

Libyens ambivalente Nutzung der Erdöleinnahmen

Wuqûf-Kurzanalyse, Hamburg, Nr. 17, 15. Dezember 2006, 19 S.

Inhalt

Einleitung	4
1. Die energiepolitische Ausgangslage und sanktionsbedingte Handlungszwänge	4
2. Der Erdölsektor als Ursache (außen-)politischer Mäßigung	5
3. Die Anknüpfung an den Aktionismus der 1980er Jahre	8
4. Außenpolitik: SinSad als Instrument regionaler libyscher Interessensicherung	11
5. Innenpolitik: Zwischen Ideologie und Reformzwängen	13
6. Wirtschaft-/Sozialpolitik: Der Devisenreichtum verhindert zügige Reformen	15
- Der allgemeine Druck zur Transformation des Wirtschaftsystems	15
- Maßnahmen zur Steuerung des Energiebereichs	15
- Sozialtransfers	17
7. Auswirkungen auf die europäische und deutsche Außenwirtschaftspolitik	18

Zusammenfassung

Der drastische Anstieg der Erdölpreise seit 2003 hat auch dem Erdölproduzentenstaat Libyen einen massiven Anstieg seiner Deviseneinnahmen auf inzwischen weit über 30 Mrd. \$ (2006) verschafft und damit der Revolutionsführung neue politische Handlungsspielräume eröffnet. Nach der Suspendierung der UNO-Sanktionen 1999 richtete die libysche Staatsführung ihre politische Hauptaktivität zunächst auf die Aufhebung der US-Sanktionen, weil sie die stark technologieabhängige Erdölförderung massiv behinderten. Dieses Ziel wurde im April 2005 erreicht, so dass die überfällige Modernisierung des für die libysche Volkswirtschaft zentralen Erdölsektors einschließlich des Ausbaus der Produktionskapazitäten in Angriff genommen werden konnte.

Die ansteigenden Deviseneinnahmen aus dem Erdöllexport hat die Revolutionsführung in ambivalenter Weise für ihre innen-, außen- und gesellschaftspolitischen Interessen eingesetzt. Aus machtpolitischen Überlegungen heraus wurde zur Sicherung einer breiten Unterstützung der Bevölkerung entgegen den Forderungen der wirtschaftlichen Reformfraktion um Saif al-Islam al-Qaddafi und Shukri Ghanim die Gehälter im öffentlichen Sektor erhöht und die Subventionen beibehalten. Die regionalen Interessen, die seit 1998 in Form der von Revolutionsführer Qaddafi initiierten Staatengemeinschaft SinSad umgesetzt werden, erhielten dank der forcierten Scheckbuchdiplomatie neue Impulse; für die Wirtschaftskooperation wurden eigene hochdotierte Institutionen geschaffen. Die Sahel- und Subsaharapolitik reflektiert mit der Abkehr vom militärischen Expansionismus und der Hinwendung zur ökonomischen Einflussnahme damit den Strategiewechsel der libyschen Außenpolitik in Afrika. Während die Ideologiediffusion (Grünes Buch) und die islamische Mission seit dem Anstieg der Erdöleinnahmen vor allem im subsaharischen Afrika gestärkt wurde, blieb im Gegensatz zur Praxis der 1980er Jahre, als eine immense Aufrüstung aus

sowjetischen Beständen erfolgte, die Aufstockung des Militärbudgets trotz des Kapitalüberflusses bescheiden.

Einleitung

Die seit 2003 deutlich angestiegenen Erdölpreise brachte den Erdölproduzentenstaaten in Afrika, Asien, Lateinamerika und Nordafrika/Nah- und Mittelost hohe und die nationalen Absorptionskapazitäten bei weitem übersteigende Devisenzuflüsse. Diese Devisenzuflüsse eröffneten den jeweiligen Staatsführungen neue Handlungsspielräume in der Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik sowie in den Bereichen der Entwicklungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Versuchung, mittels Rententransfers (Gehaltssteigerungen, Subventionen-zahlungen) breitere Bevölkerungsschichten an die Staatsführungen zu binden, der Einsatz der Devisenreserven für außenpolitische Ambitionen („Petrodiplomatie“), ideologische Propaganda oder religiöse Mission (insbesondere islamischer Erdölproduzentenstaaten) sowie Aufrüstungstendenzen im militärischen Sektor sind nur einige der Facetten, wo es in den letzten Jahren zu teilweise signifikanten Neuentwicklungen gekommen ist.

Die neu genutzten Handlungsspielräume können dabei positive wie auch negative Rück- und Auswirkungen hervorrufen: den positiven Effekten z.B. durch die Möglichkeit einer vorzeitigen Tilgung von Auslandsschulden und die Inangriffnahme von Großinfrastruktur- und Entwicklungsprojekten stehen negative Auswirkungen gegenüber, hervorge-rufen z.B. durch einen hohen Mitteleinsatz zugunsten eines militanten außenpolitischen Aktivismus/Revolutionsexports oder zugunsten einer machtsichernden konsumptiven Sub-ventionspolitik. In welcher Weise die vom „Geldsegen“ betroffenen Erdölstaaten agieren und welche Gefahren sich daraus für die innen- wie außenpolitische Entwicklung ergeben, lässt sich indes nur mittels Einzelfalluntersuchungen klären. Der vorliegende Beitrag ver-sucht dies anhand des Fallbeispiels Libyen.

1. Die energiepolitische Ausgangslage und sanktionsbedingte Handlungszwänge

Libyen,¹ nach Mauretanien mit 5,673 Mio. Einwohnern (Zensus 2006) der bevölkerungs-ärmste Staat Nordafrikas, ist in doppelter Weise hinsichtlich seiner Erdöl- und Erdgasres-ourcen begünstigt: Zum einen wegen der beachtlichen Quantität an nachgewiesenen Erd-ölreserven (nach OPEC-Angaben 2005: 39,126 Mrd. Barrel Öl),² zum anderen wegen der hohen Qualität des schwefelarmen Erdöls, dessen Absatz wegen des großen Bedarfs der Industriestaaten in jedem Fall gesichert ist. Hinzukommt, dass die geologischen Bedingun-gen eine äußerst kostengünstige Förderung des Erdöls zu oftmals nur 1 \$/b erlauben. Li-byen, das 1955 mit der Erdölförderung begann und seit Mitte der 1960er Jahre zu einem der großen Erdölexportstaaten aufgestiegen ist, förderte 2004/2005 durchschnittlich 1,58

¹ Als Überblick zur libyschen Politik seit Beginn der Septemberrevolution 1969 vgl. Mattes, Hanspeter: Bilanz der libyschen Revolution. Drei Dekaden politischer Herrschaft Mu`ammar al-Qaddafis Hamburg: Edition Wuqûf 2001, 85 S. sowie Vandewalle, Dirk: A history of modern Libya. Cambridge 2006, 260 S.

² Libyainvestment gibt die entdeckten Reserven mit 43 Mrd. Barrel Öl und 46 Billionen Kubikfuß Erdgas an. Dank neuer Prospektionsmaßnahmen äußerten Vertreter der libyschen National Oil Company am Rande des 18. Welterdölkongresses in Johannesburg im September 2005, dass Libyen de facto über 105 Mrd. Barrel Ölreserven und mindestens weitere 12 Billionen Kubikfuß Erdgasreserven verfügen würde (Kuwait News Agency, 30.9.2005)

Mio. b/d, was einen deutlichen Anstieg gegenüber der langjährigen Schwankungsbreite (1990-2003) zwischen 1,20 Mio. b/d und 1,40 Mio. b/d darstellt.

Zusammen mit dem zu verzeichnenden Preisanstieg für Erdöl sind die jährlichen libyschen Deviseneinnahmen aus dem Kohlenwasserstoffexport (durchschnittlich 98 % der Gesamtexporteinnahmen) insgesamt drastisch von 5,61 Mrd. \$ 1988 auf 18,653 Mrd. \$ 2004 angestiegen bei weiter anhaltender Aufwärtstendenz. So beliefen sich die Einnahmen 2005 auf 28,324 Mrd. \$ und werden 2006 die Marge von 30 Mrd. \$ deutlich überschreiten (Schätzung: 35 Mrd. \$). Hauptabnehmer des libyschen Erdöls sind Italien und Deutschland; 2004 gingen von 1,284 Mio. b/d Exportöl 1,172 Mio. (= 91,3 %) nach Westeuropa; insgesamt 21,5 Mio. Barrel gingen nach Aufhebung des Importverbots seit 1986 sogar erstmals wieder in die USA. Deutschland importierte 2004 für rund 2,8 Mrd. Euro Waren (hauptsächlich Erdöl/-produkte) aus Libyen; zweitwichtigster arabischer Erdöllieferant Deutschlands war/ist mit wenigstens deutlichem Abstand Saudi-Arabien (Importwert 2004: 1,059 Mrd. Euro).

