannungen zwischen Ost und West verbunden.

Vieles an diesen Entwicklungen ist verständlich, Ausdruck der neu gewonnenen Freiheit, des Bedürfnisses, die lang unterdrückte Meinung kundzutun, des Verlangens, informiert, konsultiert und beteiligt zu werden an der Entwicklung dieser neuen libysch geprägten Demokratie. Aber es ist letztlich auch Ausdruck der Schwäche des NTC und der Übergangsregierung sowie des gesamten Staatsapparats. Das Momentum der Revolution hat sich erheblich abgenutzt, eine gesellschaftsumspannende Zukunftsvision ist noch nicht entwickelt. Die neuen Institutionen sind noch schwach, gerade im Sicherheitsbereich (Polizei, Armee, Grenzschutz). Unerfahrenheit in strategischer Kommunikation, das Versäumnis, der Bevölkerung einen realistischen Fahrplan für die Übergangsphase vorzulegen, einschließlich möglicher Hindernisse und Zeitrahmen, werden als mangelnde Offenheit und Konzeptlosigkeit interpretiert und haben das Vertrauen gerade der jungen Libyer in die neuen politischen Kräfte ins Wanken gebracht.

Als Reaktion darauf wenden sich viele von der nationalen Ebene ab und der lokalen Ebene zu. Dort wird Initiative gezeigt, finden lokale Wahlen statt, wird öffentliche Sicherheit und Ordnung gewahrt, Müllabfuhr organisiert, Geschäfte wieder- oder neueröffnet. Das Leben in Libyen findet gegenwärtig auf zwei Ebenen statt: einer aktiven lokalen, die sich oftmals auf die engen Familien-, Stammes- und Sozialbindungen gründet und einer nationalen, die mit sich und all den lokalen Einflüssen ringt und nur langsam Fuß fasst. Die Begrenzung des Entscheidungshorizonts der Übergangsregierung in der vorläufigen Verfassungserklärung des NTC auf *de facto* nicht viel mehr als sieben Monate (Artikel 30 der Erklärung) hat sein Übriges getan, kurzsichtige und kurzfristige Entscheidungen zu fördern und längerfristiges Denken, Planen und Handeln (einschließlich Verwaltungsaufbau und Engagement mit der internationalen Gemeinschaft) zu verhindern, ja manchmal geradezu zu verpönen. Krisenmanagement und schnelle Prestigeprojekte sind an der Tagesordnung. Nur in wenigen Bereichen ist es gelungen, einen systematischen Behördenaufbau, beruhend auf längerfristiger Planung und Budgetformulierungen in Angriff zu nehmen. Wirkliche Stabilität und eine Beruhigung der politischen Landschaft kann erst beginnen, wenn das Land eine Verfassung verabschiedet hat, sich politische Parteien gebildet haben, die Bürgerinteressen vertreten, und allgemeine repräsentative Wahlen zu einem Parlament stattgefunden haben. Bis dahin sind es noch mindestens zwölf Monate – im Hinblick auf die Herausforderungen in den Kernbereichen Sicherheit, Wirtschaft und demokratischer Verwaltungsaufbau zwölf lange und ungewisse Monate.

Das Momentum der Revolution hat sich erheblich abgenutzt, eine gesellschaftsumspannende Zukunftsvision ist noch nicht entwickelt.

Kernbereich Sicherheit

Am stärksten ausgeprägt sind die Erwartungen der Bevölkerung im Bereich der öffentlichen Sicherheit. Fast acht Monate nach der Befreiung des Landes will die Mehrheit der Bevölkerung vor allem eines: eine Rückkehr zur Normalität. Waffen, Kontrollpunkte, schweres Gerät und uniformierte Freiheitskämpfer werden immer mehr zur Irritation. Die Bevölkerung ist den Revolutionären dankbar für das, was sie erreicht haben, aber sie sollen kein dauerhafter Bestandteil des öffentlichen Lebens werden.

Fast acht Monate nach der Befreiung des Landes will die Mehrheit der Bevölkerung vor allem eines: eine Rückkehr zur Normalität.

Und doch wird dies nicht rasch geschehen. Die Polizei muss völlig neu aufgebaut werden, die Armee ist praktisch nicht existent, der Grenzschutz ist schwach und fragmentiert. Strategische oder operative Koordinierung und Kooperation zwischen den verschiedenen Sicherheitskräften sowie mit der politischen Leitung gibt es so gut wie nicht. Konkurrenzdenken und Misstrauen sind ausgeprägt. Gaddafi hat nur in die Ausbildung und Ausrüstung seiner regimetreuen Brigaden investiert, nicht aber in die reguläre Armee oder Polizei. Zusammenarbeit zwischen ihnen galt als subversiv. All dies muss von Grund auf neu und demokratisch konzipiert, eingeübt, und ausgestattet werden. Dies wird Jahre dauern.

