

Tunesien: Sicherheitsprobleme gefährden die Demokratisierung

Deutsche Unterstützung auch für die Stärkung des Sicherheitssektors

Christian Mölling / Isabelle Werenfels

Tunesien ist der einzige arabische Staat, der gegenwärtig eine demokratische Entwicklung durchläuft. Doch die Rahmenbedingungen des Transitionsprozesses sind schwierig: Die wirtschaftliche Krise und die Sicherheitsprobleme, die bewaffnete Islamisten im Land und an den Grenzen verursachen, verstärken sich gegenseitig. Wenn Deutschland die erzielten politischen Erfolge, zu denen es mit viel Engagement beigetragen hat, nicht gefährdet sehen und Tunesien als Leuchtturm in der Region erhalten will, gilt es neben der wirtschaftlichen auch die Sicherheitskooperation massiv auszubauen. Breit angelegte, rasche Maßnahmen zu Reform und Stärkung des Sicherheitssektors könnten ein positives Gegenbeispiel zu Last-minute-Waffenlieferungen in Krisenregionen sein.

Tunesiens Entwicklung in Richtung Demokratie ist ein eindeutiger, aber fragiler Prozess. Die ersten Parlamentswahlen nach Verabschiedung der neuen demokratischen Verfassung stehen am 26. Oktober 2014 an, die Präsidentschaftswahlen einen Monat später. Deren Ausgang ist offen, aber alle aussichtsreichen Parteien sind demokratieorientiert. Elite und Zivilgesellschaft sind in säkular-westliche und islamisch-konservative Kräfte gespalten; dennoch haben sie 2014 zu einem breiten Konsens über die neue Verfassung gefunden. Dieses Erfolgserlebnis stellt, genauso wie die abschreckenden Entwicklungen in den anderen Staaten des »arabischen Frühlings«, einen Anreiz dar, den eingeschlagenen Weg des Konsenses und der Demokratisierung weiterzugehen.

In der Abwärtsspirale

Seit 2012 jedoch trübt das Ineinandergreifen von wirtschaftlicher Krise und zunehmend angespannter Sicherheitslage die Zukunftsaussichten ein. Zentrale Indikatoren wie Wachstum, Schuldenstand, Handelsbilanz und Auslandsinvestitionen lassen keinen schnellen Aufschwung erwarten. Insbesondere die hohe Jugendarbeitslosigkeit von über 40 Prozent (2012) und die damit verbundene Perspektivlosigkeit bieten einen Nährboden für religiöse Radikalisierung. Nicht zuletzt die Präsenz gewaltbereiter Salafisten schreckt ausländische Investoren und Touristen ab und vertieft die Wirtschaftskrise. Wegen der Sicherheitslage hat die Ratingagentur Moody's Tunesien im Jahr 2013 zweimal herabgestuft.

Die Turbulenzen nach dem Sturz von Diktator Zine El-Abidine Ben Ali 2011 haben den Sicherheitsapparat erheblich geschwächt. Kriminelle Akteure und gewaltbereite Salafisten weiteten in diesem Sicherheitsvakuum ihre Aktivitäten massiv aus: Seit Ende 2012 ist auch in Tunesien Jihadismus ein manifestes Problem. Militante Zellen mit Verbindungen zur algerischen Al-Qaida im Maghreb und der tunesischen Ansar ash-Sharia haben in Gebieten an der Grenze zu Algerien Dutzende von Sicherheitskräften getötet – im Juli 2014 starben bei einem Anschlag allein 15 Soldaten. Auch in anderen Landesteilen kommt es regelmäßig zu Auseinandersetzungen zwischen Sicherheitskräften und militanten Zellen sowie zu (versuchten) Attentaten, auch auf touristische Ziele.

Weil es keine effektive Sicherung der 459 Kilometer langen Grenze zu Libyen gibt, verschärfen die Konflikte im Nachbarland auch die Sicherheitslage in Tunesien. Organisierte Kriminalität und (Waffen-)Schmuggel florieren. Vor allem aber ist Libyen Rückzugsgebiet und Drehscheibe für militante Tunesier, die nach Syrien und in den Irak reisen. Mit 3000 Jihadisten stellt das kleine Tunesien (knapp 11 Millionen Einwohner) eines der größten Kontingente ausländischer Kämpfer in Syrien. Rund 400 von ihnen sollen bereits zurückgekehrt sein.

Mit der Verschärfung der Sicherheitsprobleme wächst die Gefahr erneuter Repression. Die im Sommer 2014 angeordnete Schließung diverser religiöser Medienplattformen etwa stellt eine problematische Gratwanderung zwischen entschiedenem Vorgehen gegen radikale Akteure und Einschränkung der Meinungsfreiheit dar.

Nicht zuletzt gilt: Je tiefer die sozio-ökonomische Krise und je unsicherer der Alltag, desto weniger identifiziert sich die Bevölkerung mit der Demokratisierung.

Ob die politische Transformation weiterhin erfolgreich verläuft, hängt daher maßgeblich von der Stärkung des Sicherheitssektors und dessen rechtsstaatlichem Funktionieren sowie von wirksamer Grenzsicherung ab.

Kapazitäts- und Governance-Defizite

Der tunesische Sicherheitssektor ist seit 2011 punktuell reformiert worden: Einheiten der politischen Polizei wurden aufgelöst, Vorgaben für die Achtung von Menschenrechten eingeführt, zudem wurde größere Rechtssicherheit für Verhaftete gesetzlich verankert und die Gründung von Gewerkschaften im Sicherheitssektor erlaubt. Umfassende Strukturreformen, die einerseits Kapazitäts-Defizite, andererseits Governance-Probleme beheben und eine neue Sicherheitskultur herbeiführen könnten, blieben bislang jedoch aus.

Die für die Grenzsicherung zuständigen Streitkräfte sind zwar aufgrund ihrer Neutralität während und nach der Revolution bei der Bevölkerung gut angesehen. Doch ihre jahrzehntelange stiefmütterliche Behandlung durch den ehemaligen Diktator Ben Ali wirkt nach. Der mit rund 35 000 Mann sehr kleinen Truppe fehlt es an allem, was sie zu besserer Grenzsicherung bräuhete: neben der Ausbildung vor allem Ausrüstung, darunter so grundlegende Dinge wie Transportfahrzeuge und Kommunikationsmittel – die Jihadisten dagegen verfügen über modernes Material und Satellitenkommunikation. Rücktritte von hohen Militärs und umstrittene Neubesetzungen sowie Pannen bei der Koordination und Kommunikation innerhalb des militärischen Geheimdienstes untergraben die Effektivität der Streitkräfte zusätzlich.

Polizei und zivile Geheimdienste wiederum haben aufgrund ihrer Funktion im ehemaligen Polizeistaat ein Governance- und Reputationsproblem. Strukturen und Organisation des Innenministeriums sind nach wie vor wenig transparent. Angaben zur Personalstärke des für innere Sicherheit zuständigen Apparats schwanken zwischen 40 000 und über 100 000. Seit 2011 zermürben interne Grabenkämpfe zwischen Status-quo-Akteuren und Reformern den Apparat. Niedrige Löhne machen ihn überdies anfällig für Korruption. Nicht zuletzt hat die notwendige Auflösung der politischen Polizei 2011 die Fähigkeit zur Überwachung radikaler Akteure vermindert.

Sicherheitspartnerschaft beleben

Weil Tunesien diese Defizite nicht aus eigener Kraft beheben kann, wirbt die Regierung in westlichen Staaten eindringlich um rasche Unterstützung. Neben der EU hat insbesondere Deutschland im Rahmen seiner Transformationspartnerschaft die tunesische Transition mit finanziellen Mitteln, Expertise und diplomatischen Gesten unterstützt. Durch Stärkung der Zivilgesellschaft hat es zudem maßgeblich zum bisherigen Demokratisierungserfolg beigetragen.