Der libysche Erdgasexport, der inzwischen staatlicherseits gefördert wird und sich langsam erhöht, spielt mit einer vermarkteten Produktion von 7 Mrd. Standardkubikmetern 2004 (Algerien: 82,0 Mrd.) bislang nur eine untergeordnete Rolle; nach Investitionsplänen u.a. der BASF-Tochter Wintershall soll sich dies jedoch bald ändern.

In kaum einem anderen OPEC-Staat spielten politische Einflussnahmen und Rahmenbedingungen bei der Entwicklung des Ölsektors eine so dominierende Rolle wie in Libyen. War zu Beginn der libyschen Revolution (1969-1973) der von ausschließlich westlichen Firmen kontrollierte Erdölsektor Teil der in Angriff genommenen faktischen Dekolonisation („Erdölrevolution“) mit den Schwerpunkten Nationalisierung und Preiserhöhungen, wurde mit Beginn der amerikanisch-libyschen Konfrontation ab den 1980er Jahren der Erdölsektor zum zentralen Schauplatz der Auseinandersetzungen. Insofern der Erdölsektor tragende Säule der libyschen Volkswirtschaft ist, und die USA die Führungsmacht im Bereich Erdöltechnologie darstellen, erschwerten die 1982 einsetzenden US-Sanktionen (u.a. Exportverbot für Erdölförder- und Erdölverarbeitungstechnologie)³ die Erdölförderung, deren Gestehungskosten pro Barrel signifikant anstiegen; zudem kam die Prospektion neuer Quellen nahezu zum Erliegen. Aber auch die massiven negativen Auswirkungen auf die libysche Wirtschaft allgemein führten ab 1999 zu der Einsicht, dass nur die Erfüllung der US-Forderungen ein Ende der US-Sanktionen und damit neuen erdölpolitischen Spielraum bzw. ein Ende der „Strangulation der libyschen Wirtschaft“ bringen würde.

2. Der Erdölsektor als Ursache (außen-)politischer Mäßigung

Die libysche Revolutionsführung fand sich nie mit der Einengung der Handlungskapazitäten ihrer Außen-, Innen- und Wirtschaftspolitik ab, die aus der Konfrontation mit den USA

³ 1982 verhängten die USA zum einen ein Erdölimportverbot, was gravierend für Libyen war, weil die USA in jener Zeit einer der Hauptabnehmer libyschen Erdöls waren; zum anderen verhängten sie ein Reiseverbot für US-Amerikaner nach Libyen, das gleichfalls gravierende Auswirkungen hatte, da es die Präsenz amerikanischer Erdölingenieure einschränkte (dieses Verbot wurde allerdings durch zahlreiche technische Kniffe umgangen). 1986 wurde schließlich ein totales Handelsembargo gegen Libyen verhängt, womit der direkte Nachschub von Ausrüstungsgegenständen für die Erdölförderung unterbrochen wurde. Ein Ausweg für Libyen war der Bezug teurer Schwarzmarktprodukte bzw. der Bezug minderwertiger Produkte.

und den europäischen Staaten resultierte. Die libyschen Handlungskapazitäten waren stets eng an die Sicherung hoher Devisenzuflüsse aus dem Erdöllexport gekoppelt. Grundlage für den Beschluss zur Restrukturierung der Außenpolitik ab 1999 war die Notwendigkeit, den unter den US-Sanktionen immer stärker leidenden Erdölsektor – das Rückgrat der libyschen Wirtschaft – aus der eingetretenen Abwärtsspirale zu retten. Die Auswirkungen der 1982 verhängten ersten US-Sanktionen im Erdölsektor, 1986 erweitert durch das vollständige Handelsverbot, wurden zwar durch die 1992 als Folge der Lockerbieaffäre verhängten UNO- und EU-Sanktionen sowie den *Iran-Libya-Sanctions Act* 1996⁴ verschärft, das Grundproblem war aber die Abhängigkeit von US-Technologie im Erdölsektor, deren Fehlen sich im Laufe der Jahre immer deutlicher bemerkbar machte und sich nur durch hohe Kosten partiell ausgleichen ließ. Er war folglich die katastrophale Lage im Erdölsektor und nicht der Irakkrieg bzw. der Sturz Saddam Husains oder westliche Vermittlungsbemühungen, die die Revolutionsführung dazu bewogen, jene Schritte einzuleiten, die zur Aufhebung der Sanktionen im Erdölbereich führten.

Der „einfachste“ Schritt war dabei die Suspendierung der UNO-Sanktionen,⁵ die mit der Auslieferung der beiden des Lockerbieanschlags verdächtigen libyschen Geheimdienstmitarbeiter am 5.4.1999 herbeigeführt wurde. Die US-Regierung machte aber deutlich, dass ohne zusätzliche Schritte Libyens weder die vollständige Aufhebung aller UNO-Sanktionen noch die Aufhebung der US-Sanktionen möglich sei. Zu erfüllen hätte Libyen insbesondere noch drei Forderungen: 1. die Entschädigung der Lockerbieopferfamilien, 2. die Übernahme der Verantwortung für den Lockerbieanschlag und 3. die definitive Absage an Terrorismus als Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele.

Alle drei Forderungen erfüllte die libysche Seite sukzessive: Erstens gab es mehrfache Absagen des libyschen Revolutionsführers an den Terrorismus und Zusagen zur De-facto-Beteiligung Libyens am Antiterrorkampf der USA seit dem 11.9.2001; zweitens erfolgte im April 2003 eine prinzipielle Einigung über die Entschädigung der Lockerbieopferfamilien und drittens übernahm Libyen am 15.8.2003 in einem Brief an den UNO-Sicherheitsrat die Verantwortung für den Lockerbieanschlag. Die Folge dieser Zugeständnisse war die Zustimmung der USA zur endgültigen Aufhebung der UNO-Sanktionen am 12.9.2003.

Damit war die Modernisierung und der Ausbau des libyschen Erdölsektors aber immer noch nicht gewährleistet, weil das eigentliche Hindernis, die US-Sanktionen, weiterbestand. Diese sollten nur dann aufgehoben werden, wenn weitere Bedingungen erfüllt würden. Der damalige US-Unterstaatssekretär für Nahost, William Burns, nannte Ende 2003/Anfang 2004 diese Bedingungen mehrfach:

- Absage an Massenvernichtungswaffen;
- fortgesetzte und unwiderrufliche Absage an Terrorismus;
- libysche Maßnahmen zur Reform des politischen Systems und der Wirtschaft;
- Gewährung und Respektierung der Menschenrechte und
- die Übernahme einer konstruktiven politischen Rolle in der Region.

⁴ Eine weitere „Strangulationsstufe“ der libyschen Erdölwirtschaft wurde mit dem *Iran-Libya-Sanction Act* 1996 erreicht, der in den USA operierende Nicht-US-Firmen, die mit Libyen Geschäfte machten, die mehr als 20 Mio. \$ Umfang hatten, mit Sanktionen belegte.

⁵ Vgl. hierzu im Detail Hinz, Almut: Die Sanktionen gegen Libyen, Frankfurt a.M. 2005, 472 S.

Eine Rücknahme dieser Forderungen durch die US-Administration sei – so Burns – nicht verhandelbar.

Die libysche Staatsführung stand nach der Aufhebung der UNO-Sanktionen am 12.9.2003 folglich vor der Wahl, die anderen Auflagen zu erfüllen oder auf halbem Weg ein Scheitern ihrer strategischen Appeasement-Politik hinzunehmen, was natürlich nicht intendiert war, weil der Machterhalt des Regimes nur über einen funktionierenden Erdölsektor auf Dauer zu gewährleisten war. Vor diesem Hintergrund hat Revolutionsführer Qaddafi die weiteren geforderten Schritte – allerdings jeweils auf dem minimalst möglichen Niveau – eingeleitet:

- Im Bereich Massenvernichtungswaffen kündigte er am 19.12.2003 die Aufgabe der Massenvernichtungsprogramme an, gefolgt vom Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag am 14.1.2004, der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls, das Inspektionen ermöglicht, am 10.3.2004 und den Beitritt zur Chemiewaffenkonvention am 5.2.2004.
- Im Bereich Menschenrechte wurde erstmals nach 1988 im Februar 2004 wieder eine Delegation von Amnesty International in Libyen empfangen, die am 24.4.2004 einen umfangreichen Bericht vorlegte; am 2.3.2004 wurden 1.059 politische Gefangenen freigelassen, am 31.8.2004 folgte die Freilassung von weiteren 645 Gefangenen; am 18.4.2004 kündigte Qaddafi vor Justizkadern die Abschaffung von Sondergerichten an. Eine öffentliche Diskussion zum Folterverbot schloss sich an.
- Im Bereich Terrorismusbekämpfung erfolgte die weitere Kooperation mit den entsprechenden Behörden in Spanien, Italien, Großbritannien und den USA.
- Im Bereich „konstruktive politische Rolle in der Region“ war die Teilnahme am ersten 5+5-Gipfel in Tunis im Dezember 2003 zu verzeichnen; zugleich erfolgte (wenngleich ohne weitere konkrete Folgen) die Ankündigung der „vollen Kooperation im Barcelona-Prozess“ und der Besuch Qaddafis bei der EU in Brüssel am 27./28.4.2004.
- Im Bereich der Reform des Wirtschaftssystems kam es zum Abbau von Handelshemmnissen, zur Stärkung privater Banken und dem Beschluss zur Privatisierung von 360 Staatsunternehmen, von denen de facto aber 2006 noch viele immer noch nicht privatisiert sind.

Der einzige Bereich, in dem es keine strukturellen Änderungen im Sinne der USA gegeben hat, war der politische Bereich. Die eingeleiteten Veränderungen waren aber soweit ausreichend für die US-Regierung, dass sie am 26.2.2004 das bestehende Reiseverbot für US-Bürger nach Libyen und am 23.4.2004 schließlich die zentralste Sanktionsbestimmung, nämlich das Handels- und Investitionsverbot von US-Firmen mit bzw. in Libyen einschließlich der Libyen-Bestimmungen des *Iran-Libya-Sanctions Act*, aufhob.

Weitere Erfolge auf der diplomatischen Ebene waren die Wiederaufnahme von diplomatischen Beziehungen nach 24 Jahren der Unterbrechung am 28.6.2004 und im Juli 2006 endlich die lang geforderte Streichung Libyens von der US-Liste derjenigen Staaten, die den internationalen Terrorismus unterstützen.

Die von der Revolutionsführung intendierte Aufhebung des Handels- und Investitionsverbotes für US-Firmen mit/in Libyen am 23.4.2004 durch Präsident Bush brachte dann auch sofort den entsprechenden Investitionsschub für den libyschen Erdölsektor (und die libysche Wirtschaft insgesamt), deren Förderkapazitäten zunächst stabilisiert wurden und derzeit binnen 7-10 Jahren auf 3 Mio. b/d mehr als verdoppelt werden sollen. Für die Erneuerung und den Ausbau der upstream-Infrastruktur (Prospektion und Extraktion) wie der downstream-Anlagen (Raffinierung; Verladekapazitäten; internationales Marketing) wurden allein für den Zeitraum 2005-2009 rund 30 Mrd. \$ veranschlagt, die allerdings zum Großteil durch ausländische Investitionen aufgebracht werden sollen.

Die libyschen Sicherheits- und Außenpolitikinteressen hatten dabei zwangsläufig auch auf die neue Erdölpolitik Auswirkungen. Insofern die Revolutionsführung aus den genannten strategischen Gründen um eine Normalisierung der Beziehungen mit den USA bemüht war und die Rückkehr der großen US-amerikanischen Erdölfirmen Occidental, Exxon, Amerada Hess, Chevron usw. nach Libyen wünschte,⁶ wurden bei der ersten internationalen Bieterunde für 15 neue Erdölkonzessionen am 30.1.2005 allein elf bevorzugt an US-Firmen und nur je ein Block an Firmen aus Australien, Indien, Indonesien/Kanada sowie Algerien vergeben;⁷ erst bei der zweiten Bieterunde für 44 Blocks wurden am 2.10.2005 breit gestreut auch europäische Ölfirmen bedacht.⁸ Noch ist der Großteil des in Libyen produzierten Erdöls staatlich also über die National Oil Company gefördert; dieser Anteil von rund 70 % soll in den kommenden Jahren aber sukzessive schrumpfen. Die Verhandlungen der großen US-Ölfirmen Amerada Hess, Marathon Oil u.a. über eine Rückkehr nach Libyen und die Wiederaufnahme der Explorationsaktivitäten sind 2006 jedenfalls weit fortgeschritten.

In Libyen ist damit sowohl der eigentliche Explorations-/upstream-Sektor als auch die Verwendungsseite der aus dem Export erlösten Deviseneinnahmen (vgl. die folgenden Abschnitte) ein höchst politisierter Bereich.

3. Die Anknüpfung an den Aktionismus der 1980er Jahre

Die Außen- und Sicherheitspolitik Libyens hat trotz der drastisch gestiegenen Erdöleinahmen seit 2003 keine grundsätzliche Neuausrichtung erfahren, sondern eher an die Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre dominierenden Handlungsmuster angeknüpft und diese – nach der Überwindung der Finanzkrise ab Mitte der 1980er Jahre und den einschränkenden Sanktionen der 1990er Jahre – wieder reaktiviert.

In den ersten 15 Jahren der Revolution lässt sich als Ergebnis der vehement durchgesetzten Erdölrevolution eine enge Korrelation zwischen der Steigerung der Erdöleinnahmen von 6,7 Mrd. \$ (1975) über 15,94 Mrd. \$ (1979) auf den damaligen Spitzenwert von 21,9 Mrd. \$ (1980) und der ideologieorientierten Umgestaltung des innen-, außen- und wirtschaftspolitischen Status quo feststellen:

Innenpolitisch wäre die finanziell aufwendige institutionelle Umsetzung des von Revolutionsführer Qaddafi entwickelten formalen Modells direkter Demokratie auf der Basis von legislativen Basisvolkskonferenzen und exekutiven Volkskomitees ab 1975 ohne den massiven Devisenzufluss genauso wenig möglich gewesen wie die Eingriffe in das Wirtschaftssystem, die entsprechend dem Diktum des 1978 erschienenen zweiten Teils des *Grünen Buches* die Verstaatlichung des Außen- und Binnenhandels, die Sozialisierung des Mietwohnraums und der privaten Unternehmen sowie eine überbordende staatliche Sub-

⁶ Dieser Wunsch ist reziprok, ist doch der libysche Erdölmarkt für die US-Firmen trotz der Nationalisierungsmaßnahmen von 1973 höchst lukrativ; der Druck der US-Ölfirmen auf die US-Regierung beeinflusste wesentlich die Entscheidung zur sukzessiven Aufhebung der US-Sanktionen gegen Libyen.

⁷ Vgl. Liste Epsa 4-Gewinner, in: Middle East Times, Nikosia, 30.1.2005

⁸ Vgl. Details u.a. in: Oil & Gas Journal, 5.10.2005 (Libya completes second licensing round); Financial Times, London, 4.10.2005 (Libya opens up its oil to Asia and Europe).

ventionspolitik von Grundnahrungsmitteln, Energie, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen mit sich brachten.

Aber auch der *außenpolitische Aktivismus* im Sinne eines Exports des libyschen Revolutionsmodells in arabische, vor allem aber in die subsaharischen Nachbarstaaten – unterfüttert durch die überdimensionierte Aufrüstung mit Waffen (Panzer, Kampfflugzeuge, Boden-Luft-Raketen) überwiegend aus den Ostblockstaaten in zweistelligen US-\$-Milliardenbeträgen seit Ende der 1970er Jahre – ist direktes Resultat der hohen Deviseneinnahmen. Das militärische Tschad-Engagement 1978-1986 ist für den außenpolitischen Expansionismus das eklatanteste Beispiel.

Der außenpolitische Aktivismus hatte aber auch eine *außenwirtschaftliche Komponente*, deren operative Umsetzung auf hohe Erdöleinnahmen angewiesen war. Gemeint ist die sich Anfang der 1980er Jahre akzentuierende libysche Außeninvestitionsstrategie primär im Banken-, Handels- und Agrarsektor besonders in den Staaten des Sahelraumes, mit der prolibysches Verhalten belohnt wurde.

Hinzu kam der *politische und religiöse Messianismus*: Die von Qaddafi seit Anfang der 1970er Jahre sukzessive entwickelte *Dritte Universale Theorie*, die Qaddafi ab 1976 in der politischen Handlungsanleitung des *Grünen Buches* verdichtete, wurde ab diesem Zeitpunkt mit einem immensen Aufwand weltweit missioniert. Eine analoge Vorgehensweise ist im Bereich der islamischen Mission festzustellen. Die bereits 1970 gegründete *Islami-sche Missionsgesellschaft* mit Sitz in Tripolis wurde nach Beginn der „religiösen Revolution“ im April 1975 zum Hauptinstrument der Missionierung des „revolutionären Islam“ qaddafischer Prägung.

