



Parteien – Herausforderungen und Perspektiven

# Parteienkrise, Instabilität und „Volkswille“

Trends in der jungen Demokratie Tunesiens

Holger Dix

Wenn Tunesien im Januar 2021 das zehnjährige Jubiläum der Revolution begeht, wird in den Feierlichkeiten die große Enttäuschung über die bisherige Entwicklung mitschwingen. Repräsentative Umfragen zeigen, dass die große Mehrheit der Tunesier mit der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation des Landes unzufrieden ist – und sich das Land ihrer Meinung nach in eine falsche Richtung bewegt.

---

Seit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen des Jahres 2019 lassen sich politische Trends erkennen, die mitverantwortlich für die stockende Entwicklung des Landes sind, Tunesien mittelfristig prägen werden und den weiteren Aufbau der noch jungen Demokratie sowie deren Widerstandskraft auf die Probe stellen. Dazu zählen eine zunehmende Marginalisierung des Parteiensystems, sich verstärkende Kompetenzkonflikte zwischen den demokratischen Institutionen, politische Instabilität mit kurzlebigen Regierungen sowie eine mangelnde Akzeptanz der repräsentativen Elemente der parlamentarischen Demokratie, verdeutlicht unter anderem durch die Nichtbeachtung von Wahlergebnissen bei der Regierungsbildung. In die Ernüchterung über die Errungenschaften der Revolution mischen sich zunehmende Skepsis hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Demokratie und eine nostalgische Verklärung der vordemokratischen Zeit.

### **Trend 1: Wachsende Skepsis gegenüber der Demokratie und Nostalgie hinsichtlich des autoritären Vorgängermodells**

Die renommierte tunesische Soziologin Riadh Zghal beschrieb im März 2020 die politische Transition Tunesiens im Rahmen eines Planungsworkshops der Konrad-Adenauer-Stiftung mit den Worten: „Die Demokratie ist uns auf den Kopf gefallen.“ Die Tunesische Revolution, die am 17. Dezember 2010 begann und nach nicht einmal einem Monat mit der Flucht des damaligen Präsidenten am 14. Januar 2011 endete, führte das Land eher unvorbereitet in eine Demokratie, deren Aufbau bis heute nicht abgeschlossen ist. Quasi über

Nacht wurden die damalige Einheitspartei RCD (Rassemblement Constitutionnel Démocratique) aufgelöst, andere politische Parteien zugelassen und die Pressefreiheit erklärt, beschrieb der im Jahr 2019 verstorbene Staatspräsident Beji Caid Essebsi rückblickend in seinem im Jahr 2016 erschienenen Buch „Tunesien, eine Demokratie auf islamischem Boden“<sup>1</sup> die damalige Situation. Diese Demokratie musste überdies von Beginn an gegen die weit verbreitete Vermutung ankämpfen, dass sie in einem islamischen Land gar nicht möglich sei.

Von den Tunesiern selbst wird die Bilanz des politischen Wandels zunehmend kritisch gesehen. In einer im Juni 2020 vom Meinungsforschungsinstitut Sigma Conseil im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführten Umfrage, die sich mit den Gründen für Populismus beschäftigte, antworteten 77 Prozent der Teilnehmer auf die Frage, wie sich die wirtschaftliche Situation des Landes im Vergleich zu vor zehn Jahren entwickelt habe, diese habe sich verschlechtert. Verantwortlich für diese Entwicklung seien demnach in erster Linie die Politiker (60 Prozent der Befragten), der Staat (47 Prozent) und Geschäftsleute (32 Prozent). In zentralen, für die Meinungsbildung zur Leistungsfähigkeit des politischen Systems wesentlichen Politikfeldern sahen die Befragten große Defizite. So waren 76 Prozent mit der Bildungspolitik nicht zufrieden, 65 Prozent hatten ein Familienmitglied ohne Arbeit. In einer anderen, im Dezember 2019 von Sigma Conseil ebenfalls im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführten Umfrage zur wirtschaftlichen Inklusion in Tunesien gaben 60 Prozent der Befragten an, die sozialen Gräben

in Tunesien hätten sich in den vergangenen fünf Jahren vergrößert.