Nun kann Deutschland die Demokratisierung und die wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig abstützen, indem es auch den Sicherheitssektor stärkt. Dies bedeutet vor allem, die Sicherheitskräfte zu befähigen, das Gewaltmonopol des Staates auf der Basis von Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen. In der Folge wäre der Staat auch in der Lage, Terrorakte wirksamer abzuwehren.

2012 hat Deutschland mit Tunesien eine Sicherheitspartnerschaft vereinbart. Die Ausweitung der bislang bescheidenen Kooperation böte Deutschland die Chance – nicht zuletzt im Kontext der Debatte über die Übernahme größerer internationaler Verantwortung –, in Tunesien alles richtig zu machen. Erstens hätte ein Engagement zum jetzigen Zeitpunkt präventive Wirkung – im Unterschied zu anderen Fällen, in denen die externen Akteure gewartet haben, bis die Sicherheitslage so hoffnungslos war, dass nur noch Ad-hoc-Waffenlieferungen möglich schienen. Dabei ist deren Effektivität zweifelhaft und liegen die Risiken auf der Hand.

Zweitens sind die Voraussetzungen in Tunesien besser als in den anderen arabischen Staaten, in die Deutschland Ausrüstung exportiert. Tunesien ist kein autoritärer, sondern ein sich erfolgreich demokratisierender Staat mit funktionierenden Institutionen. Die Gesellschaft ist ethnisch und religiös homogen. Das Risiko eines Bürgerkriegs und damit der Ausbreitung von Waffen ist gering. Deshalb hat Unterstützung für das kleine Tunesien gute Aussicht auf Erfolg, zumal die propagierten Stärken deutscher Außen- und Sicherheits-

politik zum Tragen kommen könnten: umfassende Ansätze, die Training, Ausbildung und Ausrüstung als Paket verstehen und mit politischen und ökonomischen Maßnahmen unterfüttern, um Stabilität und Demokratie zu stärken.

Maßnahmenpakete

Die EU hat die Defizite im tunesischen Sicherheitssektor und beim Grenzschutz zwar identifiziert und Empfehlungen formuliert, die Abhilfe schaffen könnten. Deren Umsetzung lässt aber auf sich warten. Die EU-Mitgliedstaaten sind sich einig, dass Tunesien wichtig ist. Sie beschränken sich in der Sicherheitspolitik jedoch im Wesentlichen auf symbolisches Handeln, zudem mangelt es an Absprachen. Nicht zuletzt fehlt ein wichtiger Treiber: das Interesse der Industrie an Geschäften mit dem Land. Es wäre bedauerlich, wenn die Gelegenheit verpasst würde, den Sicherheitssektor Tunesiens zu reformieren und zu stärken, weil die deutsche Politik ohne einen solchen Treiber nicht schnell genug agiert. Um weiteren Zeitverlust zu vermeiden, sollte Deutschland in Vorlage gehen.

Koordination. Deutschland kann die Sicherheitszusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene besser koordinieren – auch mit Blick auf Nicht-EU-Staaten wie die USA und die Türkei, die den tunesischen Sicherheitssektor bereits tatkräftig unterstützen. Indem es den Partnern umfassenden Einblick in sein Engagement gewährt, kann es von ihnen glaubhaft mehr Transparenz einfordern, um eine kostenintensive Duplizierung von Hilfen unterschiedlicher Länder zu vermeiden. Engere Abstimmung bietet sich insbesondere mit Frankreich an. Initiativen wie der gemeinsame Besuch des deutschen und des französischen Außenministers in Tunis im April 2014 empfehlen sich auch für die Innen- oder Verteidigungsminister.

In Deutschland wiederum könnten Zuständigkeiten und Ressourcen der Ressorts effektiver gebündelt werden. Dass Tunesien mit der Stellung von Anträgen nur schlep-

pend vorankommt, sollte Anlass sein, dem Land beim Überwinden bürokratischer Hürden zu helfen. Es erscheint sinnvoll, verstärkte Kooperation mit tunesischen Sicherheitskräften in die bestehende Transformationspartnerschaft einzubetten, um Demokratie statt Repression zu fördern und die Zivilgesellschaft in den Reformprozess einzubeziehen.

