

Edmund Ratka

Den demokratischen Aufbruch in Tunesien unterstützen und Europas Akteursfähigkeit stärken – Handlungsempfehlungen für die deutsche Außenpolitik

Tunesien hat sich mit dem Ende der Regentschaft Zine el-Abidine Ben Alis die Chance für eine nachhaltige Demokratisierung eröffnet. Für die Europäische Union und auch für die deutsche Außenpolitik bietet der Sturz eines autoritären Regimes in Europas unmittelbarer Nachbarschaft eine einmalige Gelegenheit. Zugleich befinden sich die Europäer in einer heiklen Bewährungsprobe, in der ihre Akteursfähigkeit und Glaubwürdigkeit auf den Prüfstand gestellt werden. Deutschland, das bisher sehr zögerlich reagierte, sollte im Rahmen der Europäischen Union die Initiative ergreifen und den Transformationsprozess in Tunesien aktiv begleiten.

Neue Rahmenbedingungen – Tunesiens ungewisser demokratischer Aufbruch

Der 14. Januar 2011 wird nicht nur ein Schlüsseldatum für die tunesische Geschichte bleiben, sondern könnte auch den Beginn eines Epochenwandels in der arabischen Welt markieren. Nicht Palastrevolutionen oder ausländische Mächte, sondern der Druck der Straße brachte in wenigen Wochen ein Regime zu Fall, dessen Polizeiapparat das Land über zwei Jahrzehnte fest im Griff hatte. Die Weigerung der Armee, auf das eigene Volk zu schießen, und ihr Abrücken von Ben Ali ist ein Schlüsselement im Zusammenbruch seiner Herrschaft. Doch es bleibt eine Revolution der Bürger, ein erfolgreicher Aufstand der Zivilgesellschaft. Trotz Racheaktionen versprengter Schergen des geflohenen Diktators und vereinzelter Plünderungen gelang es bislang, die öffentliche Ordnung weitgehend aufrecht zu erhalten.

Risiken birgt jeder Umsturz, so auch der tunesische. Nach 23 Jahren Diktatur ist die Opposition politisch ausgemergelt. Auch wenn politische Gefangene freigelassen und Journalisten und Aktivisten aus dem Exil zurückkehren, wird es Zeit und noch große Anstrengungen bedürfen, bis sich die Zivilgesellschaft organisiert, bis sich ein Parteienpluralismus und eine freie Presse etablieren können. Das gemeinsame Nein der Tunesier gegen die korrupte Herrschaft Ben Alis muss erst noch übersetzt werden in einen gemeinsamen Zukunftsentwurf für das Land. Dabei wird auch mit den kommunistischen und islamisch-konservativen Kräften zu rechnen sein, die unter Ben Ali verboten waren und besonders hart verfolgt worden sind. Zugleich muss das Land wirtschaftlich schnell auf die Beine kommen, soll die Hoffnung der Tunesier

nicht in Enttäuschung umschlagen. Nichts schätzen indes ausländische Geschäftsleute und Touristen, auf die Tunesien angewiesen ist, so sehr wie Stabilität und Verlässlichkeit. Es gilt den Spagat zu schaffen, sowohl den demokratischen Transformationsprozess voranzutreiben als auch das Funktionieren des Staatsapparates, der bislang von Ben Alis Partei RCD durchgesetzt war, zu garantieren.

Im Irak hatte der Tyrannensturz einen jahrelangen und blutigen Bürgerkrieg zur Folge. Im Libanon brach die Zedernrevolution 2005 konfessionelle Spannungen auf, bevor die Infrastruktur des Landes durch einen Angriff Israels auf die Hisbollah in Schutt und Asche gelegt wurde. In Palästina endete das demokratische Experiment freier Wahlen 2006 in einem schmerzlichen Boykott durch den Westen und mit der Machtergreifung der Islamisten. So sehr die Demokratisierung der Region von Rückschlägen gezeichnet ist, so sehr bietet Tunesien eine einmalige Chance.