In der Perzeption vieler Tunesier sind die Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage und der politische Systemwechsel vor zehn Jahren miteinander verknüpft – und eine Demokratiedividende ist nicht erkennbar. Das Vertrauen in die politischen Akteure des Landes schwindet. Im August 2020 gaben im Politikbarometer jeweils nur noch 23 Prozent der Befragten an, den politischen Parteien oder dem Parlament zu trauen. Die Regierung, die während der Coronakrise zunächst bei der Bevölkerung punkten konnte, fiel auf 49 Prozent zurück und lag damit weit hinter den gesellschaftlichen Organisationen, denen immerhin 69 Prozent der Tunesier trauten. Einzig der Staatspräsident, der ein scharfer Kritiker der aktuellen politischen Akteure ist und die Wahlen des Jahres 2019 mit dem Anspruch gewonnen hat, ein „Antisystem“ gegen die herrschende Politik zu vertreten, erhielt mit 88 Prozent weiter eine sehr umfassende Unterstützung.

In einer vom Meinungsforschungsinstitut Sigma Conseil im September 2020 im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführten Umfrage stimmten 72 Prozent der Befragten der Aussage zu, in der Demokratie würde nichts vorangehen, man solle besser weniger Demokratie und dafür mehr Effektivität haben. Auch die sinkende Beteiligung an den Parlamentswahlen von 51 Prozent der Wahlberechtigten im Jahr 2011 über 41 Prozent im Jahr 2014 bis hin zu nur noch 32 Prozent im Jahr 2019 dokumentiert die zunehmende Skepsis der Tunesier gegenüber der Demokratie.

Mit der PDL steigt in den aktuellen Umfragen zur Wählerpräferenz eine politische Partei zur stärksten Kraft neben der islamistischen Ennahda auf, die wenig Distanz zum früheren Regime hat und auf eine wachsende nostalgische Sicht auf die vordemokratische Zeit bauen kann. Angesichts der politischen Instabilität, der prekären Sicherheitslage mit zahlreichen Terroranschlägen seit der Wende und der wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes verblassen

die Errungenschaften der Revolution, welche sich nach der Auffassung vieler Tunesier ohnehin in der Schaffung von Meinungsfreiheit erschöpft.

## **Trend 2: Bedeutungsverlust der politischen Parteien**

Tunesien hat seit der Revolution eine dramatische Veränderung des Parteiensystems erlebt. Vor 2011 wurde das politische System vom quasi als Einheitspartei oder Staatspartei agierenden RCD in fast allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen dominiert. Den zugelassenen sechs Oppositionsparteien wurde allenfalls eine Nischenfunktion zugestanden.<sup>2</sup>

Seit der Revolution können politische Parteien auf der Basis eines Parteiengesetzes frei agieren. Inzwischen wurden mehr als 220 Parteien höchst unterschiedlicher Relevanz und Lebensdauer gegründet. Das daraus entstandene Parteiensystem ist zunehmend fragmentiert und die Parteien sind mit Blick auf das Setzen der politischen Agenda, die Rekrutierung von politischem Führungspersonal und die Stabilisierung des politischen Systems wenig systemrelevant.

### **Die geringe Bindung der Mitglieder an ihre Parteien führt zu ständigen Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse im Parlament.**

---

Ursächlich hierfür sind vor allem die mit wenigen Ausnahmen ungenügende Repräsentativität aufgrund mangelnder programmatischer Aussagen und Wertorientierung, interne Konflikte sowie ein zu geringer Organisationsgrad der Parteien. Typischerweise sind die tunesischen Parteien nach dem Top-down-Modell organisiert, wonach die Entscheidungen auf der höchsten Ebene gefällt und dann nach unten oder gegebenenfalls auch gar nicht kommuniziert werden. In die Führungsfunktion einer Partei gelangt man eher nicht über eine politische Karriere in den regionalen





Organisationsstrukturen, was deren Bedeutung weiter einschränkt. Die Mehrheit der Parteien ist in den Regionen schwach aufgestellt und – mit der Ausnahme von Wahlkämpfen und in Zeiten politischer Spannungen – wenig präsent.<sup>3</sup>

Die Bindung der Parteimitglieder und Mandatsträger an ihre eigenen Parteien ist zudem eher gering, was zu zahlreichen Abwanderungen von Politikern in eine aussichtsreichere politische Heimat und damit zu ständigen Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse im Parlament führt.

