

SWP-Aktuell

NR. 28 MAI 2018

Das Milizenkartell von Tripolis

Oberflächliche Stabilisierung birgt die Gefahr neuer Konflikte

Wolfram Lacher

Im März 2016 traf die Einheitsregierung (GNA) in Tripolis ein. Seitdem hat eine Handvoll lokaler Milizen einen Großteil der libyschen Hauptstadt unter ihre Kontrolle gebracht. Nominell sind diese Gruppen regierungstreu, tatsächlich aber haben sie sich die Regierung untertan gemacht. Dabei wandelten sie sich zu kriminellen Netzwerken, die in Politik, Wirtschaft und Verwaltung operieren. Die Plünderung staatlicher Ressourcen – ein Wesensmerkmal der politischen Ökonomie Libyens – kommt nun einem engeren Kreis von Personen zugute als zuvor. Akteure, die von diesem Kartell ausgeschlossen sind, bilden Allianzen, um die Kräfteverhältnisse in Tripolis gewaltsam zu verändern. Neue Sicherheitsarrangements für die Hauptstadt sind dringend nötig, um neue Konflikte abzuwenden und den Boden für eine politische Lösung zu bereiten.

Im März 2016, drei Monate nach Unterzeichnung des Libyschen Politischen Abkommens (LPA), traf der Präsidialrat der GNA in Tripolis ein. Seine Unterstützer – die Vereinten Nationen (VN) und westliche Regierungen – hatten den Rat ermutigt, schnell nach Tripolis zu ziehen, obwohl er keine regulären Sicherheitskräfte in der Hauptstadt befehligte. Stattdessen verließ sich der Rat auf einige bewaffnete Gruppen aus Tripolis und Misrata. Diese umstrittene Entscheidung trug zum Scheitern des LPA bei. Zwei Ratsmitglieder, die zuvor schon die Sitzungen des Gremiums boykottiert hatten, schlossen sich dem Rat in Tripolis nicht wieder an.

Im Jahr nach der Ankunft des Präsidialrats übernahm eine Handvoll bewaffneter Gruppen, die den Rat unterstützten, einen

Großteil der Hauptstadt und verdrängte nach und nach ihre Rivalen. Seitdem haben diese Gruppen einen beispiellosen Einfluss auf staatliche Institutionen in Tripolis erlangt. Die vier größten sind die Tripoli Revolutionaries Brigade unter Haitham al-Tajuri; die Nawasi-Brigade, deren Führer der Qaddur-Familie angehören; die Special Deterrence Force (SDF) von Abderrauf Kara und Einheiten in Abu Slim unter Führung von Abdelghani al-Kikli.

Aus einem Flickenteppich unzähliger bewaffneter Gruppen hat sich in Tripolis ein Oligopol großer Milizen entwickelt, was die Sicherheit für den Durchschnittsbürger erheblich verbessert hat. Die VN und westliche Botschaften, die die aggressive Expansion der Pro-GNA-Milizen stillschweigend



unterstützten, bekunden ihr Vertrauen in den Status quo, indem sie sich nach und nach wieder in Tripolis niederlassen. Doch das Milizenkartell droht die Bemühungen der VN um eine tragfähige politische Lösung zu vereiteln und einen neuen Konflikt um die Hauptstadt herbeizuführen.

Der Aufstieg des Kartells

Bevor der Präsidialrat nach Tripolis zog, hatten ihm dort nur wenige bewaffnete Gruppen ihre Unterstützung zugesichert. Diejenigen Gruppen, die die Überreste des 2012 gewählten Allgemeinen Nationalkongresses und der mit ihm assoziierten Regierung unterstützten, wiesen den Präsidialrat zurück, da er ihnen vom Ausland diktiert worden sei. Die großen bewaffneten Gruppen aus Misrata mit Präsenz in Tripolis standen dem Rat im Gefolge der politischen Führer ihrer Stadt teils loyal, teils aber auch ablehnend gegenüber. Haitham al-Tajuri – dessen Gruppe damals nur eine von vielen in der Hauptstadt war, sich inzwischen aber zur größten Miliz in Tripolis entwickelt hat – mobilisierte öffentlich gegen den Rat, nur zwei Wochen vor dessen Ankunft. Viele andere Milizen hielten sich ihre Optionen offen.