Governance im Sicherheitsapparat. Hier geht es darum, laufende Kooperationsprojekte substantiell auszubauen, um die Polizei zu professionalisieren, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu verankern und die parlamentarische Kontrolle über den Sicherheitsapparat auszuweiten. Diese Maßnahmen sollten mit Budgethilfen verbunden werden, die eine bessere Entlohnung ermöglichen. Deutschland kann zudem seine Erfahrung beim Aufbau des deutschen »Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums« nutzbar machen und Tunesien in dem Bemühen unterstützen, seine Geheimdienste- und Sicherheitskräfte besser zu koordinieren. Ein solches Paket würde die Effektivität des Sicherheitsapparats steigern und gleichzeitig das Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in diesen Apparat stärken.

Grenzsicherung. Tunesien braucht beim Aufbau eines integrierten Grenzregimes Unterstützung, die Ausrüstung, Transfer von Know-how und Training sowie begleitende ökonomische Maßnahmen umfassen sollte, um die lokale Akzeptanz zu erhöhen – Grenzsicherung kann nur funktionieren, wenn nichtstaatliche lokale Autoritäten (z. B. Stammesführer) in die Bekämpfung des Schmuggels eingebunden und den Grenzregionen alternative ökonomische Perspektiven eröffnet werden.

Um die Grenze zu Libyen zu sichern, benötigt Tunesien neben Fahrzeugen für Kontrollen auch Fähigkeiten zum Abhören von Satellitenkommunikation sowie Aufklärungssensoren, darunter mobile Geräte in Drohnen oder Fahrzeugen, um das Grenzgebiet weiträumig und präzise zu erfassen.

Zu überlegen wäre außerdem, in die Kooperation mit Tunesien auch Algerien einzubinden. Aufgrund der zunehmenden

gemeinsamen Sicherheitsherausforderungen pflegen beide Staaten bereits eine enge Kooperation. Deutschland könnte an Algerien zusätzliche Lizenzen vergeben, damit es auch für Tunesien gepanzerte Fahrzeuge produziert. Dies hätte einen zweifachen positiven Effekt: Hilfe für Tunesien würde effektiver gestaltet und gleichzeitig Algerien konstruktiv eingebunden, ohne dabei die repressiven Fähigkeiten dieses nicht unproblematischen Partners weiter zu stärken.

Überdies böte sich Berlin die Möglichkeit, überschüssige Ausrüstung schneller abzugeben: vor allem jene Fahrzeuge, die zur Ausmusterung vorgesehen sind. Vor längerer Zeit nach Tunesien geliefertes deutsches Altgerät lässt sich mangels Wartung nicht mehr einsetzen. Die deutsche Industrie kann helfen, dieses Gerät wieder instand zu setzen. Gleichzeitig könnten Tunesier ausgebildet und in die Lage versetzt werden, ihr Material künftig selbstständig zu warten.

Zusätzlich könnte die Regierung Nacht- und Funkanlagen aus Beständen der Bundeswehr bereitstellen oder auf dem freien Markt beschaffen und der tunesischen Armee übergeben. Damit ließe sich die Grenzsicherung zumindest für eine Übergangszeit verbessern.

Ausblick

Ein solch umfassendes Engagement für Tunesien wäre kostenintensiv und nicht risikofrei. Engere Sicherheitskooperation dürfte auch kein Ersatz für eine Intensivierung der Wirtschaftskooperation sein. Wirtschaftliche Entwicklung ist indes hochgradig abhängig von einer stabilen Sicherheitslage. Eine fortschreitende Destabilisierung Tunesiens und damit verbundene politische Rückschläge kämen Europa aber noch teurer zu stehen als die vorgeschlagenen Maßnahmen. Ein Scheitern der tunesischen Transition hätte nicht nur negative Folgen für die Sicherheitslage, sondern auch für die politische Entwicklung der gesamten Region: Demokratisierung wäre dann nämlich in der arabischen Welt auf Jahre hinaus keine realistische Option mehr.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorin wieder

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

ISSN 1611-6364