Mit dafür verantwortlich sind permanente innerparteiliche Konflikte, bedingt durch erhebliche Defizite in der innerparteilichen Demokratie und mangelnde Führungsfähigkeit der politisch Verantwortlichen. Im Fall der Partei Nidaa Tounes, die innerhalb von fünf Jahren von einer Mehrheitspartei, die den Staatspräsidenten, den Regierungschef und den Parlamentspräsidenten stellte, zu einer mehrfach gespaltenen Partei mit nur noch drei Abgeordneten schrumpfte, zeigen sich die dramatischen Auswirkungen solcher Krisen. Unveröffentlichte, der



Im Einsatz für den Kandidaten der Ennahda: Die islamistische Partei erfuhr seit ihrer Zulassung im Jahr 2011 eine erhebliche Unterstützung in der Bevölkerung und wird häufig als die einzige Volkspartei Tunesiens bezeichnet.

Quelle: © Zoubeir Souissi, Reuters.

immer zu den stärksten Kräften im Parlament. Sie wird häufig als die einzige Volkspartei Tunesiens bezeichnet, die zwar politisch-inhaltlich schwer zu fassen ist, aber im Unterschied zu anderen Parteien über einen höheren Grad an Führungsstärke, Organisation und Disziplin verfügt. Inhaltlich versuchte die Partei in den vergangenen Jahren, sich das Profil einer islamisch-konservativen Partei nach dem Vorbild der deutschen Christdemokratie zu verschaffen. Ihr Verhältnis zu den Muslimbrüdern bleibt allerdings undurchsichtig. Ennahda profitierte bisher von der starken Polarisierung zwischen säkularen und religiös-konservativen Teilen der Gesellschaft. Während das säkulare Lager politisch gespalten ist, konnte Ennahda sich im religiös-konservativen Milieu eine Stammwählerschaft erschließen und sich so als vergleichsweise stabile politische Macht behaupten. Allerdings verlor auch Ennahda zuletzt deutlich an Unterstützung durch die Wähler – und spätestens seit Beginn der Diskussion um ein in der Satzung der Partei ausgeschlossenes drittes Mandat des jetzigen Vorsitzenden Ghannouchi bröckelt auch bei dieser Partei der Zusammenhalt.

Vielen politischen Parteien des Landes mangelt es an Transparenz, sie gelten Tunesiern schon fast als anrüchig. Tatsächlich reichen nur drei der 20 im Parlament vertretenen Parteien regelmäßig den obligatorischen Rechenschaftsbericht beim Rechnungshof ein und die meisten politischen Parteien widersetzen sich der Offenlegung der Finanzierung von Wahlkämpfen.<sup>4</sup>

Nicht überraschend gewannen daher zuletzt Befürworter von direktdemokratischen Ansätzen an Zustimmung und politischem Gewicht. Zur Präsidentschaftswahl 2019 trat mit dem dann gewählten Kais Saied ein parteiloser Kandidat an, der sich als Teil eines „Antisystems“ gegen die bestehenden politischen Akteure profilierte, für Formen der

Konrad-Adenauer-Stiftung vorliegende Umfragen unter aktuellen und früheren Unterstützern der Partei zeigen, dass nicht etwa eine verfehlte Regierungspolitik, sondern parteiinterne Konflikte der wichtigste Grund dafür waren, dass die Befragten sich von der Partei abgewandt haben.