Die inneren Rahmenbedingungen in Tunesien für einen demokratischen Wandel sind günstig. Die große Mehrheit der Tunesier eint die Sehnsucht nach politischer Freiheit und einer Wohlstandsperspektive. Im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten der Region ist das Land weitgehend frei von konfessionellen Rivalitäten. Es ist weder Schauplatz geostrategischer Machtspiele externer Mächte noch unmittelbarer Teil der großen Konfliktlinien, die den südlichen Mittelmeerraum und den Nahen Osten sonst prägen. Die Erdöl- und Erdgasproduktion in Tunesien ist von eher geringer Bedeutung, das Land ist Energieimporteur. Eine devisenbasierte „Rentenpolitik“ seitens des Staates ist damit unmöglich. Vielmehr ist Tunesien abhängig von einer dynamischen und offenen Wirtschaft, die schon jetzt stark auf Europa ausgerichtet ist. Der Anteil der Europäischen Union am tunesischen Handelsvolumen beläuft sich auf über 70 Prozent. Auf Grund ihrer geographischen Nähe, eines ausgeprägten Tourismus und der Möglichkeit, europäische und insbesondere französischsprachige Medien zu rezipieren, sind viele Tunesier besonders mit Europa und den persönlichen Möglichkeiten in freiheitlichen Gesellschaften vertraut. Die 10,4 Millionen Einwohner sind im Durchschnitt gebildeter und säkularer als in anderen arabischen Staaten. Eine weitere Million Tunesier lebt im überwiegend westlichen Ausland, allein 600.000 sind in Frankreich ansässig. Ihre Geldüberweisungen in die Heimat sind genauso wie die Fachkompetenz und Erfahrung von Rückkehrern eine wichtige Stütze für die tunesische Wirtschaft.

Aufmerksam hat die arabische Welt die Ereignisse in Tunesien verfolgt. Über die Satellitensender Al-Jazeera und Al-Arabiya sowie über die neuen Medien konnte jeder Einzelne zum Zeugen dieser unerhörten Revolution werden, die bemerkenswerterweise – mit Ausnahme von Libyen und Israel – keine Regierung in der Region offen kritisch kommentierte. Stattdessen trafen viele arabische Herrscher sozialpolitische Sofortmaßnahmen und selbst der Generalsekretär der Arabischen Liga mahnt zu Reformen. Am heftigsten hat der Protest Ägypten angesteckt. In dem bevölkerungsreichsten arabischen Land wird der Abgang von Hosni Mubarak gefordert, der die Demonstrationen allerdings bislang mit Gewalt niederschlagen lässt. Für den Herbst dieses Jahres sind Neuwahlen für das Präsidentenamt vorgesehen. Zwar sind die Voraussetzungen für einen Regimewechsel dort und in den meisten anderen arabischen Staaten weniger günstig als in Tunesien, wo die alltägliche Bevormundung besonders offensichtlich war und auf eine selbstbewusste Bürgerschaft traf. Hinzu kommt, dass die Golfstaaten, aber auch Länder wie Algerien und Libyen, sich mit Petro-Dollars die Zustimmung breiterer Teile der Bevölkerung oder zumindest der herrschenden Elite sichern können.

Doch das Signal ist nicht mehr aus der Welt zu schaffen, Tunesien ist ein Präzedenzfall für Nordafrika und den Nahen und Mittleren Osten geworden. Ob damit nun ein Demokratisierungsprozess in der ganzen Region, ein „arabischer Frühling“ eingeleitet werden kann oder ob ein Ausweiten der Protestwelle zur Eskalation von Gewalt und damit zur Destabilisierung der europäischen Südflanke führt, ist ungewiss. Von den wirtschafts- und sicherheitspolitischen Auswirkungen wäre Europa aber in jedem Fall direkt betroffen. Seit am 14. Januar 2011 die Herrschaft Ben Alis zusammenbrach, haben sich die Rahmenbedingungen europäischer und deutscher Mittelmeer- und Nahostpolitik verschoben.