Die Ankunft des Rats zwang die bewaffneten Gruppen in der Hauptstadt, Partei zu ergreifen. Auf welche Seite sich eine Gruppe schlug, war nicht immer eine Frage ihrer politischen Überzeugungen. Vor dem Umzug hatte sich der Rat vor allem darum bemüht, die Unterstützung der Nawasi-Brigade und der SDF zu gewinnen. Beide stammten aus dem Bezirk Suq al-Jum'a und kontrollierten das Gebiet um die Marinebasis, in der sich der Rat niederließ. Die SDF kontrollierte auch den einzigen funktionierenden Flughafen der Hauptstadt. Tajuris Gruppe schloss sich den Anhängern des Rats in der Nacht von dessen Ankunft an; wenig später folgte die Miliz von Abdelghani al-Kikli im Bezirk Abu Slim. Alle vier Gruppen rivalisierten mit anderen lokalen Milizen um Territorium; ihre Rivalen fanden sich zwangsläufig im gegnerischen

Lager wieder. Der Rat geriet rasch unter den Einfluss der Milizen, die ihn schützten, und bemühte sich kaum um Kontakte mit ihren Widersachern.

Nun begannen die vier Milizen zu expandieren. Bis März 2017 hatten sie den Großteil des Stadtzentrums übernommen; im Mai 2017 vertrieben sie ihre letzten Gegner aus dem Süden der Hauptstadt. Nur im östlichen Bezirk Tajura leisteten lokale bewaffnete Gruppen noch hartnäckig Widerstand.

Die VN-Unterstützungsmission in Libyen (UNSMIL) sah der Ausbreitung der Milizen wohlwollend zu und beriet GNA-Funktionäre, die diese Expansion unterstützten. Dabei hegten sie die Erwartung, dass der Rat nach und nach eine eigene Präsidialgarde aufbauen würde, um sich zu schützen. Doch im Zuge der raschen Expansion der vier großen Milizen konnte die Präsidialgarde keine nennenswerte Rolle spielen.

Finanzielle Basen der Expansion

Was befähigte die vier bewaffneten Gruppen dazu, binnen eines Jahres einen Großteil von Tripolis zu übernehmen? Die staatlichen Budgets, die ihnen zur Verfügung standen, bieten keine ausreichende Antwort. Wie die meisten bewaffneten Gruppen in Libyen waren und sind die vier Milizen formal Teil der staatlichen Sicherheitskräfte. Die Gruppen Tajuris, Kiklis und der Qaddurs sind alle Teil der »Behörde für zentrale Sicherheit«, die ihre Löhne und Betriebskosten zahlt. Doch die Blütezeit der aus staatlichen Mitteln gespeisten Milizenwirtschaft war 2012/13. Die Budgets für Milizen schrumpften nach dem Ausbruch des Bürgerkriegs Mitte 2014, der zur Spaltung der staatlichen Institutionen führte. Dies änderte sich auch mit der Bildung der GNA nicht. Die Zentralbank gewährte dem Rat zunächst nur einen begrenzten Zugang zu Finanzen.

Die finanzielle Basis für die Expansion bildeten stattdessen Einnahmequellen, die bewaffnete Gruppen ab 2015 in Reaktion auf schwindende staatliche Gelder erschlossen. Ein Effekt schrumpfender Budgets war ein starker Anstieg der Entführungen in Tri-

polis in den Jahren 2015 und 2016. In dieser Zeit kam es auch vermehrt zur Erhebung von Schutzgeldern, etwa durch die Besteuerung von Märkten.

Zudem nutzten die Milizen die Chancen, die ihnen die sich verschärfende Wirtschaftskrise in Libyen bot. Dies war insofern folgenschwer, als sie allmählich begannen, die finanzielle Infrastruktur zu infiltrieren. Seit 2013 brach die Ölförderung zusammen, seit Mitte 2014 spalteten sich staatliche Institutionen, was ab Ende 2014 das Vertrauen in den libyschen Dinar zusehends untergrub. Die Kluft zwischen dem offiziellen und dem Schwarzmarkt-Wechselkurs wurde größer und ermöglichte denjenigen steigende Gewinne, die Devisen zum offiziellen Kurs kaufen konnten. In der Folge begannen bewaffnete Gruppen in Tripolis damit, Bankfilialen zu »schützen«, um privilegierten Zugang zu Devisen zu erhalten. Die gängigste Methode bestand darin, sich Akkreditive (letters of credit, LCs) zu beschaffen, die für Warenimporte Devisen zum offiziellen Kurs bereitstellen, anschließend weniger als den deklarierten Betrag einzuführen und die Devisen auf dem Schwarzmarkt umzutauschen. Milizenführer erpressten Filialleiter oder gewannen sie als Komplizen, um an LCs für Frontfirmen zu gelangen.