Die UNSMIL engagiert sich in all diesen Bereichen: Sie koordiniert die internationale Hilfe, bildet Polizisten aus, stellt strategische Expertise für die Umstrukturierung der Polizei bereit, entwickelt ein Weißbuch zur Errichtung einer professionellen, defensiv ausgerichteten Armee unter demokratischer

Kontrolle, entwickelt Konzepte für einen nationalen Sicherheitsrat, die Minenräumung, das Munitionsmanagement und die Kontrolle von Chemie- und Nuklearwaffen und -materialien, die Errichtung eines integrierten Grenzschutzes sowie einen Aktionsplan für die Sicherung der südlichen Grenze Libyens. Der Grenzschutz ist nicht nur im Interesse Libyens, sondern im Hinblick auf die angespannte Lage in der Sahel-Region auch von regionalem und internationalem Interesse.[9]

Das Verständnis von Demokratie, Pluralismus und der Achtung der Menschenrechte sind noch deutlich unterentwickelt, insbesondere bei den alten Sicherheitskräften.

In der Zwischenzeit sind die Brigaden Teil der Lösung wie des Problems. Das Land wird zwar nicht von Brigaden regiert, sondern von Räten auf lokaler Ebene und dem NTC sowie der Übergangsregierung auf nationaler Ebene. Doch die Brigaden sind in vielen Städten und Regionen noch zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig. Sie versehen Polizeiaufgaben, werden zum Schutz von Infrastruktur und zur Beilegung von gewaltsamen Auseinandersetzungen in Brennpunkten eingesetzt und patrouillieren an den Grenzen. Sie machen sich dadurch jedoch auch unentbehrlich, vertiefen und professionalisieren ihre Strukturen und ihren Anspruch (auch den politischen) und sind in Grenzregionen zu eng mit der lokalen Bevölkerung und dem traditionell aktiven Schmuggelwesen verbunden.

Klassische DDR-Programme (disarmament, demobilization, reintegration) – also Demobilisierung der Kombattanten, ihre Entwaffnung und Wiedereingliederung in die Zivilgesellschaft – werden sich erst langsam entwickeln und durchsetzten lassen. Vor dem Hintergrund der dargestellten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ungewissheiten Libyens in den nächsten zwölf Monaten, und wahrscheinlich auch noch einige Zeit danach, ist eine Entwaffnung der Brigaden zum gegenwärtigen Zeitpunkt bis auf vereinzelte Initiativen illusorisch, ja kann sogar zu einer Erhöhung der Spannungen mit und zwischen ihnen führen. Eine nationale DDR-Kommission (wie in anderen Nachkriegssituationen üblich) konnte bisher nicht durchgesetzt werden. Die gegenwärtige Situation kann daher nur dadurch gelöst werden, dass einzelne willige Kämpfer in Polizei, Armee oder Grenzschutz wieder eingegliedert, für sie Mikrokredit-, Ausbildungs-, Arbeits- und posttraumatische Stressbewältigungsprogramme aufgebaut und ihre Interessen in der weiteren politischen Entwicklung Libyens berücksichtigt werden.

Der Stolz auf Libyen, seine Revolution, seine Menschen und Ambitionen ist spürbar und allgegenwärtig.

Der Blick nach vorn

Gegenwärtig kommt häufig die Frage auf, ob die Wahlen zum Nationalkongress und zur Verfassungsgebenden Versammlung denn nun wirklich, wie in der vorläufigen Verfassungserklärung des NTC vorgesehen, am 19. Juni stattfinden werden, oder ob die Sicherheitslage dies nicht zulassen wird. Wird Libyen es danach schaffen, eine neue repräsentative Regierung zu formieren oder wird es auseinanderbrechen, womöglich sogar in einen Bürgerkrieg und in Stammesfehden versinken? Werden Chaos und Gewalt den praktischen Nutzen der neu gewonnenen Freiheit beschränken? Das wäre eine grobe Verkennung der gegenwärtigen Situation in Libyen, der Befindlichkeit und Ernsthaftigkeit seiner Bürger, ein neues Libyen bauen zu wollen, und eine Überbewertung des Einflusses von Brigaden und Stammesaffiliationen auf Politik und Wirtschaft. Die Libyer sind Kaufleute und Händler, keine Krieger. Ihre Form des Sunni-Islam folgt überwiegend der moderaten Sufi-Tradition und nicht der der konservativen Salafisten.