Die Beziehungen der EU und Deutschlands zu Tunesien – zunehmende Interessen und eine ambivalente Politik

In Tunesien steht derzeit auch für Europa viel auf dem Spiel. Neben handfesten Interessen in der Region geht es um seine Glaubwürdigkeit als außenpolitischer Akteur. Die Europäische Union hat in der Vergangenheit einiges an außenpolitischem Kredit verspielt. Sie leidet an der Kluft zwischen den eigenen, immer ambitionierteren Ansprüchen und ihrer unzureichenden realen Handlungsfähigkeit. Auch der Aufbau der neuen Institutionen des Vertrages von Lissabon gestaltet sich mühsam, der erhoffte außenpolitische Profilerfolg blieb bisher aus.

Ob sich die Europäische Union zu einem ernstzunehmenden globalen Akteur im neuen Konzert der Großmächte entwickelt, wird sich nicht zuletzt in ihrer Nachbarschaft entscheiden. Misslingt es den Europäern, in ihrem regionalen Umfeld für Demokratie, Prosperität und Stabilität zu sorgen, verlieren sie an Glaubwürdigkeit auch auf dem Parkett der Weltpolitik. Zudem ist Europas Sicherheit und Wohlfahrt direkt mit den Entwicklungen in seiner südlichen Nachbarschaft verwoben. Die Eröffnung von Märkten, Energiesicherheit, Steuerung der Migration und der Kampf gegen Terrorismus und Fundamentalismus gehören genauso zu den elementaren Interessen der Europäer wie die Eindämmung von Regionalkonflikten. Diese belasten nicht nur die Wirtschaftsbeziehungen, sondern können – nicht zuletzt angesichts der großen Exilgemeinden – jederzeit auf den eigenen Kontinent überschwappen. Daneben hat die Europäische Union das Eintreten für Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte zu einem konstitutiven Bestandteil ihrer inneren, aber auch außenpolitischen Identität deklariert. Diesem Anspruch gilt es, gerade auch in der Nachbarschaft gerecht zu werden.

Vor dem Hintergrund dieser verschärften Interessenlage an seiner Südflanke hat die Europäische Union mit dem Barcelona-Prozess (seit 1995), der Europäischen Nachbarschaftspolitik „Süd“ (seit 2003) und der Union für das Mittelmeer (seit 2008) drei große, sich überlappende Politikentwürfe vorgelegt, mit denen die Beziehungen zu den südlichen Nachbarn gestaltet werden sollen. Eine Milliarde Euro stellt sie dafür jedes Jahr aus ihrem Haushalt zur Verfügung. Zwar sind Demokratisierung und gute Regierungsführung offizieller Bestandteil der Assoziationsabkommen zwischen der EU und den Partnerländern des südlichen Mittelmeers. In der Praxis hat die EU auf die Möglichkeiten negativer Konditionalität aber weitgehend verzichtet und sich mit Kritik an den inneren Verhältnissen dieser Länder zurückgehalten. Im Vordergrund stand hingegen die Unterstützung für deren wirtschaftliche Entwicklung sowie die sicherheitspolitische Zusammenarbeit, mit der islamistischer Terror und Migration eingedämmt werden sollten. Aus diesem „Demokratie-Stabilitäts-Dilemma“ haben die Europäer bis heute keinen Ausweg gefunden.

Tunesien war das erste Mittelmeerdrittland, mit dem die EU 1995 ein Assoziationsabkommen geschlossen hat. Die Regierung unter Ben Ali hatte sich trotz der dortigen Menschenrechtsklauseln stets gegen Einmischungen in dieser Frage verwahrt und den eigentlich vorgesehen „politischen Dialog“ darüber immer wieder verschleppt. Dessen ungeachtet hat die EU die wirtschafts- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit verstärkt. 2008 wurde eine Freihandelszone für Industriegüter vereinbart und seit Frühjahr 2010 ist Tunesien in Verhandlungen über ein *statut avancé* eingebunden, das bisher Israel und Marokko vorbehalten war und eine Vertiefung der Partnerschaft mit der EU bedeutet.

Eine möglichst wirksame und kohärente Rolle der Europäischen Union im Mittelmeerraum liegt gerade auch im deutschen Interesse. Erstens ist die Stärkung der außenpolitischen Akteursqualität der EU ein grundlegendes Ziel der deutschen Europapolitik. Zweitens sind die rein nationalen Einflussmöglichkeiten Deutschlands in dieser Region im Vergleich zu den Südeuropäern begrenzt. Drittens hat der südliche Mittelmeerraum während der letzten beiden Dekaden sukzessive an Bedeutung für die deutsche Außenpolitik gewonnen.

Von den Migrationsbewegungen über das Mittelmeer ist Deutschland seit dem Abkommen von Schengen und der innereuropäischen Grenzöffnung direkt betroffen. Der deutsche Handel mit Tunesien hat sich in den letzten zehn Jahren um fast 20 Prozent erhöht. Mit einem Handelsvolumen von 2,46 Milliarden Euro (im Jahr 2009) ist es der bedeutendste Wirtschaftspartner Deutschlands unter den Maghreb-Ländern. Für Tunesien ist Deutschland der drittgrößte Handelspartner und viertgrößte ausländische Investor. Über eine halbe Million deutsche Touristen besuchen Tunesien jedes Jahr. Bei den islamistisch motivierten Anschlägen auf der Urlaubsinsel Djerba im Jahre 2002 verloren auch 14 Deutsche ihr Leben. Seither wurde die deutsch-tunesische Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich verstärkt. 2003 unterzeichneten die Innenminister beider Länder ein Abkommen über die Bekämpfung organisierter Kriminalität.

Vor dem Hintergrund dieser Interessenlage war es richtig, dass sich Bundeskanzlerin Angela Merkel im Zuge der Debatte um die Mittelmeerunion Ende 2007 zur „Mittelmeerverantwortlichkeit“ der Deutschen bekannt hat. Mit dem Hinweis, die Entwicklungen im Mittelmeerraum betreffen alle Europäer und nicht nur die südeuropäischen Mitgliedstaaten, gelang es ihr, das ursprüngliche Mittelmeeranrainer-Modell Nicolas Sarkozys in den EU-Rahmen zu integrieren und eine Beteiligung aller EU-Länder durchzusetzen. Jetzt stehen die Deutschen in der Pflicht, dieser Verantwortung nachzukommen.

Handlungsempfehlungen für die deutsche Außenpolitik – die Demokratie unterstützen und Europa stärken

Deutschland und die Europäische Union insgesamt operieren in der Tunesienfrage auf heiklem Terrain. 23 Jahren kooperierten sie mit einem zunehmend autoritären Regenten, den das eigene Volk nun mit Berufung auf diejenigen Werte gestürzt hat, die sich sonst die Europäer groß auf die Fahnen schreiben. Die Zusammenarbeit mit Ben Ali hat zwar die Moralität der EU untergraben, mag aus realpolitischer Sicht aber für viele unvermeidbar gewesen sein. Nach dem inneren Umsturz des Regimes bietet sich für die Europäische Union nun die Chance, dass sich Stabilität *und* Demokratie in einem ihrer nordafrikanischen Nachbarländer etablieren können.

Den Aufbruch in Tunesien sollte sie deshalb nachhaltig unterstützen. Dazu muss die europäische Diplomatie den Mut des tunesischen Volkes anerkennen und ihm beim Aufbau demokratischer Institutionen und vor allem in seiner wirtschaftlichen Entwicklung zur Seite stehen. Es wäre ein verheerendes Signal, wenn der Eindruck entstünde, den Europäern wäre die - letztlich auch nur vermeintliche - Stabilität unter Ben Ali lieber gewesen als die Ungewissheit, die ein demokratisch motivierter Neuanfang mit sich bringt. Entscheidend wird sein, dass die Tunesier schnell spüren, dass ihr Umsturz zu konkreten Verbesserungen ihrer Lebenssituation führt. Dazu kann die EU konkrete Maßnahmen unternehmen, die von Deutschland auf europäischer Ebene angestoßen werden sollten.

Klare Signale politischer Unterstützung: Ehrliche Anerkennung ist ein Schlüsselement, um die demokratischen Kräfte in Tunesien zu stärken und ihnen gegenüber die Glaubwürdigkeit der EU zumindest teilweise zu restaurieren. Schnellstmöglich sollte die EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton nach Tunis reisen und dort mit der Übergangsregierung und Oppositionsgruppen sowie mit Vertretern aus Zivilgesellschaft und Medien zusammentreffen. Die Botschaft der Europäer direkt zu überbringen, wäre glaubwürdiger und wirksamer als lediglich in Brüssel wohlmeinende Erklärungen abzugeben.

Zugleich muss Europa konsequent den Schlussstrich gegenüber Ben Ali vollziehen. Seine Immobilien und Vermögen hat etwa die Schweiz schon zwei Tage nach Antritt der tunesischen Übergangsregierung eingefroren. Die EU hingegen hat es lange bei der Ankündigung belassen. Dass Frankreich dem gestürzten Diktator die Einreise verweigerte, hat die protestierende Bevölkerung Tunesiens als späte Genugtuung empfunden. Der internationale Haftbefehl gegen Ben Ali, den die tunesische Übergangsregierung beantragt hat, ist von den Europäern zu unterstützen, wenn er von einer demokratisch legitimierten Regierung bestätigt wird und ein faires Verfahren garantiert werden kann.

Praktische Hilfen für den Aufbau demokratischer Institutionen: Die Europäische Union hat bereits angekündigt, Tunesien bei der Umsetzung der Wahlen und beim Aufbau des Justizsystems zu helfen. Jetzt müssen diese Ankündigen durch konkrete Angebote untermauert und durch eine breit angelegte Stärkung der Zivilgesellschaft ergänzt werden. Die Delegation der Europäischen Union in Tunis kann hierfür als Plattform dienen und muss kurzfristig entsprechend aufgestockt werden. Zivilgesellschaftliche Partnerschaften – beispielsweise zwischen europäischen und tunesischen Gewerkschaften, Parteien und Journalisten – sollten aktiv gefördert werden. Mittelfristig kann der Aufbau einer demokratischen politischen Kultur auch über die Etablierung großzügiger Austausch- und Ausbildungsprogramme forciert werden. Kurzfristig sollte sich die Europäische Union für eine Fortentwicklung und Stabilisierung der Übergangsregierung einsetzen, die möglichst viele gesellschaftliche Gruppen gerade auch aus der bisherigen Opposition berücksichtigen sollte. In internen Gesprächen könnte die EU auf eine Verlegung der Wahlen auf einen späteren Zeitpunkt hinwirken. Damit würde den bisher oppositionellen Kräften ermöglicht, sich besser für den demokratischen Wettbewerb vorzubereiten.

Wirtschaftliche Vorzugsbehandlung: Die *statut avancé*-Verhandlungen zwischen Ben Ali und der EU im Rahmen des Assoziationsabkommens waren zuletzt sehr fortgeschritten und dürfen jetzt nicht länger als unbedingt nötig angehalten werden. Tunesien müssen vielmehr klare Konzessionen und präferenzielle Bedingungen in

Aussicht gestellt und möglichst rasch umgesetzt werden, wenn es den jetzt eingeschlagenen Weg weitergeht. Dies sollte sich vor allem auf Handelserleichterungen, die Förderung von Direktinvestitionen und Zugeständnisse bei der Reisefreiheit beziehen. Am effektivsten wäre eine sofortige Senkung oder Aussetzung der Einfuhrzölle auf landwirtschaftliche Waren. Die daraus entstehenden Einbußen für die EU wären wegen des relativ geringen Volumens überschaubar. Die politische Signalwirkung und die daraus entstehenden Vorteile für die tunesische Landwirtschaft, die fast zwanzig Prozent aller Arbeitsplätze des Landes bereitstellt, wären jedoch enorm. Tunesien sollte auch bei den geplanten Projekten der Union für das Mittelmeer – etwa im Zuge des Solarplans – eine präferierte Behandlung erhalten. Es gilt klarzustellen, dass Europa zwar mit allen Staaten in seiner Nachbarschaft Beziehungen pflegt, dass demokratische aber im Vergleich zu autoritär regierten bevorzugt werden. Zu begrüßen ist vor diesem Hintergrund die jüngste Ankündigung der Europäischen Investitionsbank, Tunesien finanziell künftig stärker zu unterstützen.

Neben diesen Maßnahmen auf europäischer Ebene kann Deutschland den Transformationsprozess in Tunesien auch durch bilaterale Maßnahmen unterstützen. Dies trifft umso mehr zu, als dass Deutschland dort einen guten Ruf genießt und frei von den Belastungen einer kolonialen Vergangenheit ist. Im Vordergrund muss indes ein kohärentes europäisches Auftreten stehen, weshalb die bilateralen Maßnahmen nur begleitend und – gerade auch mit Rücksicht auf die frühere Protektorsmacht Frankreich – entsprechend diskret erfolgen sollten.

Entwicklungszusammenarbeit fokussieren: Tunesien sollte in den Rang eines Schwerpunktlandes der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen werden, um auch mittel- und langfristig den Transformationsprozess mit zusätzlichen wirtschaftlichen Impulsen begleiten zu können. Mit der seit 1975 in Tunesien tätigen Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (ehemals gtz) verfügt die Bundesregierung hierfür über ein geeignetes Instrument. Gerade in den Bereichen Umweltschutz und Wasserversorgung, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und ökologische Landwirtschaft sowie in der der Förderung des Mittelstandes besteht in Tunesien Unterstützungsbedarf, dem Deutschland mit seiner besonderen Expertise begegnen kann.

Deutsche Investitionen fördern: Bis auf eine einzige Ausnahme waren die rund 300 deutschen Unternehmen in Tunesien von Gewalt und Plünderungen nicht betroffen. In den turbulenten Tagen des Umsturzes schützten mit Stöcken bewaffnete Arbeiter ihre Fabriken selbst. Doch nach dem Ende Ben Alis, der mit eiserner Hand ein Mindestmaß an Ordnung garantiert hatte, brauchen Unternehmer zusätzliche Sicherheiten. Die Bundesregierung sollte gerade in dieser prekären Situation im Verbund mit Kammern und Verbänden die Wirtschaftsbeziehungen zu Tunesien besonders pflegen. Deutschen Unternehmern und Investoren könnten über die Exportförderung der KfW-Bank bzw. die „Hermes-Bürgschaften“ entsprechende Garantien bereitgestellt werden.

Politische Stiftungen und Kulturpolitik stärken: Gezielt sind die politischen Stiftungen, die seit langem in Tunesien präsent sind, für die Stärkung des demokratischen Aufbruchs zu nutzen und mit entsprechenden Sondermitteln auszustatten. Sie verfügen als ein einzigartiges Instrument deutscher Außenpolitik über das Potenzial, den demokratischen Prozess durch die Förderung und Ausbildung von

Journalisten, Gewerkschaftlern und Aktivisten in Parteien und Verbänden intensiv zu begleiten. Zugleich gilt es, die auswärtige Kulturpolitik in Tunesien auch kurzfristig auszubauen. Das Goethe-Institut in Tunis sollte in die Lage versetzt werden, kulturelle Veranstaltungen durchführen zu können, auf denen der zivilgesellschaftliche Dialog über die Zukunft des Landes eine fruchtbare Plattform findet.

Europa muss die sich in Tunesien bietende Chance nutzen, seine außenpolitische Akteursfähigkeit unter Beweis zu stellen und verlorene Glaubwürdigkeit wiederzugewinnen. Auch wenn es der Europäischen Union gut zu Gesicht stehen würde, stärker für Demokratie und Menschenrechte in ihrer Nachbarschaft einzutreten als dies bisher der Fall war, lässt sich eine Zusammenarbeit mit den autoritären Regimen der Region nicht gänzlich vermeiden. In Tunesien hingegen kann Europa seine Interessen und Werte jetzt in Einklang bringen, indem es den Transformationsprozess aktiv unterstützt und klarmacht, dass ein demokratisches und rechtsstaatliches Tunesien privilegierte Beziehungen genießen wird. Deutschland kann und sollte hierfür einen maßgeblichen Beitrag leisten.

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2011

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap-lmu.de