Einen Sonderfall in der tunesischen Parteienlandschaft bildet die islamistische Partei Ennahda („Wiedergeburt“). Die Partei erfuhr seit ihrer Zulassung im Jahr 2011 eine erhebliche Unterstützung in der Bevölkerung und zählte

direkten Demokratie warb und mit seinem Wahlslogan „le peuple veut“ (das Volk will) davon ausgeht, dass es einen erkennbaren Volkswillen gäbe, auf den sich die Politik stützen kann und muss. Dies widerspricht ausdrücklich der Notwendigkeit eines durch die Parteien vertretenen Ideenwettbewerbs und damit der Annahme von Parteien als Säulen der repräsentativen Demokratie.

## Das schlechte Abschneiden der etablierten Parteien ist eine direkte Folge der Kritik am Parteiensystem.

---

Bei den Parlamentswahlen 2019 zählten die etablierten politischen Parteien zu den Verlierern und mussten wie im Fall von Nidaa Tounes, der liberalen Partei Afek Tounes oder dem linken Bündnis Front Populaire existenzielle Verluste hinnehmen. Wahlgewinner waren politische Kräfte, die populistisch agieren. In diese Kategorie fällt die Partei Qalb Tounes, die kurz nach Gründung aus dem Stand zweitstärkste Kraft im Parlament wurde und deren Vorsitzender in die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen kam. Die Identifikation der Abgeordneten mit dieser noch jungen Partei war allerdings so gering, dass schon kurz nach der Wahl fast ein Drittel ihre Fraktion verließ.

Das schlechte Abschneiden der etablierten Parteien ist eine direkte Folge der Kritik am Parteiensystem, das sich nach dem Empfinden vieler Tunesier zu sehr mit sich selbst beschäftigt. Bereits die in Tunesien übliche Bezeichnung für die Politiker als „classe politique“, also eine eigene gesellschaftliche Gruppierung, deutet an, wie sehr die Politiker und die Parteien von ihrer repräsentativen Funktion abgerückt oder noch nicht dort angekommen sind.

Die Regierungsbildung im Anschluss an die Wahlen bestätigte die schwindende Bedeutung der Parteien nochmals. Keiner der führenden Parteienpolitiker wurde vom Staatspräsidenten mit der Regierungsbildung beauftragt, sondern mit

Habib Jemli ein eher unbekannter und politisch unerfahrener Politiker mit einer nicht ungeteilten Unterstützung durch die Partei Ennahda. Nachdem Jemli für sein Kabinett keine Mehrheit im Parlament fand, beauftragte der Staatspräsident den vormaligen Präsidentschaftskandidaten Elyes Fakhfakh mit der Regierungsbildung, der zwar über umfassende politische Erfahrung verfügte, dessen Partei Ettakatol bei den Wahlen aber ohne Parlamentssitz geblieben war und der als Präsidentschaftskandidat dieser Partei nur 0,34 Prozent der Stimmen erhalten hatte. Fakhfakh erhielt für sein Kabinett die Unterstützung im Parlament, ohne jedoch auf gesicherte Mehrheiten bauen zu können. Seine Regierung hielt dann tatsächlich auch nur knapp fünf Monate, bevor er wegen eines Interessenkonfliktes zurücktreten musste. Mit Hichem Mechichi wurde dann erneut kein Vertreter einer Partei, sondern ein Technokrat mit der Regierungsbildung beauftragt, der bei der Abstimmung im Parlament am 1. September 2020 eine Mehrheit von 134 der erforderlichen 109 Stimmen erhielt und seitdem mit einem mehrheitlich aus Technikern bestehenden Kabinett arbeitet. Dies verdeutlicht den Trend, wonach politische Parteien an Bedeutung verlieren und man in Tunesien in die höchsten politischen Ämter aufsteigen kann, ohne von einer Partei getragen zu werden. Parteien überlassen die politische Gestaltung Tunesiens anderen Akteuren – Experten oder Verbänden wie dem Gewerkschaftsverband UGTT oder dem Arbeitgeberverband UTICA, die ihrerseits nur bedingt repräsentativ sind, aber ihre Interessenvertretung deutlich besser organisieren sowie Massen mobilisieren – und rücken selbst in das zweite Glied der Politik. Die jüngere politische Geschichte des Landes hat allerdings gezeigt, dass derart gebildete Regierungen ohne eine parteipolitische Unterstützung höchst fragil sind.