Da bewaffnete Gruppe zunehmend an Einfluss in Banken gewannen, nahm das Vertrauen in das Bankensystem weiter ab. So verbreiteten sich etwa Gerüchte, dass Bankangestellte mit Entführungsbanden zusammenarbeiteten. Der Betrug mit dem offiziellen Kurs veranlasste die Behörden, den Zugang zu Devisen zu beschränken. Geschäftsleute hoben daraufhin ihre Einlagen ab und beschafften sich Devisen auf dem Schwarzmarkt. Der sinkende Wechselkurs heizte die Inflation an. Resultat all dieser Entwicklungen war Bargeldknappheit. Seit Anfang 2016 sind lange Warteschlangen vor Banken in Tripolis an der Tagesordnung.

Die Liquiditätskrise bot bewaffneten Gruppen weitere Möglichkeiten. Sie waren in der vorteilhaften Position, ihre Gehälter in bar abheben zu können, sobald die Banknoten

in einer Filiale eintrafen. Milizenführer bauten eine Gefolgschaft auf, indem sie Zugang zu Bargeld eröffneten, und erzielten Gewinne, indem sie gegen einen Abschlag Schecks von Bankkunden kauften, die sie dann zu ihrem Nennwert in Bargeld eintauschten. Zudem erhielten die Milizen neben ihren staatlichen Gehältern Zahlungen für den Schutz der Banken. Bezahlter Schutz wurde auch bei allen großen staatlichen Unternehmen und Bürogebäuden zur Regel.

Im Rahmen des Wandels, den die finanzielle Basis der Milizen durchlief, wuchs ihren Konkurrenzkämpfen in Tripolis eine wirtschaftliche Dimension zu. Ihre Expansion trug sich insofern selbst, als neue Gebiete neue Einkommensquellen boten.

Von der Miliz zur Mafia

Während der Amtszeit des Präsidents hat sich das Milizenoligopol in Tripolis zu einem Kartell entwickelt. Die Milizen sind nicht mehr nur einfach bewaffnete Gruppen, die ihren Einfluss vor allem durch Gewalt ausüben. Sie sind zu Netzwerken herangewachsen, die in Politik, Wirtschaft und Verwaltung operieren.

Der Betrug mit LCs war ein wesentlicher Treiber dieser Entwicklung. Geschäftsleute assoziierten sich mit Milizenführern, um vom LC-Betrug zu profitieren, und investierten einen Teil ihrer Gewinne in jene bewaffnete Gruppe, mit der sie sich verbündet hatten. Das LC-Geschäft wurde schwieriger, da das Wirtschaftsministerium einen Ausschuss für LC-Verfahren einrichtete, die Zentralbank die Aufsicht verschärfte und der Rechnungshof eine wachsende Anzahl genehmigter LCs suspendierte. LC-Betrüger waren nun auf Möglichkeiten angewiesen, Einfluss innerhalb dieser verschiedenen Institutionen sowie in den Bankfilialen und der Zollverwaltung zu nehmen.

Im Interesse einer Fortsetzung ihrer illegalen Praktiken begannen die Führer der großen bewaffneten Gruppen damit, ihren Leuten Verwaltungspositionen zu verschaffen. Seit Ende 2016 wurden Posten in Ministerien und Behörden meist unter ihrem

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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

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

Deutsche Übersetzung von
SWP Comment 20/2018.