Ohne Zweifel hat Libyen, wie oben ausgeführt, ernsthafte Sicherheitsprobleme und große langfristige Herausforderungen. Das Verständnis von Demokratie, Pluralismus und der Achtung der Menschenrechte sind noch deutlich unterentwickelt, insbesondere bei den alten Sicherheitskräften. Eine kraftvolle und engagierte Zivilgesellschaft und eine breite Medienlandschaft sind erst im Entstehen begriffen. Die Rolle der Frau in der Gesellschaft wird sich wohl nur langsam wandeln und könnte sich in manchen Bevölkerungsteilen sogar erst einmal verschlechtern. Die Achtung von Strukturen, Gesetzen und bürokratischen Prozessen wird sich nur schrittweise entwickeln. Am wichtigsten sind die Korruptionsbekämpfung und der Aufbau einer transparenten Wirtschaftsordnung mit einer funktionierenden öffentlichen Finanzverwaltung. Eine wirkliche nationale Aussöhnung mit vormaligen regimetreuen Kräften, nicht-arabischen Bevölkerungsgruppen und Migranten aus Afrika südlich der Sahara sowie die wichtige Aufarbeitung der Verbrechen der Vergangenheit aber auch der post-revolutionären Ära ist, wenn überhaupt, nur in Ansätzen erkennbar.

Dennoch ist ein Versinken in Gewalt im Moment nicht vorstellbar. Vielmehr ist es ein nicht hoch genug zu bewertendes Verdienst der Libyer, vor allem auf lokaler Ebene, ein Chaos verhindert zu haben. Es gab keine Verhältnisse wie in Bagdad, wie von vielen befürchtet, keine Lebensmittel- oder Wasserknappheit. Familien-, Stammes-, und Sozialstrukturen haben das Land zusammengehalten. Der Stolz auf Libyen, seine Revolution, seine Menschen und Ambitionen ist spürbar und allgegenwärtig. Niemand fordert ernsthaft eine Aufsplitterung Libyens in seine drei ursprünglichen Teile (Tripolitanien, Cyrenaica und Faisan). Regionale Rivalitäten sind nichts Ungewöhnliches, doch selbst sie sind durch die Urbanisierung der letzten 30 Jahre zurückgegangen. Und wo lokale Konflikte ausgebrochen sind, haben die Libyer sie häufig durch Vermittlung und Verhandlung innerhalb weniger Tage wieder unter Kontrolle gebracht. Die Wirtschaft läuft langsam wieder an, Geschäfte sind seit Monaten gefüllt und

Banken wieder geöffnet. Der Erdölausstoß hat fast schon wieder das vorrevolutionäre Niveau erreicht (derzeit 1,4 vorher 1,6 Millionen Barrel pro Tag). Das öffentliche Leben findet zur Normalität zurück. Die überwiegende Zahl der Milizionäre sieht seine Zukunft selbst mittelfristig nicht im Sicherheitsapparat. Die Behörden betreiben den Aufbau von Armee und Polizei mit Ernsthaftigkeit und dem Willen zu demokratischer Kontrolle.

Die Libyer haben den engen Zeitplan der vorläufigen Verfassungserklärung bisher genauestens eingehalten und beabsichtigen, dies auch im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen und nachfolgende Regierungsbildung zu tun. Zu groß wäre die Gefahr einer mehrmonatigen Verschiebung: Die Legitimität des gesamten Übergangsprozesses würde in Frage gestellt, und die Sicherheitslage wäre in einigen Monaten nicht unbedingt besser. Von Anfang an hat der NTC die überragende Bedeutung frühzeitiger Wahlen im Hinblick auf die notwendige Legitimierung der politischen Veränderungen im Land hervorgehoben. Wahlen seien der entscheidende Schritt zur Ausarbeitung einer Verfassung und damit eines neuen Gesellschaftsvertrags der Libyer mit sich selbst, aber auch mit ihren Nachbarn und der internationalen Gemeinschaft. Dies wird allerdings nur gelingen, wenn schon heute ein offener und inklusiver Dialog mit den verschiedenen Gesellschaftsströmungen geführt und gefördert wird (Einbindung der Interessen von Ost, West und Süd; von Alt und Jung; modern und traditionell; religiös und säkular; Arabern und nicht-arabischen Minderheiten wie Berber, Tuareg oder Tabou; früheren Gaddafi-Anhängern, die sich nicht strafbar gemacht haben, und Freiheitskämpfern; und eben auch von Frauen im öffentlichen und wirtschaftlichen Leben). Ein solcher Gesellschaftsvertrag kann nicht gelingen, wenn ein Verfassungsentwurf von technischen Experten innerhalb weniger Monate ›im stillen Kämmerlein‹ vorbereitet wird (wie bei der vorläufigen Verfassungserklärung des NTC geschehen). Der offene und breitangelegte Dialog muss ein Kernbereich des libyschen ›nation-building‹ sein und darf die Hoffnungen des Arabischen Frühlings nicht enttäuschen.

Die UNSMIL hat diese Bestrebungen von Anfang an aktiv unterstützt und die Einhaltung des sehr engen Zeitrahmens für die Wahlen, den ersten seit 48 Jahren, zu einem Nationalkongress und einer Verfassungsgebenden Versammlung akzeptiert. Dies ist ein nahezu unmögliches Unterfangen: Das gesamte Wahlsystem und -verfahren musste von Grund auf in knapp sechs Monaten entwickelt werden. Es musste eine unabhängige Wahlkommission geschaffen werden, ein Wahlgesetz erlassen, Wählerlisten und -registrierung sowie Kandidatenregistrierung und -überprüfung organisiert sowie Wählerinformation und -unterrichtung bereitgestellt werden. Hinzukommt die technische Durchführung der Wahlen in über 1400 Wahllokalen im ganzen Land, einschließlich der Sicherheitsvorkehrungen. Eine Herkulesaufgabe, mit anfangs unerfahrenen Partnern, mit teilweise sehr eigenen und unterschiedlichen Vorstellungen. Die Fragen, nach welchem System gewählt und wer zur Wahl zugelassen wird,[10] sind genau die Fragen, die durch einen breit angelegten gesellschaftlichen Dialog und in der neuen Verfassung Libyens geklärt werden müssen. Und selbst wenn die Wahlen aus technischen Gründen voraussichtlich für einige Wochen verschoben werden,[11] muss es dennoch trotz aller verbleibender Ungewissheiten schon heute als großer Erfolg für die junge libysche Demokratie angesehen werden, dass sich rund 2,8 Millionen der geschätzten 3,4 Millionen Wahlberechtigten (über 80 Prozent) in die Wahllisten eingetragen haben sowie über 2639 Einzelpersonen (darunter 84 Frauen) und 374 politische Entitäten (ein Parteiengesetz gibt es noch nicht) in die Kandidatenlisten für die 200 Sitze im Nationalkongress.[12]

Der Aufbau einer funktionsfähigen, transparenten Demokratie wird noch Jahrzehnte benötigen. Zu groß sind die Erblasten aus der Gaddafi-Zeit und der gewaltsamen Auseinandersetzungen des Jahres 2011.

Der Aufbau einer funktionsfähigen, transparenten Demokratie, mit effektiven Verwaltungsstrukturen in allen Teilen des Landes, wird noch Jahrzehnte benötigen. Zu groß sind die Erblasten aus der Gaddafi-Zeit und der gewaltsamen Auseinandersetzungen des Jahres 2011. Es wird weitere Fortschritte, aber auch Rückschläge geben, vor allem im Sicherheitsbereich. Aber der Wille der Libyer, insbesondere der jungen Generation, ein neues Libyen aufzubauen, ist ungebrochen. Der internationalen Gemeinschaft, vor allem den Vereinten Nationen, obliegt es, den Libyern bei diesem Unterfangen langfristig mit Rat und Tat, wenn notwendig auch kritisch-konstruktiv, zur Seite zu stehen. Europa muss die historische Chance nutzen, um eine langfristige und strategische Partnerschaft mit Libyen aufzubauen – mit Verständnis und Respekt für die libysche Kultur und Tradition.

Der Wille der Libyer, insbesondere der jungen Generation, ein neues Libyen aufzubauen, ist ungebrochen.

9 Die UNSMIL hat einen Sonderberater für regionale Sicherheitsfragen ernannt, der in engem Kontakt mit den zuständigen Behörden in Nachbarländern, mit internationalen Organisationen und bilateralen Partnern steht, um die Auswirkungen regionaler Entwicklungen auf die Sicherheitslage in Libyen einschätzen, aber auch Entwicklungen in Libyen, die Einfluss auf die Lage in der Region haben könnten, frühzeitig und koordiniert angehen zu können.

10 Einen besonderen Schwerpunkt legt die Mission dabei auf die Integration von Frauen und der Jugend in den Wahlprozess, nicht nur als potenzielle Wähler/innen, sondern auch als Kandidat/inn/en für politische Ämter. In diesem Zusammenhang siehe auch UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000.

11 Bei Redaktionsschluss stand bereits der 7. Juli 2012 als neuer Termin fest.

12 Stand: Mai 2012 nach Schließung der Wählerlisten. Die Zahlen können sich noch geringfügig verändern.