In den Jahren seit 2003 sind unter den ähnlichen finanziellen Überflussbedingungen wie Anfang der 1980er Jahre die folgenden auf einem übersteigerten Selbstbewußtsein⁹ basierenden **Reaktivierungstendenzen** im Außenauftritt der *Jamahiriyah* festzustellen:

- Eine neuerliche Intensivierung der Ideologiediffusion, d.h. die Zunahme teurer Konferenzaktivitäten, darunter die Organisation der 5. Weltkonferenz zum Grünen Buch im Februar 2006 und unzählige Regionalveranstaltungen wie das *Seminar about Practicing People's Democracy in the African Heritage* (September 2006) oder die in Caracas im September 2006 abgehaltene *World Reunion on Direct Democracy in Latin America*; Planungen zur weltweiten Diffusion der Jamahiriyah-Ideologie und des Grünen Buches über einen neuen Satellitenkanal;¹⁰ Betrieb von teuren mehrsprachigen Internetauftritten u.a. der Revolutionskomiteebewegung.
- Die auf hohem Niveau nochmals aufgestockten Mittel für islamische Missionsaktivitäten mit Schwerpunkt Schwarzafrika (Sahelzone bzw. SinSad-Staaten), gepaart mit Ausgaben für neue internationale Koranrezitationswettbewerbe und den christlich-islamischen Dialog. Revolutionsführer Qaddafi hat zudem bei verschiedenen Anlässen, zuletzt in seiner Predigt im mali-schen Timbuktu April 2006 vor mehreren versammelten westafrikanischen Staatsoberhäuptern anlässlich des Geburtstag des Propheten Muhammad, seinen religiösen Führungsanspruch (irshad) unterstrichen. Hohe, wenngleich nicht genau quantifizierbare Summen fließen zudem seit dem ersten Halbjahr 2006 den religiösen Bruderschaften und Zawiyas in den subsaharischen Staaten über die liby-

⁹ So rief z.B. Revolutionsführer Qaddafi am 31.8.2004 in seiner Rede zum Jahrestag der Septemberrevolution die USA auf, dem „wirklich demokratischen Modell der Jamahiriyah zu folgen“; erneut hat Qaddafi in einem Interview mit *al-Jazira* am 6.1.2005 die USA aufgefordert „to become a Jamahiriyah so that the American people can rule themselves by themselves. Traditional democracy, political pluralism, elections, and the presidency system have proved to be a total failure“; parallel dazu erfolgt die Ablehnung der US-Demokratisierungsinitiativen. Qaddafi: „Wir brauchen keine Lektionen in Sachen Demokratie.“

¹⁰ Vgl. Khaleej Times, VAE, 10.10.2005 (Gaddafi to spread his ideas through the launch of a new satellite channel).

sche Missionsgesellschaft zu, um dem „Kreuzzug des Westens gegen den Islam“ in Form einer verstärkten Evangelisation, aber auch um den eigenen „Usurpatoren des Islam“ (sprich: den Islamisten) entgegenzutreten.¹¹

- Nach Aufhebung der meisten Rüstungssanktionen¹² gibt es Ansätze zum Erwerb neuer Rüstungsgüter, auch wenn deren finanzielles Volumen im Verhältnis zu den Rüstungsausgaben der 1970er/1980er Jahre (allein in der Sowjetunion für Flugzeuge und Panzer über 10 Mrd. \$) bescheiden ist.¹³ So wird derzeit über den Kauf von indonesischen Kampfflugzeugen verhandelt (Ersatz für russische MiG), zugleich aber seit 2004 der libysche Restbestand an heute nahezu fluguntauglichen französischen Mirage aus den 1970er Jahren an Pakistan (Ersatzteile) veräußert. Trotz der Annäherung an die USA und dem Vorstelligwerden zahlreicher Firmen in Tripolis ist derzeit Frankreich der privilegierte Kooperationspartner im Rüstungsbereich. Am 6.1.2005 eröffnete ein libysches Rüstungsgüterimportbüro in Paris seine Pforten, und auch beim Besuch der französischen Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie im Februar 2005 ging es um potentielle Waffenlieferungen.¹⁴ Allerdings gibt es auch weiterhin Geschäfte mit Russland, das im Juni 2006 auf die Rückzahlung seiner Militärschulden aus den 1980er Jahren in Höhe von 3,3 Mrd. \$ verzichtete, weil sich die libysche Militärführung zum Kauf von russischen Waffen in dieser Höhe verpflichtete. Mindestens eine Milliarde \$ wurde zudem für die Sanierung der (zivilen) Libyan Arab Airlines-Flotte zur Verfügung gestellt; die Ifriqiya Airlines bestellte 2006 für über 1,7 Mrd. € neue Airbusflugzeuge.
- die Investition hoher Summen primär in schwarzafrikanische Investitionsprojekte hauptsächlich durch das von Saif al-Islam al-Qaddafi am 25.7.2004 initiierte „Sirte Forum“ mit der affilierten von Libyen, Gabun und Südafrika gemeinsam gegründeten African Investment Company (Grundkapital 1 Mrd. €).¹⁵

Während sich an der Konzeption der libyschen Sicherheitspolitik im allgemeinen sowie hinsichtlich der Nachbarregion Europa und gegenüber den arabischen Staaten seit 2003 keine Änderung ergeben hat, ist hinsichtlich des für Libyen traditionell geostrategisch bedeutsamen subsaharischen Raumes ein verstärktes Engagement festzustellen, das allerdings an den seit Ende der 1970er Jahre von Qaddafi propagierten Kurs „Afrika den Afrikanern“ und die besonderen Bemühungen Libyens um schwarzafrikanische Unterstützung im Kampf um die Aufhebung der UNO-Sanktionen anknüpft. Hauptindiz für das zunehmende Engagement ist die Reisediplomatie, vergeht doch kaum eine Woche ohne schwarzafrikanischen Staatsbesuch in Tripolis oder Sirt, so dass Kritiker bereits davon sprechen, Revolutionsführer Qaddafi halte „in Sirt Hof“ und setze gezielt die Scheckbuchdiplomatie zur Sicherung/Erweiterung seines Einflusses ein.¹⁶

Insbesondere im Rahmen der von Qaddafi initiierten *Sahel- und Sahara-Staatengemeinschaft* (SinSad) hat sich Libyen zum Sachverwalter schwarzafrikanischer Interessen gemacht und sich damit erhebliche Unterstützung gesichert. SinSad war zwar bereits vor der Erhöhung der Erdöleinnahmen ab 2003 ein strategisches Instrument libyscher Regionalpolitik, erhielt aber unter den verbesserten finanziellen Bedingungen seit 2003 einen zusätzlichen Impuls.

¹¹ Vgl. La Gazette du Maroc, Casablanca, 14.8.2006 (Libye) und die Rede Qaddafis vor Freitagspredigern und Imamen am 2.8.2006 (BBC: Libyan leader al-Qadhafi warns of attempt to eliminate Islam)

¹² 1999 Suspendierung und September 2003 Aufhebung der UNO-Sanktionen; Oktober 2004 Aufhebung des EU-Waffenembargos; 2004/2005 in Einzelschritten Aufhebung des US-Embargos.

¹³ Der Umfang der libyschen Rüstungsimporte belief sich zwischen 1973 und 1991 auf die exorbitante Summe von über 25 Mrd. \$; laut CSIS 1973-1977: 2,094 Mrd. \$; 1978-1982: 11,500 Mrd. \$; 1982-1986: 10,190 Mrd. \$; 1987-1991: 3,010 Mrd. \$. Angesichts der US-, EU- und ab 1992 UNO-Sanktionen beliefen sich die libyschen Militärimporte 1992-1999 auf kaum mehr als 100 Mio. \$.

¹⁴ Details vgl. International Herald Tribune, Frankfurt a.M., 7.2.2005 (France looks for deals with Libya's military).

¹⁵ Vgl. JANA, Tripolis, 25.7.2004 (Sirte Forum and gigantic African Investment company set up).

¹⁶ L'Intelligent/Jeune Afrique, Paris, 18.9.2005 (Libye. Kaddafi et son pré carré africain).

4. Außenpolitik: SinSad als Instrument regionaler libyscher Interessensicherung

Die Sahel- und Saharastaatengemeinschaft SinSad¹⁷ ist im Februar 1998 auf Initiative der libyschen Revolutionsführung gegründet worden und war das Ergebnis verschiedener miteinander verknüpfter Interessenstränge:

- Der erste Strang ist der generell hohe Stellenwert, den das subsaharische Afrika in der libyschen Außenpolitik einnimmt. Das Sahara-Engagement Libyens, also die signifikante Einbeziehung sowohl der direkten südlichen Anrainerstaaten Niger, Tschad und Sudan als auch der im weiteren Umfeld benachbarten Staaten Mauretanien, Senegal, Mali, Burkina Faso in die libysche Regionalpolitik mit ihrer profilierten antikolonialistischen, antiisraelischen und antiamerikanischen Komponente, ist seit Ende der 1970er Jahre stark ausgeprägt; zur Stimulierung einer engeren Regional Kooperation offerierte Libyen stets auch politische und ökonomische Unterstützung.
- Der zweite Strang war die Suche nach Verbündeten im Ringen mit den USA bzw. der UNO, um die wegen des Lockerbie-Anschlages gegen Libyen verhängten Sanktionen (UNO-Resolution 748 vom 31.3.1992) zu unterlaufen; dies war insofern erfolgreich, als die Organisation für Afrikanische Einheit nach entsprechender Lobbyarbeit und ökonomischer Hilfe Libyens auf ihrem 34. Gipfel in Ouagadougou (Juni 1998) den Beschluss fasste, die UNO-Sanktionen gegen Libyen künftig ignorieren zu wollen;
- Der dritte Strang umfasste – als Reaktion auf das politische Unvermögen der Arabischen Liga und der Arabischen Maghreb-Union und des seit den 1980er Jahren postulierten Mottos „Afrika den Afrikanern“ – die (erfolgreichen) Bemühungen Qaddafis zur Dynamisierung und Reform der Organisation für Afrikanische Einheit durch ihre Transformation in die Afrikanische Union; der Beschluss hierfür wurde am 9.9.1999 von 43 afrikanischen Staatschefs im libyschen Sirt gefasst. Aus libyscher Sicht war die ein Jahr zuvor gegründete SinSad der Nukleus für die erfolgreiche Verwirklichung der Afrikanischen Union; die libysche Außenpolitik setzte deshalb ihr gesamtes Instrumentarium vom diplomatischen über das entwicklungspolitisch-wirtschaftliche Instrument bis hin zu einem engagierten Konfliktmanagement ein, um SinSad mit Leben zu erfüllen.

Die Folge dieses libyschen Engagements waren nicht nur die seit 1998 jährlich abgehaltenen Gipfeltreffen, sondern auch die regionale Ausdehnung von SinSad auf inzwischen 23 Staaten.¹⁸

Vor allem im Wirtschaftsbereich hat die libysche Investitions- und Infrastrukturpolitik in zahlreichen SinSad-Staaten in den letzten Jahren sichtbare Spuren hinterlassen; aber auch zahlreiche andere kollektive Aktivitäten wie die Veranstaltung jährlicher SinSad-Handelsmessen, die 2004 eröffnete und inzwischen mit neun Filialen operierende Entwicklungsbank B.S.I.C. sowie die im Mai 2005 neu gegründeten Institutionen im Bereich Nahrungsmittelsicherheit sind vorzeigbare Resultate, deren finanzielle Basis in der Regel aber die ausschließliche oder weitgehende libysche Finanzierung sind.

Die Ansichten über SinSad gehen insbesondere in den (schwarz-)afrikanischen Staaten weit auseinander. Stehen die meisten Analysten und Journalisten aus den SinSad-Mitgliedsstaaten der Regionalgemeinschaft wegen der signifikanten libyschen Entwicklungshilfe und den transsaharischen Kooperationsaspekten positiv gegenüber und erkennen ei-

¹⁷ Das Akronym leitet sich von den arabischen Anfangsbuchstaben für Sahil (Ufer) und Sahara' (Sahara) ab; die französische Abkürzung lautet COMESSA (Communauté des Etats Sahélo-Saharien).

¹⁸ Vgl. Mattes, Hanspeter: SinSad – subregionale Interessenvertretung oder libysches Machtinstrument? GIGA Focus Nahost, Hamburg, Juni 2006, 8 S.

nen Wandel der libyschen Afrikapolitik – weg vom Militarismus und Expansionismus der 1970er und 1980er Jahre hin zu positivem Konfliktmanagement und Entwicklungsambitionen für den gesamten afrikanischen Kontinent – an, so kommen überwiegend aus Südafrika kritische Stimmen.¹⁹ SinSad wird geographische Inkohärenz und die Marginalisierung der Wirtschaftsgemeinschaft der Arabischen Maghrebunion vorgeworfen. Diese in der Substanz wenig stichhaltige Kritik wird verständlich, wenn die unterschiedlichen Visionen zur Entwicklung Afrikas in Betracht gezogen werden. Während der südafrikanische Präsident M'Beki innerhalb der NEPAD für sein Land eine zentrale Rolle auch in der Kooperation mit den G8-Staaten sieht, kritisierte Qaddafi mehrfach seit 2002 die NEPAD als Projekt der früheren Rassisten und Kolonisatoren.²⁰ Diese Kritik wurde und wird indes von vielen Schwarzafrikanern durchaus geteilt genauso wie Qaddafis in jüngster Zeit mehrfach formulierte afrozentristische Position („Afrikas Zukunft liegt nicht in den Händen der G8; Hören wir auf zu betteln; Kooperieren wir in Afrika selbst stärker miteinander“).²¹ Hier scheinen die pointierten antiimperialistischen Positionen Qaddafis der 1970er und 1980er Jahre durch, in deren Dienst er gegenwärtig den Reichtum Libyens stellt – ohne dabei die Sicherung libyscher Interessen aus dem Auge zu verlieren. Diese Interessensicherung verläuft heute jedoch primär über Investitionsprojekte bzw. das Scheckbuch statt wie früher über die militärische Schiene und die Rekrutierung von Schwarzafrikanern und Tuareg für die „islamische Legion“. Die afrikanische Presse erkennt diesen Strategiewechsel an und kommentiert, dass „der Traktor den Panzer ersetzt hat“.

Qaddafi hat aber auch das innerafrikanische Armutsgefälle zwischen Erdölexporteuren und Erdölimporteuren thematisiert und sich – wengleich auch in diesem Falle nicht unbedingt uneigennützig – auf die Seite derjenigen ölarmen Staaten gestellt, die unter den seit 2003 signifikant verteuerten Energieimporten leiden. So hat Revolutionsführer Qaddafi am 7.10.2005 einen „dringenden Appell“ an die Erdölproduzentenstaaten innerhalb der Afrikanischen Union, namentlich Nigeria, Algerien, Angola und sich selbst gerichtet, „to hold a meeting in Libya attended by economic experts as soon as possible to draw up a practical plan to help the poor AU member states whose economies had been seriously affected by the high oil prices“.²² Qaddafi erklärte sich bereit, die Konferenz in Sirt auszurichten und auch Kapital bereitzustellen. Dieser Appell reihte sich ein in Aktivitäten innerhalb der OPEC, wo der libysche Vertreter, Erdölminister Umar Ibn Shatwan, die Auffassung vertrat, dass die Erdölproduzentenstaaten durch Ausdehnung ihrer Produktionskapazitäten alles getan hätten, um den Anstieg des Erdölpreises zu bremsen; jetzt seien preisdämpfende Maßnahmen der großen industriellen Konsumentenstaaten gefordert, u.a. eine Senkung des Verbrauchs, eine Senkung der Mineralölsteuer und der Ausbau der Raffineriekapazitäten.²³

5. Innenpolitik: Zwischen Ideologie und Reformzwängen

¹⁹ So beispielhaft Francis Kornegay, in: Business Day, Johannesburg, 14.4.2003 (Libyan Forum key to Sub-Saharan Region).

²⁰ Vgl. The Herald, Harare, 18.6.2002.

²¹ Vgl. Qaddafis Eröffnungsrede beim SinSad-Gipfel in Ouagadougou am 15.5.2005.

²² Libya TV, 7.10.2005; bereits am 24.7.2005 gab es einen ersten Aufruf Qaddafis an die afrikanischen Produzentenstaaten, den ärmeren Ländern zu helfen (vgl. JANA, Tripolis, 24.7.2005)

²³ Vgl. Reuters, 21.9.2005 (Libya urges oil consumer nations to play their part).