ISSN 1611-6364

SWP-Aktuell 28
Mai 2018

Druck besetzt. Dank ihrer Vertreter in der Verwaltung sind die mit den Milizen assoziierten Netzwerke zunehmend in der Lage, über verschiedene Institutionen hinweg koordiniert zu agieren. Politikern, Milizenführern und Bürokraten in Tripolis zufolge sind Präsidialrat und GNA zu einer bloßen Fassade verkommen, hinter der die bewaffneten Gruppen und der mit ihnen assoziierte Klüngel das Sagen haben. Die überwiegende Mehrheit der neu ernannten Personen stammt aus Tripolis. Auf diese Weise wurde die Formel des geografischen Proporz ausgehebelt, auf der die GNA beruhte.

Aufgrund der Vorherrschaft des Milizenkartells über die Verwaltung kommt die Plünderung staatlicher Gelder nun einer Gruppe von Akteuren zugute, die kleiner ist als je zuvor seit 2011. Kein Wunder, dass dies für erhebliche Spannungen sorgt. Einige Milizen aus Misrata sind in Tripolis präsent und halten den dortigen Status quo mit aufrecht. Viele Politiker und bewaffnete Gruppen dieser Stadt sind aber zunehmend aufgebracht, weil das Tripolis-Kartell sie ausgrenzt. In Zintan, das nach Misrata die zweitgrößten Streitkräftekontingente in Westlibyen beherbergt, verbindet sich solche Verärgerung mit dem lange gehegten Wunsch, in die Hauptstadt zurückzukehren; von dort wurden die Zintanis 2014 durch eine von Misrata angeführte Koalition vertrieben. Eine Miliz aus Tarhuna erhebt ebenfalls Ansprüche auf die Hauptstadt.

Seit Ende 2017 versuchen Akteure aus diesen drei Städten, ein Bündnis zu schließen, um unter Einsatz von Gewalt in Tripolis einzuziehen. UNSMIL hat zweimal verhindert, dass es zu einer solchen Offensive kam. Aber je länger der Status quo in Tripolis andauert, desto wahrscheinlicher ist es, dass solche Kräfte einen neuen Konflikt um die Hauptstadt herbeiführen werden.

Schlussfolgerungen

Im vergangenen Jahr verbreiteten GNA-Regierungsmitglieder und westliche Diplo-

maten den Eindruck, dass sich Tripolis stabilisiert. Aber der gegenwärtige Anschein von Stabilität ist trügerisch. Die Art und Weise, wie sie erreicht wurde, birgt die Gefahr neuer Konflikte. Zudem stellt die Infiltrierung der staatlichen Institutionen durch das Milizenkartell auch ein Hindernis für eine künftige politische Regelung dar. Ein neues Abkommen über die Teilung der Macht oder deren Übergabe an gewählte Instanzen wird schwer zu erreichen sein, solange die Inhaber formeller Ämter wissen, dass die eigentlichen Entscheidungen von den Milizen getroffen werden, die ihre Ministerien kontrollieren.

Westliche Regierungen und die VN sind für die Lage in Tripolis mitverantwortlich. Sie unterstützten stillschweigend die Errichtung des Milizenoligopols in dem Irrglauben, dass sich der GNA damit die Möglichkeit bieten würde, ihre Autorität zu etablieren. Eine Richtungskorrektur ist dringend erforderlich. Die VN sollte zwischen den Akteuren vermitteln, die Ansprüche in der Hauptstadt geltend machen, und sollte versuchen, neue Sicherheitsarrangements auszuhandeln. Dies kann nicht warten, bis der politische Prozess Fortschritte macht; vielmehr sind neue Sicherheitsarrangements eine Voraussetzung für solche Fortschritte.

Einfache Konzepte für solche Arrangements in Tripolis gibt es nicht. Reguläre Sicherheitskräfte können sich erst dann bilden und Verantwortung übernehmen, wenn eine nachhaltigere politische Einigung erzielt worden ist. Die gegenwärtige politische Situation erlaubt nur Übergangslösungen. Eine Möglichkeit wäre, an wenigen, strategisch wichtigen Punkten mehrere Einheiten gemeinsam zu stationieren oder rotieren zu lassen. Sollten sie sich als erfolgreich erweisen, könnten solche Arrangements auf die gesamte Hauptstadt ausgeweitet werden. Welche Formel auch immer gefunden wird: UNSMIL müsste vermutlich eine aktive Rolle bei der Kontrolle ihrer Umsetzung übernehmen.

Wolfram Lacher ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika.