

# Nobelpreis für die Zivilgesellschaft – ein arabisches Land auf dem steinigen Weg zur Demokratie:

## Faktencheck Tunesien

Es ist eine richtige und in ihrer Nachvollziehbarkeit zugleich überraschende Entscheidung. Mit der Verleihung des Friedensnobelpreises an das tunesische „Quartett für den nationalen Dialog“ im Dezember 2015 ehrt das Nobelpreiskomitee die vier zentralen Motoren der tunesischen Zivilgesellschaft: den Arbeitgeberverband UTICA, den Gewerkschaftsverband UGTT, die tunesische Menschenrechtsliga und die tunesische Anwaltskammer. Erstens haben sie es 2013 und 2014 geschafft, nach der Ermordung zweier Politiker ein Abdriften Tunesiens ins politische Chaos zu verhindern. Zweitens ist es dem Quartett gelungen, säkulare und islamistische Parteien zu einem Konsens zu führen, der letztlich die Verabschiedung einer Modellverfassung für die arabische Welt und demokratische Parlaments- und Präsidentschaftswahlen ermöglicht hat.

Warum dann hat uns die Auszeichnung überrascht? Weil wir Europäer uns bei unserem Blick auf die arabische Welt an Chaos, Flucht und Bürgerkrieg gewöhnt haben, während Leuchttürme der Demokratie wie Tunesien aus dem Blick geraten sind. Gleichwohl steht das Land vor immensen Herausforderungen: Spätestens seit den Anschlägen auf Touristen im März und Juni, sowie auf die Präsidentengarde im November 2015 steht die demokratische Konsolidierung in einem Spannungsverhältnis zur Notwendigkeit, die Sicherheit im Transformationsstaat zu garantieren. Es fehlen Arbeits- und Ausbildungsplätze – allen voran

für junge Tunesier – und das Land absorbiert hunderttausende Bürgerkriegsflüchtlinge aus Libyen sowie Migranten aus Westafrika.

Tunesiens Regierung hat erkannt, dass sie diesen Herausforderungen mit umfassenden sozioökonomischen und sicherheitspolitischen Reformen begegnen muss. Um über Art und Umfang dieser anstehenden Reformen einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu erzielen, sollten Regierung und Parlament einen Sozialdialog initiieren, der auch zentrale zivilgesellschaftliche Akteure wie Gewerkschaften und Unternehmerverbände mit einschließt.

Die Unterstützungsleistungen, die die EU und ihre Partner Tunesien zukommen lassen, sind richtig, sachgerecht und umfassend. Damit Tunesien ein kohärentes Reform- und Sicherheitsprogramm durchsetzen kann, müssen die Hilfen aber noch besser koordiniert und das Land bei der Implementierung unterstützt werden. Denn es ist im europäischen Interesse, in der Nachbarschaft Länder zu haben, die den Bürgern politische und ökonomische Teilhabe garantieren und gerne mit der EU, ihrer Wirtschaft und Zivilgesellschaft kooperieren. Das sind auch Faktoren, die Bürger ermutigen, sich gemeinsam für die Zukunft in ihren Heimatländern zu engagieren.

### Demokratisierung

Sowohl bei den Parlaments- als auch den Präsidentschaftswahlen Ende 2014 hat die säkulare Sammlungspartei Nidaa Tounes die Mehrheit der Stimmen gewinnen können.

Damit hält die Partei eine relative Mehrheit der Sitze im Parlament und stellt mit ihrem Gründungsvorsitzenden, Beji Caid Essebsi, den Präsidenten. Die Partei erhält auch Zulauf von Eliten des alten Regimes und dominiert neben der gemäßigt islamistischen Ennahda die politische Landschaft Tunesiens.

Während im Vorfeld der Wahlen vor allem Nidaa Tounes mit einer harten Rhetorik die Spannungen entlang der säkular-islamistischen Konfliktlinie befeuerte, bot die wirtschaftsliberale Haltung der beiden führenden Parteien eine Grundlage, auf der der parteilose Ministerpräsident Habib Essid auch Ennahda-Mitglieder in sein Kabinett berufen konnte.

Tatsächlich sind es im Herbst 2015 nicht so sehr die Beziehungen der koalierenden Parteien zueinander, sondern innerparteiliche Verwerfungen, die das politische Klima in Tunesien belasten. Denn der großen Regierungspartei Nidaa Tounes droht eine Abspaltung des linken Parteiflügels um Generalsekretär Mohsen Marzouk (31 Parlamentsabgeordnete). Er wirft Hafez Caid Essebsi (55 Parlamentsabgeordnete), Sohn des amtierenden Präsidenten, vor, die Parteiführung anzustreben, um eine Familiendynastie zu begründen. Ob sich beide Parteiflügel einigen können oder eine dauerhafte Abspaltung droht, lässt sich noch nicht einschätzen, ebenso wenig die Auswirkungen auf die Regierungsfähigkeit der großen Koalition unter Regierungschef Habib Essid. Klar ist aber, dass sich die Machtverhältnisse im Parlament zugunsten Ennahdas verschieben würden.

Dem parteipolitischen Gerangel stehen grundlegende positive Entwicklungen hinsichtlich Tunesiens Demokratisierung gegenüber: Bei den fairen und freien Parlamentswahlen von 2014 haben Frauen rund 31% der Sitze gewinnen können. Die Frauenquote in Tunesiens Parlament übertrifft damit sogar den OECD-Durchschnitt. Gleichwohl haben Frauen nur selten die Kandidatenlisten

angeführt. Im nächsten Jahr will die Regierung zudem die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger erweitern. Im traditionell stark zentralisierten politischen System sollen dann erstmals auch auf kommunaler Ebene Wahlen abgehalten werden. Die Beteiligung der Bürger an den vorangegangenen Wahlen fiel im regionalen Vergleich hoch aus. Bis zu 70% der Wahlberechtigten gaben ihre Stimme ab. Allerdings unterschied sich die Partizipation der Bürger je nach Altersgruppe und Region stark. Vor allem Tunesiens Jugend partizipierte überproportional schwach. Sie fühlt sich durch die alteingesessenen Eliten, die die Entscheidungsapparate dominieren, nicht repräsentiert.

Eine wesentliche Herausforderung ist das Zusammenspiel der noch jungen demokratischen Institutionen. Präsident und Premier müssen nach der Verfassung zu einer Machtbalance finden. Bisher beansprucht Essebsi für sein Präsidentenamt aber eine dominante Rolle. Ohne einen praktikablen *modus vivendi* droht das institutionelle Arrangement zu einer aus Frankreich bekannten Kohabitation zu führen, bei der sich Präsident und Premier bei unterschiedlicher Parteizugehörigkeit gegenseitig blockieren.

Kooperationen zwischen Institutionen wie auch zwischen verschiedenen politischen Kräften müssen sich derzeit im Spannungsfeld von Demokratisierungsbestrebungen und Sicherheitsbedürfnissen bewähren. Erst kürzlich hat das tunesische Parlament unter breiter Zustimmung ein Anti-Terror Gesetz erlassen, das den Behörden ermöglichen soll, Terroristen früher zu identifizieren und ihre Strukturen wirksam zu zerschlagen. Doch sowohl in- als auch ausländische Menschenrechtsorganisationen halten das Gesetz für undemokratisch und drakonisch, weil es auf einer vagen Terrorismusdefinition basiert und die Möglichkeit bietet, die Todesstrafe zu verhängen. Ein weiteres, stark polarisierendes Thema ist der Umgang mit Verbrechen, die unter der Diktatur Ben Alis verübt worden sind.

Das sogenannte „Versöhnungsgesetz“ soll Beamten und Unternehmern, die vor der Revolution Gelder veruntreut haben, bei freiwilliger Rückzahlung Straffreiheit gewähren. Zivilgesellschaftliche Akteure sehen den Entwurf mehrheitlich kritisch und haben im September 2015 Demonstrationen in Tunis organisiert. Im Oktober wurde bekannt, dass sich das Parlament nun erst wieder Anfang 2016 mit dem Gesetz beschäftigen will.

## Wirtschaftsentwicklung

An der wirtschaftlichen Struktur Tunesiens hat sich nur wenig verändert. Vor allem zwischen dem tunesischen Sahel, einem Küstenstreifen im Nordosten des Landes, und dem Binnenland existiert eine große Disparität hinsichtlich der Wirtschaftsleistung. Aktuell erreicht das Land Wachstumsraten um die 2%, bräuchte aber Raten von 5-6%, um genügend Arbeitsplätze zu schaffen – vor allem für die Hochschulabsolventen. Mit rund 31% ist die Arbeitslosenquote dieser Gruppe mehr als doppelt so hoch wie der nationale Durchschnitt. Auch haben Frauen nur halb so häufig einen Job wie Männer. Die sicherheitspolitische Lage in Tunesien und stärker noch im Nachbarland Libyen schlägt sich vor allem auf die ausländischen Direktinvestitionen nieder. Ihr Anteil am BIP ist 2014 gegenüber dem vorrevolutionären Niveau um rund 22% gesunken. Weitere Gründe für die wirtschaftlichen Probleme sind die nur schwach zunehmende Nachfrage durch die Länder der EU, sowie Einbrüche im Tourismus und in der Phosphatindustrie.

Dem tunesischen Staat selbst entgehen erhebliche Einnahmen. Einerseits bezahlen nicht alle Großunternehmen Steuern oder tun dies in nur sehr geringem Umfang. Andererseits arbeiten Schätzungen zufolge rund 40% der Erwerbstätigen in der Schattenwirtschaft. Vor allem in den wirtschaftlich schwachen Grenzregionen verdient die lokale Bevölkerung am transnationalen Schmuggel mit Algerien und Libyen mit.

Will Tunesien an den ökonomischen Realitäten etwas ändern, muss das Land noch einige Hürden nehmen. Rund die Hälfte der formellen Wirtschaft wird von staatseigenen Unternehmen dominiert und ist vom freien Wettbewerb abgeschirmt oder durch hohe Eintrittsbarrieren gegen potentielle Konkurrenten geschützt. An den monopolartigen Profiten verdient eine dünne Oberschicht und die schwerfällige Bürokratie bietet mannigfaltige Möglichkeiten für Korruption und Begünstigung. Kleine und mittelständische Unternehmen, die für die Generierung neuer Jobs wichtig sind, beklagen die restriktive Kreditvergabe von sowohl privaten als auch staatlichen Banken. Für ausländische Exportunternehmen ist neben der sicherheitspolitischen Lage vor allem die unflexible Bürokratie ein Hindernis. Das zeigt [eine Umfrage der Deutsch-Tunesischen Industrie- und Handelskammer](#) (AHK Tunesien) unter 99 deutschen Exportunternehmen und Unternehmen mit Kapitalbeteiligung in Tunesien für das Jahr 2014/15.

Doch es gibt auch positive Signale. Zwei Drittel der befragten Unternehmen gaben an, mit ihrem Geschäftsjahr zufrieden gewesen zu sein und mehr als die Hälfte verzeichnete ein Umsatzplus. Mit ihrem neuen 5-Jahres Plan hat Tunesiens Regierung zudem viele Reformziele formuliert, die an den kritischen Stellen ansetzen: die staatliche Verwaltung soll modernisiert, der Bankensektor umgestaltet, die Investitionsgesetzgebung vereinfacht und die Berufsausbildung praxisnah gestaltet werden. Insbesondere der letzte Punkt geht das Problem an, dass sich Tunesiens Hochschulen mit ihren Angeboten nur unzureichend auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts eingestellt haben. Außerdem sollen schon bald die pauschalen Energie- und Nahrungsmittelsubventionen zugunsten zielgerichteter wohlfahrtsstaatlicher Programme abgebaut werden. Eine neue Politik zur Förderung von „Public-Private-Partnerships“ (PPP) soll darüber hinaus helfen, mittelfristig

den Staatshaushalt zu entlasten. Für die EU und ihre Mitgliedsstaaten gilt es sicherzustellen, dass der tunesische Staat über die nötigen Kapazitäten und Mittel verfügt, um die Reformen auch tatsächlich zu implementieren und den Fortschritt nachzuhalten.

Das ist aus Sicht der EU auch deshalb von Interesse, weil die Europäische Kommission und Tunesien im Oktober 2015 in Verhandlungen über eine „Deep and Comprehensive Free Trade Area“ (DCFTA) getreten sind. Ein Freihandelsabkommen dieser Art geht weit über die Handelsübereinkünfte hinaus, die die EU mit Tunesien 1995 getroffen hat. Das bestehende Assoziierungsabkommen hatte allen voran den schrittweisen Abbau von Zöllen für Industrieprodukte gebracht, der 2008 abgeschlossen wurde. Jetzt werden auch umfassende Handelsliberalisierungen im Dienstleistungs- und Agrarsektor (in Tunesien ca. 63% bzw. 9% des BIP) diskutiert. Im Fokus der Verhandlungen über eine DCFTA steht aber allen voran die Harmonisierung tunesischer mit europäischen Standards, um nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzubauen.

Tunesiens Wirtschaft, die bereits jetzt zu 66% (2014) in die EU exportiert, ist sich sicher, einige Marktlücken in Europa identifiziert zu haben: Alternative Energien, die Produktion von Bio-Produkten, Medizintourismus und eine noch stärkere Rolle als Zulieferer für die europäische Automobil- und Luftfahrtindustrie sollen in Zukunft Wachstum garantieren. Für europäische Unternehmen ist Tunesien trotz der unflexiblen Bürokratie und sicherheitspolitischer Bedenken ein relativ attraktiver Standort. Das liegt an der Nähe zu Europa, den geringen Produktionskosten, Steuervorteilen und – im regionalen Vergleich – gut gebildeten Arbeitskräften.

Der EU wiederum gelänge mit dem Freihandelsabkommen ein weiterer, entscheidender Schritt beim erklärten Ziel, den *aquis communautaire*, also das gesamtgültige EU-Recht, über die EU-Außengrenzen hinweg zu transportieren. Allerdings sind die

Harmonisierungskosten auf tunesischer Seite nicht zu unterschätzen. Die EU sollte Tunesien daher erlauben, ein asymmetrisches Abkommen zu schließen, das Rechte und Pflichten zugunsten des Transformationsstaats verteilt. Das könnte z.B. bedeuten, dass dem Land mehr Zeit für die Anpassung eingeräumt wird und dass es technische sowie finanzielle Unterstützung erhält.

Die Sozialverträglichkeit des Harmonisierungsprozesses im Zuge des Abschlusses einer DCFTA sicherzustellen, ist auch deshalb wichtig, weil Tunesiens größter Gewerkschaftsverband UGTT mit dem Arbeitgeberverband UTICA und der Regierung bereits jetzt intensiv um Art und Umfang der wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen ringt. Besonders deutlich wird dies an der Anzahl der Streiktage, die sich 2015 gegenüber dem Vorjahr verdoppelt hat. UTICA und Regierung bemängeln die in ihren Augen mangelnde Kompromissbereitschaft der UGTT und warnen davor, dass die Streiks zu einem Rückgang der Investitionsbereitschaft ausländischer Unternehmen führen würden. Die UGTT wiederum ist der Meinung, dass es allen voran Korruption und Steuerflucht auf Unternehmer- und Regierungsseite seien, die bekämpft werden müssten. Löhne und Gehälter müssten insgesamt steigen, die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen wenigstens nicht reduziert werden.

Tunesien braucht deshalb einen Sozialdialog, der neben der UGTT, UTICA und Regierung auch die für wirtschaftliche Entwicklung und soziale Fragen zuständigen Parlamentsausschüsse einbindet. Dafür, dass Tunesiens politische und zivilgesellschaftliche Institutionen die Fähigkeit zur Kompromiss- und Konsensfindung besitzen, gibt es keinen besseren Beleg, als die Verleihung des Nobelpreises an das Dialogquartett.

## Innere und äußere Sicherheit

Um den Demokratisierungsprozess und sozioökonomische Reformen erfolgreich vorantreiben zu können, braucht Tunesien Sicherheit. Diese wird vor allem durch religiöse Extremisten untergraben, die die anfängliche Schwäche des Staats und die neuen Freiheiten der Demokratie ausgenutzt haben.

Seit 2011 haben sich gewaltbereite Salafisten unter dem Banner von „Ansar al-Scharia“ Tunesien (AST) organisiert. Die Anführer der Bewegung propagierten zunächst eine zweigleisige Strategie: in Syrien und im Irak müssten Tunesier die schiitisch-geprägten Regierungen durch einen Dschihad – verstanden als gewaltsamer Kampf – niederringen. Tunesien selbst erobere man hingegen durch gewaltlose, religiöse Propaganda (*da'wa*). Die Regierung versuchte zunächst, eine weitere Radikalisierung von Salafisten durch die Legalisierung bisher verbotener Parteien zu verhindern. Auf diese Weise sollten sie in den Transformationsprozess eingebunden werden.

Doch im Laufe von 2012 und 2013 nahm die von religiösen Extremisten ausgehende Gewalt stark zu. Nach zwei mutmaßlich von Salafisten verübten politischen Morden an Politikern wurde AST im August 2013 verboten. Nach der Amtsübernahme durch Regierungschef Mehdi Jomaâ und sein Technokraten-Kabinet (01/2014-02/2015) gelang es den Sicherheitskräften, das Verbot bis Sommer 2014 durchzusetzen, alle sichtbaren Strukturen aufzulösen und mehr Polizisten an sozialen Brennpunkten zu positionieren.

Allerdings konnte nicht verhindert werden, dass einige AST-Anhänger rechtzeitig abtauchten oder sich in die Grenzregionen bzw. ins Nachbarland Libyen absetzten. Dort schlossen sie sich mehrheitlich „al-Qaida im Islamischen Maghreb“ (AQIM) oder dem „Islamischen Staat“ (IS) an. Mit beiden Organisationen hatten AST-Anhänger bereits

im Vorfeld Kontakte gepflegt. Welche Gefahr religiös-motivierte Terroristen auch weiterhin für den Demokratisierungsprozess darstellen, zeigen die Anschläge auf das Bardo-Museum in Tunis im März, auf den Badestrand von Sousse im Juni und auf die Präsidentengarde im November 2015: Sie haben das Vertrauen der Bürger in die Demokratie und ihre Leistungsfähigkeit erschüttert, zu einem Rückgang des Tourismus geführt und eine harte staatliche Reaktion provoziert, die sich häufig nicht mit freiheitlich-demokratischen Standards verträgt.

In den Grenzregionen verschärfen religiöse Extremisten eine langanhaltende Problematik. In den über Jahrzehnte hinweg ökonomisch, politisch und sozial marginalisierten Gebieten im Westen und Südosten des Landes gehört der grenzübergreifende Schmuggel zum Alltag der Bevölkerung. Für schätzungsweise 10.000 Menschen ist der Schmuggel – mangels anderer Perspektiven – vor allem Handel, der zur Sicherung ihrer Existenz beiträgt. Doch zunehmend unterwandern oder verdrängen Dschihadisten die alten Schmugglerkartelle. Sowohl im algerisch-tunesischen als auch im libysch-tunesischen Grenzgebiet bringen sie Drogen, Handfeuerwaffen und Menschen illegal ins Land. Dazu gehören nicht zuletzt in libyschen „Ansar al-Scharia“- und „IS“-Camps ausgebildete Attentäter und Rückkehrer aus den Bürgerkriegsländern Syrien und Irak. Insbesondere im Chaambi-Gebirge an der Grenze zu Algerien liefern sich die tunesischen Sicherheitskräfte beinahe wöchentlich Gefechte mit den Dschihadisten der „Uqbah Ibn Nafi“, der tunesischen Brigade von AQIM.

Die tunesische Regierung sieht sich daher mit einem Dilemma konfrontiert: Versucht sie, den Schmuggel mithilfe der Armee zu unterbinden, leidet die lokale Bevölkerung unter Verdienstausfällen. Lässt sie die Kartelle gewähren, riskiert sie die Sicherheit des Landes. Nach dem Anschlag auf die Präsidentengarde scheint die tunesische Regierung die erste

Option zu priorisieren: Sie verhäng eine Ausgangssperre, schloss die Grenze nach Libyen und arbeitet weiter daran, einen Grenzzaun zu errichten, der den Großteil der tunesisch-libyschen Grenze abdecken soll. Einige Nahostexperten fordern die tunesische Regierung auf, stattdessen den Schmuggel zu legalisieren und so die Kontrolle über den Warenstrom zurückzuerlangen. Ohnehin sei die tunesische Armee aufgrund ihrer Größe und Ausrüstung nicht in der Lage, alle Abschnitte des Zauns zu überwachen.

Um der Terrorgefahr insgesamt besser Herr zu werden, braucht Tunesien also eine nationale Sicherheitsstrategie, die Sicherheit, Demokratie und Entwicklung in Einklang bringt und ein funktionierendes Innenministerium, das in der Lage ist, diese Strategie zu implementieren.

## Hilfe von außen

Als erfolgreichstes Transformationsland der „Arabellion“ hat Tunesien viel Unterstützung aus dem Ausland erhalten. Hierbei kam dem Land zugute, dass es über eine im regionalen Vergleich hohe Absorbierungskapazität verfügt, also auch große Summen den vereinbarten Reformzielen entsprechend investieren kann. Gemessen an den tatsächlich ausgezahlten Summen war Deutschland im Zeitraum 2012/13 laut OECD der viertgrößte Geldgeber – nach den EU-Institutionen, Frankreich und der Arabischen Liga.

Deutschland unterstützt Tunesien über die „Transformationspartnerschaft“ unter Federführung des Auswärtigen Amtes, über das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und ihre jeweiligen Partnerinstitutionen. Im Rahmen der „Transformationspartnerschaft“ werden Projekte in den Bereichen Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Dezentralisierung und Berufsbildung gefördert. Zu diesem Zweck wurden im Zeitraum 2012/13 über Sondermittel und eine Umschichtung

tunesischer Schulden rund €110 Mio. bereitgestellt. Im neuen Budgetzeitraum 2014-17 sollen bisher 110 Projekte mit einem Gesamtvolumen von €27 Mio. verwirklicht worden sein. Das BMZ legt seinen Fokus auf die Entwicklung des ländlichen Raums und die Beschäftigungsförderung. Dafür wurden 2013 und 2014 finanzielle Mittel in Höhe von jeweils rund 150€ Mio. zugesagt. Seit 2014 profitiert Tunesien zudem von der BMZ-Sonderinitiative „Stabilität und Entwicklung in Nordafrika und Nahost“. Im Rahmen dieser Initiative werden in Tunesien bspw. Investitionen in kleinbäuerliche Genossenschaften gefördert, Unternehmen bei der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte beraten und Zusammenschlüsse zwischen kleinen und mittleren Unternehmen im Agrarsektor unterstützt.

Die EU will mit ihren Unterstützungsleistungen inklusives Wachstum fördern, Tunesiens Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, die Demokratie und die Zivilgesellschaft stärken, sowie eine nachhaltige regionale und lokale Entwicklung ermöglichen. Das primäre Finanzierungsinstrument der EU für diese Vorhaben ist das „European Neighbourhood and Partnership Instrument“ (ENPI). Über diese Budgetlinie stellte die EU im Zeitraum 2011-2013 €450 Mio. zur Verfügung und verdoppelte damit die Summe der Tunesien zugewiesenen Gelder. Im neuen Budgetzeitraum 2014-2020 könnten noch einmal bis zu €886 Mio. veranschlagt werden. Während diese Summen an mittelfristige Aktionspläne gekoppelt sind, gewährte die EU von 2011 bis 2013 auch kurzfristige Hilfe, um die unmittelbaren finanziellen Belastungen des Transformationsprozesses abzufedern. Über das „Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth“ (SPRING) Programm erhielt Tunesien €155 Mio. Hinzu kommen hohe zweistellige Millionenbeträge aus Dachfonds, die entsprechend dem Reformfortschritt ausgezahlt werden.

Im Rahmen der sogenannten „Deauville-Partnerschaft“ engagieren sich auch die G7, weitere Geberländer und die internationalen Finanzinstitutionen für die Transformationsprozesse in einigen arabischen Ländern. In Tunesien finanzieren sie 13 Projekte mit einem Gesamtvolumen von \$37 Mio.

Neben direkten und projektgebundenen Zahlungen stehen Tunesien auch gesonderte Kreditlinien offen. Die KfW Entwicklungsbank und die Europäische Investment Bank (EIB) fördern vor allem klein- und mittelständische Unternehmen, die für die Generierung von Jobs wichtig, aber in Tunesien Schwierigkeiten haben, an Kredite zu gelangen. Der Internationale Währungsfond hat mit Tunesien ein „Stand-By Arrangement“ (SBA) geschlossen. Dabei werden entsprechend des Fortschritts der mit der tunesischen Regierung vereinbarten Reformen schrittweise Kredittranchen ausgezahlt. Inzwischen hat sich Tunesien so rund \$1,4 Milliarden von maximal rund \$1,7 Milliarden geliehen.

Aufgrund der Kürze ihrer Amtszeiten war es den bisherigen, post-revolutionären Regierungen Tunesiens nicht gelungen, ein umfassendes Reformprogramm vorzulegen. Zunächst dienten daher die mit den Geberländern und internationalen Finanzinstitutionen vereinbarten Maßnahmen als Orientierungshilfe für die verschiedenen Kabinette. Die aktuelle Regierung ESSID sieht sich nun mit der Herausforderung konfrontiert, die vielen Reformvorhaben zu einem kohärenten Programm zusammenzufassen.

Auf diesem Weg sollte Tunesien nicht alleine gelassen werden. Das bedeutet zum einen, dass bereits zugesagte Hilfen nicht wieder zurückgezogen werden sollten. Hier könnten Treuhandkontos und -fonds einen Lösungsansatz darstellen. Sie garantieren, dass versprochene Gelder auch tatsächlich bereitstehen, gleichzeitig aber nur dann ausgezahlt werden, wenn die vereinbarten Reformschritte umgesetzt wurden.

Zum anderen sollte Tunesien bei der Implementierung von Reformen unterstützt werden. Insbesondere in Hinblick auf die demokratische Konsolidierung braucht es technische Unterstützung und Hilfe beim Kapazitätsausbau. Dies betrifft das Parlament, die Gerichte, politische Parteien, zivilgesellschaftliche Akteure, Verfassungsorgane (Wahlbehörde, Medienbehörde) und nicht zuletzt den Sicherheitsapparat. Im Rahmen von „Security Sector Reforms“ (SSRs) könnten europäische Behörden den tunesischen Beamten Ermittlungstechniken vermitteln, die sich mit freiheitlich-demokratischen Standards vertragen, sowie Ausrüstung stellen und den Umgang damit schulen. Um tiefgreifende sozioökonomische Reformen umsetzen zu können, muss zudem die Leistungsfähigkeit der staatlichen Verwaltung – bei allen regionalen Unterschieden – insgesamt deutlich angehoben, ihre Anfälligkeit für Korruption und Vetternwirtschaft hingegen stark abgesenkt werden.

## Flucht und Migration

Der Problemkomplex Flucht und Migration weist drei Dimensionen auf. Tunesien ist Zielland für libysche Flüchtlinge und westafrikanische Migranten, etliche Tunesier selbst wollen nach Europa emigrieren und überproportional viele Jugendliche schließen sich den Terrormilizen „al-Nusra“ und „IS“ in Syrien und im Irak an.

Libysche Flüchtlinge können aufgrund einer Konvention von 1973 ohne Visum nach Tunesien einreisen und prinzipiell auch dort arbeiten. Schätzungen zufolge haben rund 1 Mio. Menschen seit Ausbruch der bewaffneten Konflikte zwischen den beiden konkurrierenden Regierungen Libyens verlassen und in Tunesien Zuflucht gesucht. Damit würden Libyer ca. 10% der tunesischen Gesamtbevölkerung ausmachen. Sie stellen in zweifacher Hinsicht eine Herausforderung für Tunesien dar. Zum einen sind libysche Flüchtlinge ein ambivalenter Wirtschaftsfaktor.

Ihre im Durchschnitt hohe Kaufkraft kurbelt die Nachfrage an, hat aber auch mancherorts die Preise für Nahrungsmittel und auf dem Wohnungsmarkt stark ansteigen lassen. Das verschlechtert die Situation für arbeitslose und arme Tunesier zusätzlich.

Zum anderen könnten die vielen libyschen Flüchtlinge im Land zu einem Streitpunkt in der Debatte um die nationale Identität werden. Mit der Revolution von 2011 begannen die verschiedenen gesellschaftlichen Strömungen innerhalb Tunesiens neu auszuhandeln, was zur tunesischen Identität gehören und auf welchen historischen Bausteinen sie beruhen soll. In diesem Zusammenhang spiegelt die Verfassung von 2014 den von den verschiedenen Parteien bisher erzielten Konsens wider. Der Aushandlungsprozess ist aber noch nicht abgeschlossen, was nicht zuletzt der vage Wortlaut der Verfassung an einigen Stellen – gerade in Bezug auf das Verhältnis von Religion und Staat – verdeutlicht. Sollte ein Großteil der libyschen Flüchtlinge dauerhaft im Land bleiben, wird sich die tunesische Gesellschaft dann zusätzlich mit der Frage beschäftigen müssen, inwieweit sie den Libyern im Land ein Mitspracherecht in diesen grundsätzlichen Fragen nationaler Identität einräumt.

Mit Ausbruch der bewaffneten Konflikte in Libyen kehrte darüber hinaus auch der Großteil der dort arbeitenden Tunesier zurück. Ihre Überweisungen in die Heimat hatten immerhin rund 0,6% des BIPs ausgemacht. Aus dem frankophonen Afrika wiederum kommen Einwanderer nach Tunesien, die studieren wollen oder Arbeit im Niedriglohnssektor suchen. Tunesiens arbeitslose Hochschulabsolventen lehnen diese Jobs größtenteils ab, da sie ihre sozioökonomische Lage kaum oder nur geringfügig verbessern würden.

Hochschulabsolventen stellen deshalb eine der Gruppen dar, die Tunesien in Richtung Europa verlassen wollen. Mittlerweile entscheiden sich aber nur noch sehr wenige

für die irreguläre Einreise über das Mittelmeer. Kurzfristige Aufenthalte in der EU sollen in Zukunft einfacher werden. Denn die zwischen Tunesien und zehn EU-Mitgliedsstaaten (darunter Deutschland) im Frühjahr 2014 geschlossene Mobilitätspartnerschaft sieht u.a. Verhandlungen über die erleichterte Beantragung von Schengen-Visa vor. Im Gegenzug wird Tunesien sich verpflichten müssen, illegale Migration wirksam zu bekämpfen, was auch die Ratifizierung eines Rückübernahmeabkommens mit einschließt. Akademiker können zudem im Rahmen des Erasmus Mundus und Tempus Programms Visa und Stipendien für Studien- und Forschungsaufenthalte innerhalb der EU beantragen.

Visa-Abkommen ändern allerdings nichts an der Situation von Tunesiern, die langfristig in der EU bleiben und arbeiten möchten. Sie können u.a. vom „Deutsch-Tunesischen Mobilitätspakt“ profitieren. Das für die Jahre 2014-16 angelegte und von der GIZ durchgeführte Programm informiert tunesische Fachkräfte über das Leben und Arbeiten in Deutschland, bietet Sprachkurse an und vermittelt Praktika, berät die tunesische Arbeitsagentur und soll die deutsche Wirtschaft über die Potenziale tunesischer Fachkräfte aufklären.

Könnte die Emigration tunesischer Akademiker und Fachkräfte einen „brain drain“ auslösen? Eine im August 2015 veröffentlichte [Studie der Bertelsmann Stiftung](#) kommt zu dem Ergebnis, dass Tunesien größtenteils als Herkunftsland betrachtet werden kann, das eine nachhaltige Migration erlaubt. Zwar kommt es zur Abwanderung von hochqualifizierten Bürgern, doch können prinzipiell Tunesien als auch das Zielland und der/die MigrantIn selbst davon profitieren. Gerade in den Bereichen Ingenieurwesen und Gesundheit wird Tunesiens Arbeitsmarkt auch in Zukunft nicht genug Jobs generieren können, um die Fachkräfte zu absorbieren. Hinzu kommt, dass die tunesische Arbeitsagentur

über grundlegende Kompetenzen im Feld der Arbeitsmigration verfügt und viele bilaterale Vermittlungsabsprachen – z.B. mit Deutschland – getroffen hat.

Während viele, gerade höher qualifizierte Tunesier auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Perspektiven nach Europa migrieren, wenden sich junge, radikalisierte und besonders perspektivlose Tunesier dem bewaffneten Kampf zu. Schätzungen zufolge kämpfen rund 3000 Tunesier in den Bürgerkriegsländern Syrien und Irak. Damit stellt Tunesien eines der größten Kontingente aller ausländischen Kombattanten. Weitere 9000 Bürger haben die tunesischen Behörden nach eigenen Angaben von der Ausreise in eines der Länder abgehalten. Die überwiegende Mehrheit der ausgereisten Tunesier hat sich entweder der mit „al-Qaida“ verbündeten „al-Nusra Front“ oder dem konkurrierenden „IS“ angeschlossen. Für die überproportional starke Rekrutierung im kleinen Transformationsstaat lassen sich mehrere Gründe anführen.

Erstens wurde in den 1990er und 2000er Jahren der sich mäßigende, tunesische Islamismus besonders stark durch das Regime verfolgt und unterdrückt. Ohne heimische islamische Autoritäten wuchsen junge Tunesier, die islamistischen Ideen gegenüber aufgeschlossen waren, mit dem wesentlich radikaleren Neofundamentalismus auf, wie er z.B. von „al-Qaida“ propagiert wird. Begünstigt wurde die Ausbreitung dieser Ideologie durch den Preissturz beim Satellitenfernsehen und später beim Internet, der es radikalen Predigern ermöglichte, den staatlichen Repressionsapparat zu umgehen.

Zweitens kamen im Zuge der Generalamnestie für politische Häftlinge von 2011 auch hunderte Extremisten frei. Unter ihnen waren auch erfahrene und gut vernetzte Dschihadisten wie Abu lyadh. Er hatte an der Seite von Osama bin Laden in Afghanistan gekämpft, bevor er in der Türkei verhaftet und an Tunesien ausgeliefert worden war. Wieder

auf freiem Fuß nutzte er die neuen Freiräume der sich konsolidierenden Demokratie aus und gründete AST, die innerhalb von zwei Jahren rund 10.000 Mitglieder rekrutieren konnte.

Drittens sind viele Jugendliche vom Ausgang der Revolution enttäuscht. In ihren Augen sind die politischen Eliten, die die Macht übernommen haben, ihren Forderungen nach Umverteilung, neuen Jobchancen und mehr gesellschaftlicher Teilhabe nicht nachgekommen. Organisationen wie AST dagegen bieten Jugendlichen einen schnellen Zugang zu Positionen mit Einfluss und Prestige. Die anfängliche Doppelstrategie der AST – religiöse Propaganda in Tunesien, Dschihad im Ausland – ist ein weiterer Grund dafür, dass besonders radikalisierte, gewaltbereite Jugendliche mehrheitlich nach Syrien und in den Irak gingen, anstatt in Tunesien zu bleiben.

Tunesiens innere und äußere Sicherheit, die hohe Jugendarbeitslosigkeit und der wirtschaftliche Reformbedarf einschließlich einer effektiven Korruptionsbekämpfung, sowie die Stabilisierung demokratischer Institutionen stellen Kernherausforderungen im Transformationsprozess dar. An diesen Stellen muss die internationale Gemeinschaft Tunesien auch in Zukunft koordiniert unterstützen. Denn je eher und weiter Tunesien als wirtschaftlich starker und demokratischer Leuchtturm in die Region strahlt, desto eher werden sich auch andere arabische Staaten entschließen, dem tunesischen Entwicklungsmodell zu folgen.

Weiterführende Literatur:

Strategiepapier der Bertelsmann Stiftung zu Tunesiens Transformation.

<http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/tunisia-transformation-cooperating-with-the-neighbours-europe-north-africa-and-the-gcc/>

Ländergutachten Tunesien des Bertelsmann Transformationsindex (BTI) 2016.

[https://www.bertelsmann-stiftung.de/index.php?id=22&no\\_cache=1&tx\\_rsmbstpublications\\_pi2%5bitemuid%5d=4558](https://www.bertelsmann-stiftung.de/index.php?id=22&no_cache=1&tx_rsmbstpublications_pi2%5bitemuid%5d=4558)

Studie der Bertelsmann Stiftung zur nachhaltigen Migration von Fachkräften aus Entwicklungs- und Schwellenländern.

<http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/gemeinsam-zum-triple-win-faire-gewinnung-von-fachkraeften-aus-entwicklungs-und-schwellenlaendern/>

Strategiepapier der Bertelsmann Stiftung mit Reformvorschlägen für die neue Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP).

<http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/the-eu-neighbourhood-in-shambles/>

Umfrage der AHK Tunesien mit 99 deutschen Unternehmen und Unternehmen mit Kapitalbeteiligung in Tunesien.

[http://tunesien.ahk.de/fileadmin/ahk\\_tunesien/04\\_PR\\_Service/Umfrage\\_LP/Umfrage\\_AHK\\_2014-2015.pdf](http://tunesien.ahk.de/fileadmin/ahk_tunesien/04_PR_Service/Umfrage_LP/Umfrage_AHK_2014-2015.pdf)

Spotlight der Bertelsmann Stiftung, das die unterschiedlichen Entwicklungswege in der arabischen Nachbarschaft Europas aufzeigt.

<http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/spotlight-europe-012014-nordafrika-zwischen-krise-und-konsens/>

Ansprechpartner:

Christian-Peter Hanelt, Nahostexperte  
Tel.: ++49 – 5241 81 81 187  
[christian.hanelt@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christian.hanelt@bertelsmann-stiftung.de)

Dr. Hauke Hartmann, Transformationsexperte  
Tel.: ++49 – 5241 81 81 389  
[hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de)

Tim Lewis Poppenborg  
[Tim.Lewis.Poppenborg@Bertelsmann-Stiftung.de](mailto:Tim.Lewis.Poppenborg@Bertelsmann-Stiftung.de)  
Tel.: ++49 – 5241 81 81 143