Das politische System Libyens hat seit der Proklamation der Volksherrschaft am 2.3.1977 keine grundlegenden institutionellen Veränderungen mehr erfahren. Kennzeichnend ist nach wie vor die Kontrolle der innenpolitischen Entwicklung durch die Revolutionsführung um Qaddafi und die ihm unterstehenden bewaffneten Revolutionskomitees. Diese unterdrücken in ihrer Funktion als Revolutionssicherungsorgane jegliche politische Opposition und können dabei auf repressive (Gesetz zum Schutz der Revolution usw.) und restriktive Gesetze (wie u.a. Pressegesetz; Vereinigungsgesetz) zurückgreifen.²⁴ Die Kontrolle der innenpolitischen Entwicklung ist allerdings unterhalb der institutionellen Ordnung flexibel und reagiert auf sich einstellende Herausforderungen. So hat der Anstieg der Erdöleinnahmen die Revolutionsführung unter Zugzwang gesetzt, weil die libysche Bevölkerung in Kenntnis der hohen Deviseneinnahmen direkt oder indirekt über Sozialtransfers, Subventionen von Grundnahrungsmitteln und Energie, kostenfreie Gesundheitsversorgung, verbesserte Infrastruktur usw. vom Devisenzufluss profitieren möchte. Qaddafi nahm deshalb wie bereits in früheren Jahren zur Verwendung der Erdöleinnahmen Stellung. Am sogenannten Loyalitätstag mit der Septemberrevolution (30.9.2005) hielt Qaddafi eine zentrale Rede, in der er nicht nur die Höhe der Zusatzeinnahmen 2005 allein wegen des höheren Ölpreises auf 7 Mrd. \$ bezifferte, sondern – wider besseren Wissens – die Basisvolkskonferenzen als jene Institutionen bezeichnete,²⁵ die über die Verwendung der Einnahmen zu entscheiden hätten: „The value of the spared money in Libya is not a secret because all the money belonged to the Libyan people and is not a property of a royal feudal or exploitative sultans or sheikhs. (...) The Libyan people (should) dispose of such billions available and decide on its fate during the next three months during the convening of the basis peoples congresses.“²⁶

Bereits zwei Wochen zuvor, am 19.9.2005, hielt Qaddafi eine Rede vor Mitgliedern der Basisvolkskonferenzen, wo er ihnen vorwarf, dass sie die Erdöleinnahmen nicht produktiv verwenden würden. Er kritisierte die fehlende industrielle und landwirtschaftliche Produktion. Das einzige was die Libyer hätten, wäre Öl: „Apart from oil, you have nothing else. With the exception of oil, show me what other goods are produced by Libyans and which can draw money to the country. Do not deceive yourselves, the only thing you have is oil. When there is an oil crisis, the crisis will effect you all.“²⁷

²⁴ Dass von US-Politikern Libyen als Modell für die Rekonversion eines „Rogue State“ angeführt wird, ist mit Blick auf die Innenpolitik vor und nach Dezember 2003 (Aufgabe des Atomprogrammes) nicht nachvollziehbar, denn die politische Systemstruktur ist unverändert personalisiert autoritär, die Kontrolle der Revolutionskomitees unverändert hoch, die Verfolgung politischer Opposition unrevidiert, die Manipulation der Allgemeinen Volkskonferenz unverändert hoch, der Menschenrechtsschutz und die Pressefreiheit unverändert niedrig und die Reisefreiheit war bereits vor 2003 gewährleistet.

²⁵ Laut Qaddafi existiert in Libyen seit 1977 die Volksherrschaft, die von den Volksmassen (arabisch „jamahir“) durch legislative Basisvolkskonferenzen und exekutive Volkskomitees ausgeübt wird. Diese Fiktion wird stereotyp vertreten und ist keinerlei Gegenargument (z.B. Hinweis auf die nicht gewählte Revolutionsführung und ihre Direktionsgewalt) zugänglich, wird im Gegenteil aktiv missioniert. Eine zentrale Rolle spielt hier neben dem Grünen-Buch-Zentrum die von Dr. Rajab Dabbus geführte *Jamahiri Thought Academy*, deren Aufgabe die nationale wie internationale Verankerung des „Jamahir“-Denkens ist.

²⁶ Arabicnews.com, 3.10.2005 (Al-Qathafi: the money in Libya belongs to the people).

²⁷ FBIS Report, 19.9.2005 (Libyan leader criticizes reliance on oil).

Dieser Tenor ist zwar in den Reden Qaddafis nicht neu, denn bereits in den 1970er Jahren mahnte er die Schaffung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung – losgelöst von Erdöleinnahmen – an; neu war allerdings die Schärfe der Formulierungen und die zum Ausdruck kommende Ungeduld, die sich auch in der letzten Rede zu dieser Thematik wiederfindet: So kritisierte Qaddafi am 28.8.2006 in einer Serie von Reden aus Anlass des 37. Jahrestages der Revolution: „We don't produce anything. We sell only oil and consume everything. The kind of trade in which you produce nothing and import goods in exchange for oil, it's a catastrophe.“²⁸

Ist dieser Einschätzung einerseits durchaus zuzustimmen, so ist andererseits darauf hinzuweisen, dass die Verantwortlichkeit für die mangelnde industrielle Basis nach über 30 Jahren revolutionärer Entwicklungspolitik nicht beim libyschen Volk, sondern der (demokratisch nicht legitimierten) Revolutionsführung liegt, die es bisher an einer effizienten Entwicklungsstrategie hat mangeln lassen und unter dem Gesichtspunkt des Machterhalts selbst zum Mittel der breiten, aber unproduktiven, d.h. konsumtiven Streuung der Erdöleinnahmen griff. Der von Qaddafi nach 1973 propagierte staatskapitalistische Entwicklungsweg mit seiner Konzentration auf staatliche Monopolunternehmen und hoher staatlicher Kontrolle aller Prozessabläufe bewirkte, dass privatwirtschaftliches Handeln blockiert und wegen der Schwerfälligkeit der staatswirtschaftlichen Strukturen nicht nur suboptimal produziert, sondern auch auf die jeweils auftretenden ökonomischen Probleme im Zeitalter der Globalisierung nicht adäquat reagiert wurde.

Der immer offensichtlicher werdende Bedarf an ausländischen Investitionen/ausländischer Technologie und Expertise – über den Erdölsektor hinaus – führte deshalb in den letzten Jahren auch in Libyen bei einem Teil der politischen und wirtschaftlichen Elite im Umfeld des Qaddafi-Sohnes Saif al-Islam und Dr. Shukri Ghanims²⁹ zur Einsicht in die Notwendigkeit eines Reformprozesses, dessen Dynamik durch starke Antireformkräfte insbesondere aus dem Umfeld der Revolutionskomitees gebremst wird.

Qaddafi selbst sieht zwar die Notwendigkeit von Wirtschaftsreformen, zögert aber, dieser Notwendigkeit durch eine deutliche Stellungnahme jenen Impuls zu geben, der zur zügigen und nachhaltigen Umgestaltung der Wirtschaft führen würde. So dominiert stets der Blick auf die kurzfristige Absicherung des Revolutionsregimes und die Wahrung der politischen Stabilität, auch wenn dies langfristig an sich kontraproduktiv ist. Diese Absicherungspolitik vollzieht sich derzeit über massiv in die Höhe gefahrene soziale Distributionsleistungen und Transferzahlungen.

6. Wirtschaft-/Sozialpolitik: Der Devisenreichtum verhindert zügige Reformen

Der allgemeine Druck zur Transformation des Wirtschaftsystems

Nach der Suspendierung der UNO-Sanktionen verstärkte sich der Druck auf die libysche Staatswirtschaft zur Einleitung von Liberalisierungsmaßnahmen und zur sukzessiven Ein-

²⁸ Reuters, 28.8.2006 (Gaddafi scolds Libyans for reliance on oil)

²⁹ Saif al-Islam al-Qaddafi ist durch vielfältige Plädoyers zugunsten einer politischen Umstrukturierung Libyens und sein Eintreten für marktwirtschaftliche Reformen bekannt geworden; vgl. meine Kurzbiographie zu Saif al-Islam al-Qaddafi, in: Orient, Baden-Baden, Heft 1, 2005, S. 5-17. Dort auch kurze Angaben zu Shukri Ghanim, langjähriger Mitarbeiter und Vizegeneralsekretär der OPEC.

führung marktwirtschaftlicher (weil effizienterer) Strukturen.³⁰ Dennoch wurden nicht die von den Reformern um Saif al-Islam al-Qaddafi und Shukri Ghanim propagierten Maßnahmen eingeleitet; es kam seit 2000 vielmehr nur zur zögerlichen Veränderung der ordnungspolitischen Koordinaten: Statt schneller Privatisierung des überdimensionierten und schwerfälligen öffentlichen Sektors plädierte Qaddafi für den „Volkssozialismus“, d.h. die Übernahme der Staatsfirmen durch die Belegschaft; statt einer weitgehenden Öffnung der Wirtschaft für ausländische Investoren, die immer wieder angekündigt und mittels international besuchter Investitionskonferenzen angeblich vorbereitet wurde, kam es doch nur zu einer begrenzten Öffnung nach „libyschen Bedingungen“. Die im Rahmen der Politik der kontrollierten Liberalisierung eingeleiteten Schritte, zu denen u.a. Ansätze einer Bankenreform, eine Abwertung des Libyschen Dinars, die Vereinheitlichung der Wechselkurse, die Gründung erster Freihandelszonen gehörten, gelten zwar als irreversibel, bleiben aber weit hinter den Erfordernissen zurück.

Nach 2000 erhöhte sich zwar die ausländische Präsenz in Libyen, sie blieb jedoch insgesamt sehr begrenzt. Dennoch ist sie den Reformgegnern und den „Wahrern der nationalen Souveränität“ zu hoch, so dass Qaddafi – der diese Auffassung teilt – im Juli 2006 persönlich dazu aufrief, die „Rolle der Ausländer in der nationalen Wirtschaft“ wieder einzuschränken.³¹ Qaddafi monierte insbesondere, dass in vielen Projekten Ausländer Aufgaben verrichten, die auch Libyer ausführen könnten bzw. sollten. Als Beispiel nannte er das *Great Man Made River-Projekt*: „Money retrieved from foreign petroleum companies and put in the treasury of the Libyan people should be spent on Libyans, and not go abroad again. The new phase of GMMR which starts as of today requires that nothing be built by foreigners, and whatever is built in Libya will be by Libyans, or else nothing would be built, because we do not want to deceive ourselves“ (Qaddafi). Am 31. 8. 2006 erneuerte Qaddafi diese Forderung und schlug vor, Libyer gezielt in Erdölserviceeinrichtungen zu beschäftigen.

Maßnahmen zur Steuerung des Energiebereichs

Die Post-Sanktionszeit in Libyen ebenso wie die Entwicklung auf dem Welterdölmarkt brachte die libysche Staatsführung dazu, sowohl im upstream- als auch im downstream-Bereich³² vielfältige Aktivitäten mit Zielrichtung Expansion zu entfalten. Investitionen in erneuerbare Energien (Sonnenergie) sind derzeit nur eine Randerscheinung. Wesentlich akuter für die libysche Staatsführung ist hingegen die Frage, wie die hohen Deviseneinnahmen, die nationale Absorptionskapazitäten bei weitem übersteigen,³³ sinnvoll investiert

³⁰ Details zur libyschen Wirtschaft (Entwicklung 2000-2005) und den notwendigen Reformschritten finden sich im Weltbank-Report, Nr. 30295-LY (Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya: Country Economic Report), Washington D.C., Juli 2006, 121 S.

³¹ Vgl. Reuters, 24.7.2006 (Gaddafi says wants to curb foreign role in economy); Ausnahme ist der Erdölsektor, wo ausländische Technologie und Know how besonders gebraucht werden.

³² Vgl. Details MEES, London, 3.10.2005 (Libya holds with aggressive upstream expansion plans but refinery upgrades lag).

³³ Die Deviseneinnahmen ermöglichen zumindest die Finanzierung von umfangreichen Infrastrukturprojekten und den intensiv vorangetriebenen Aufbau einer petrochemischen Industrie und stabilisieren die gesamte Volkswirtschaft, die in den letzten Jahre mit durchschnittlich 4-5 % (2003: 9,1 %) wuchs; schnellere Reformen, die die Attraktivität Libyens für ausländische Investitionen erhöhen, könnten

werden können. Als ein erster Schritt zur Sicherung künftiger Investitionsprogramme und Haushaltsbedürfnisse wurde bereits Ende der 1990er Jahre ein *Oil Revenue Reserve Fund* eingerichtet, der erstmals am 30.9.2005 vom Zentralbankgouverneur Ahmad Amnisi Abd al-Hamid öffentlich bekannt gegeben wurde; er bezifferte das Kapital im Oil Revenue Reserve Fund, der von der Zentralbank gemanagt wird, auf 30 Mrd. \$. Zehn Mrd. \$ dieses Fondsguthabens wurden bereits im Januar 2005 der Außeninvestitionsgesellschaft LAFICO in einem Sonderportfolio zur Verfügung gestellt, um es im Ausland „in bonds and stocks and in the foreign currency markets“ zu investieren. Weitere 10 Mrd. \$ wurden am 12.12.2004 vom Allgemeinen Volkskomitee einem sogenannten National Investment Purse übertragen, der im Rahmen des Nationalen Entwicklungsplans und unter Aufsicht des Nationalen Investitionsrates im Inland sichere Handelsgeschäfte oder lukrative industrielle Investitionen finanzieren soll.³⁴ Der Generalsekretär des Allgemeinen Volkskomitees, Shukri Ghanim, teilte im Januar 2005 auf einem Investitionsforum in Dubai explizit mit, „the fund would be used to generate more economic activity and growth as well as build a new infrastructure. (...) Libya, realizing that oil won't last forever, is now seeking to find alternative sources and develop new industries, as well as utilize oil resources in the most profitable way.“³⁵

Der starke Anstieg der Erdöleinnahmen 2004 und 2005 hat im August/September 2006 zu neuerlichen institutionellen Aktivitäten geführt. So wurde mit Dekret Nr. 250/28.8.2006 des Allgemeinen Volkskomitees eine *Libysche Investitionsbehörde*³⁶ geschaffen, die mit einem Grundkapital von 250 Mio. \$ ausgestattet wurde. Ihre Aufgabe ist es, „to invest and develop the assets allocated by the General People's committee, in order to develop it and realize appropriate financial revenues, and diversify national revenues, in support of the public treasury and curtail the effects of fluctuations of income and oil revenues“ (JANA, 28.8.2006). Wesentlich weit reichender war aber die Gründung des *Rates für Öl- und Gasangelegenheiten*³⁷ wenige Tage später mit Dekret des Allgemeinen Volkskomitees Nr. 211 vom 5.9.2006, der vom Sekretär des Allgemeinen Volkskomitees („Premierminister“) persönlich geleitet wird und zu seinen Mitgliedern zahlreiche Minister und Repräsentanten des Erdölsektors zählt. Seine Aufgaben sind umfassend: „(He) is tasked with managing matters of oil, gas and hydrocarbons, evaluating the Libya's oil and gas development programs and determining the most efficient ways to exploit and preserve its oil resources“.³⁸ Der Gründung des neuen Rates kommt dabei umso mehr Gewicht zu, als bei der letzten Kabinettsumbildung im März 2006 das Sekretariat (Ministerium) für Erdöl abgeschafft wurde, und damit das neue Gremium zum zentralen Steuerungselement für die Energiepolitik Libyens aufrückte.

Inwieweit die skizzierten Maßnahmen die ökonomischen Strukturen beeinflussen und tatsächlich zu einer Reformdynamik führen, hängt nicht allein von den in den letzten Jahren geschaffenen administrativen und gesetzlichen Möglichkeiten ab, sondern davon,

das Wirtschaftswachstum weiter stärken. Vgl. MEES, London, 21.3.2005 (Oil sector bolsters Libyan economy).

³⁴ Details vgl. JANA, Tripolis, 4.1.2005 (Tens of billions of dollars to the National Investment Purse).

³⁵ MEES, London, 7.3.2005 (MENA countries turn increasingly to oil funds).

³⁶ Al-Mu'assasa al-libiya lil-istithmar

³⁷ Oil and Gas Affairs Council; Majlis li-shu'un al-naft wal-ghaz.

³⁸ MEES, London, 11.9.2005 (Libya establishes Oil and Gas Policy Council)

inwieweit sich der immer noch embryonale Reformsektor tatsächlich weiter entfalten kann. Revolutionsführer Qaddafi hat sich jedenfalls trotz aller Rhetorik in Bezug auf die Stimulierung eines selbst tragenden Nicht-Erdölsektors noch längst nicht voll auf die Seite des ökonomischen Reformflügels geschlagen, sondern handelt primär nach Aspekten der Machtsicherung. Die fortgesetzte Subventionspolitik (Energie, Grundnahrungsmittel, kostenlose Gesundheitsdienste usw.) ist dabei Teil einer Politik, die ausschließlich der Generierung bzw. der Sicherung von Loyalität dient.

Sozialtransfers

Die Frage der direkten und indirekten Sozialtransfers führte vor dem Hintergrund der hohen Erdöleinnahmen in den letzten Jahren immer wieder zu Diskussionen in den Basisvolkskonferenzen und zu Forderungen nach entsprechenden Transfers. Hinsichtlich der direkten Transfers wurde in erster Linie eine Erhöhung der Mindestlöhne und generell der seit 1981 eingefrorenen Löhne und Gehälter der Staatsangestellten zum Ausgleich des seither eingetretenen Kaufkraftverlustes gefordert. Das Allgemeine Volkskomitee reagierte auf dieses Begehren mit Dekret 372/2006, das eine entsprechende Kommission einsetzte, um Vorschläge und Empfehlungen zu erarbeiten; die Vorschläge der Kommission zur Erhöhung der Gehälter wurden Ende Oktober 2006 per Dekret verkündet. Konkrete Maßnahmen gab es auch, jene Familien, die bislang wenig vom öffentlichen Reichtum profitierten,³⁹ mit Sonderzuwendungen im Gesamtumfang von 6,5 Mrd. \$ (4 Mrd. aus dem Ölreservfonds; 2,5 Mrd. vom Sozioökonomischen Entwicklungsfonds) zu unterstützen. Bereits Anfang Juli 2006 erging an die zahlreichen dezentralen *Social People's Leadership Committees*, gebildet aus herausragenden Stammes- und Familienmitgliedern, der Auftrag, die entsprechenden armen Familien in ihren Bezirken quantitativ bis zum 20.8.2006 zu erfassen, damit mit der ersten Stufe der Transferzahlungen im September 2006 begonnen werden kann.⁴⁰ Die Mittel pro Familie sollen dabei aber nicht ausschließlich für den Konsum, sondern zum größten Teil für investive Zwecke ausgegeben werden, um nachhaltig die Armut zu überwinden.

Forderungen der Basisvolkskonferenzen gab es aber auch im Bereich der Subventionen. Hier gab es indes ein nicht unerhebliches wirtschaftspolitisches Handicap. Angesichts der hohen Deviseneinnahmen und dem langjährigen Subventionsgebaren des libyschen Staates hat der zweite IWF-Bericht von 2005 die Subventionspolitik in Frage gestellt. Insofern die Gehälter der gegenwärtig rund 240.000 Staatsangestellten aber erst im November 2006 erstmals nach 25 Jahren erhöht wurden und die Arbeitslosenrate bei rund 25 % liegt, hat die fortgesetzte Subvention von Grundnahrungsmitteln und Energie, die Bereitstellung von kostenlosem oder günstigem Wohnraum sowie weitgehend kostenloser Gesundheitsdienstleistungen eine zentrale Funktion bei der Sicherung der Kaufkraft und des sozialen Friedens.

Der Umfang der direkten staatlichen Subventionszahlungen variiert je nach Quelle und ist nicht voll transparent. Für die Subvention von Energie (Benzin/Diesel, Butangas,

³⁹ Von JANA, Tripolis, 3.9.2006, umschrieben mit „Families deprived of the public wealth“.

⁴⁰ Vgl. JANA, Tripolis, 5.7.2006 (General Coordinator of Social People's Leadership in Jamahiriya: Distribution of wealth to deprived families start at the beginning of the upcoming month of al-fatah); Ergebnis der Erfassungsaktion war, dass sich 1,2 Millionen Libyer als „arm“ bezeichneten.

Strom) wandte der Staat 2004 rund 3 Mrd. \$ auf, wovon 2 Mrd. \$ allein auf Dieselsubventionen entfielen. Für die Subvention von Grundnahrungsmitteln brachte der libysche Staat 2004 zusätzlich 2 Mrd. \$ auf (Produktgruppe: Zucker, Tee, Öl, Weizen/Mehl/Brot, Reis) auf, 2005 7,5 Mrd. LD (4,8 Mrd. \$). Die Gesamtkosten von rund 5 Mrd. \$ Subventionen (= 14 % des BIP) wurden 2004 vom damaligen Sekretär des Allgemeinen Volkskomitees Shukri Ghanim nicht nur als zu hoch, sondern – genauso wie vom IWF und dem innerlibyschen Reformflügel – als kontraproduktiv zur angestrebten Liberalisierung der Wirtschaft eingeschätzt und deshalb im Rahmen der von Qaddafi abgedeckten marktwirtschaftlichen Reformen ein vorsichtiger Reformkurs angekündigt.

Die Fortsetzung des wirtschaftlichen Reformkurses im Bereich Subventionsabbau wird allerdings wesentlich von zwei Faktoren abhängen:

- Erstens vom Umfang der kompensierenden Maßnahmen, die ergriffen werden, um mit dem Subventionsabbau verbundene Preissteigerungen kaufkraftneutral oder kaufkraftschonend aufzufangen und damit keinen Anlass für soziale Unzufriedenheit zu liefern, die Reformgegner vor allem im Bereich der Revolutionskomiteebewegung stärken könnte.
- Zweitens von der Fortentwicklung des machtpolitischen Kräftespiels zwischen Reformflügel und Reformgegnern. Selbst wenn Revolutionsführer Qaddafi tendenziell eher für kontrollierte Reformen optiert, ist der hohe Devisenzustrom aus dem Erdöllexport eine bremsende Hypothek, weil das Wissen um den finanziellen Überfluss die Einsicht nicht nur der Bevölkerung in die trotz allem notwendigen strukturellen Reformen (u.a. Einführung von Marktpreisen) unterbindet.

7. Auswirkungen auf die europäische und deutsche Außenwirtschaftspolitik

Die Verfügbarkeit über hohe Deviseneinnahmen und bei gegebener Export-Import-Relation folglich auch über hohe Devisenreserven hatte auf die europäische und deutsche Außenwirtschaftspolitik bislang wenig qualitative Auswirkungen: Auf der fast ausschließlich von Kohlenwasserstoffprodukten beherrschten libyschen Exportseite gibt es keine große Verschiebungen, d.h. Deutschland und andere europäische Staaten bleiben die größten Nachfrager libyschen Erdöls und verzeichnen dabei wegen der quantitativ nachhinkenden libyschen Importe in der Regel hohe Handelsbilanzdefizite;⁴¹ auf der Lieferantenseite gilt ähnliches, d.h. es gibt im langjährigen Durchschnitt nur eine langsame Modifikation in der Zusammensetzung der Hauptlieferstaaten. Allerdings ist hier der Faktor politischer Einflussnahme und das Bestreben zu größerer Diversifikation deutlicher spürbar. Selbst wenn deutsche oder europäische Firmen in einem spezifischen Produktbereich die besten Waren anbieten oder die kostengünstigsten Vorschläge für Infrastruktur- oder Kraftwerksprojekte unterbreiten würden, so werden aus politischen Gründen auch andere Staaten⁴² wie die Volksrepublik China, Südkorea oder Indonesien bei der Auftragsvergabe berücksichtigt. Im Erdölbereich bekamen dies bei der ersten Neuvergabe von Konzessionen Januar 2005 die europäischen Firmen zu spüren, die hinter den amerikanischen Erdölfirmen das Nachsehen hatten; im Bereich Passagier-/Frachtflugzeuge wird trotz Präferenz für Airbus

⁴¹ Der libysche Handelsbilanzüberschuss der letzten Jahre ist von rund 5,5 Mrd. \$ (2002) über (abgerundet) 10,3 Mrd. \$ (2003), 15,2 Mrd. \$ (2004) auf über 21 Mrd. \$ 2005 angestiegen. Der Handelsbilanzüberschuss mit Deutschland liegt momentan im Verhältnis Export nach Deutschland:Import aus Deutschland bei 5:1.

⁴² Diese Staaten warten mit regelmäßigen hochrangigen Besuchen in Libyen auf und bereiten damit den Boden für eine Kooperation mit Libyen stärker als europäische Politiker vor.

auf eine Balance zwischen Airbus und Boeing⁴³ geachtet. Der US-Kapitalmarkt wird hingegen bei der auswärtigen Kapitalanlage zugunsten der europäischen, arabischen (Dubai) oder asiatischen Kapitalmärkte diskriminiert, weil die negative Erfahrung mit dem Einfrieren von libyschem Vermögen unter US-Sanktionsbestimmungen hier nachwirkt.

Insgesamt gibt es eine große Bereitschaft auf libyscher Seite, sowohl der libyschen Privat- und Staatsunternehmen als auch der politischen Verantwortlichen, die Wirtschaftskooperation mit Deutschland und den anderen europäischen Staaten auszubauen. Dass dabei die libyschen Interessen z.B. nach Aus- und Fortbildungsmaßnahmen libyscher Arbeitnehmer durch die in Libyen operierenden westlichen Unternehmen nicht zu kurz kommen dürfen und die hohe Sensibilität für Souveränitätsaspekte nicht ignoriert werden darf, ist für den Ausbau und die Konsolidierung bilateraler Beziehungen von grundsätzlicher Bedeutung. Der libyschen Staatsführung ist die doppelte Abhängigkeit, einerseits die des Westens vom schwefelarmen libyschen Erdöl und andererseits die der libyschen Seite von den damit zu generierenden Erdöleinnahmen zum Import der benötigten Produkte und Dienstleistungen, bewusst. Forderungen nach einem Erdölboykott wie Anfang der 1970er Jahre sind damit ad acta gelegt. Auch wenn zeitweise in der politischen Rhetorik ein anti-imperialistischer Ton durchklingt und wie im September 2006 drastische politische Forderungen an die EU zur Zahlung von 10 Mrd. € jährlich zur Bekämpfung der Migrationsursachen gestellt werden, ist die dominierende Eigenschaft libyscher Außen- und Außenwirtschaftspolitik der Pragmatismus. Dieser Pragmatismus trug wesentlich dazu bei, dass Revolutionsführer Qaddafi seine Machtposition halten konnte und heute einer der dienstältesten Staatsschefs der Welt ist.

⁴³ So gab es 2006 Abkommen der Libyan Arab Airlines mit Boeing und der Ifriqiya Airlines mit Airbus (14 Maschinen für 1,7 Mrd. \$).