### Trend 3: Zunehmende politische Instabilität

Die politische Instabilität Tunesiens ist eine bereits seit der Wende im Jahr 2011 bestehende Entwicklung, die sich durch die wachsende Skepsis gegenüber den demokratischen Institutionen und durch die mangelnde Leistungserbringung der Politik verstetigt hat und das Land



auch längerfristig prägen wird. Seit 2011 gab es je nach Zählweise bereits sieben oder gar neun Regierungen und zahlreiche Kabinettsumbildungen. Die im Dezember 2011 gebildete Regierung Hamadi Jebali blieb bis März 2013 für 15 Monate im Amt, sein Nachfolger Ali Larayedh erreichte gar nur elf Monate. Die Regierung Mehdi Jomaâ hielt zwölf Monate (Januar 2014 bis Januar 2015), die seines Nachfolgers Habib Essid 18 Monate (Februar 2015 bis August 2016). Mit Youssef Chahed kam dann eine Regierung, die zwar mehrfach umgebildet wurde, mit 42 Monate aber vergleichsweise stabil war. Seit den Parlamentswahlen vom September 2019 ist nun wieder eine Phase großer Instabilität eingetreten, nachdem die erst im März 2020 formierte Regierung von Elyes Fakhfakh bereits im Juli 2020 wieder aufgeben musste.

### **Mit dem Tag der Amtseinführung beginnt für eine tunesische Regierung der Versuch, ihre Entlassung möglichst lange herauszuschieben.**

---

Mit Hichem Mechichi wurde im September 2020 ein politischer Neueinsteiger vom Parlament als Regierungschef bestätigt, der als Verwaltungsexperte gilt, nach den Präsidentschaftswahlen für kurze Zeit Präsidentenberater wurde und dann in der Regierung Fakhfakh für wenige Monate das Amt des Innenministers bekleidete. Er kann auf keine gesicherten Mehrheiten im Parlament bauen und muss nach den ersten Eindrücken seit seiner Nominierung darauf vorbereitet sein, auch nicht immer auf die Unterstützung durch den Staatspräsidenten zählen zu können.

Überspitzt formuliert beginnt aus dieser Erfahrung heraus für eine tunesische Regierung mit dem Tag der Amtseinführung der Überlebenskampf und der Versuch, ihre Entlassung möglichst lange herauszuschieben. Das sich aus der Wahlperiode ergebende Mandat von fünf Jahren

hat de facto keine Relevanz und bildet jedenfalls nicht den für die Formulierung und Implementierung von Politik wesentlichen Zeithorizont. Die sich zuletzt in einem permanenten Krisenmodus befindliche Regierung fährt auf Sicht und muss fast zwangsläufig eine langfristige strategische Planung vernachlässigen. In dieser Situation führt schon geringfügiger Widerstand gegen (auch notwendige) unpopuläre Entscheidungen zum Einlenken und die Anfälligkeit für populistische Lösungskonzepte steigt.

Mit ursächlich für diese Instabilität ist neben einigen Bestimmungen der Verfassung (siehe dazu Trend 4) auch das Wahlsystem, welches tendenziell zu einem zerklüfteten Parlament und unklaren Mehrheiten führt. Bei der Entscheidung für das tunesische Wahlrecht stand das Ziel der Repräsentation aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen im Parlament vor dem Ziel der Konzentration der politischen Kräfte und der Bildung stabiler parlamentarischer Mehrheiten. So wurden ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrhürde und eine Sitzverteilung nach Quotenverfahren mit Restausgleich nach größten Bruchteilen gewählt, welches kleinere Parteien bevorzugt. Bei der Parlamentswahl vom Oktober 2019 schafften bei einer Gesamtzahl von 217 zu vergebenden Sitzen 20 Parteien den Einzug ins Parlament, sieben davon mit nur einem Abgeordneten.

Gemäß der Verfassung beauftragt der tunesische Staatspräsident die Liste mit den meisten Sitzen im Parlament mit der Bildung einer Regierung. Erhält diese keine Mehrheit, kann der Präsident einen anderen Kandidaten mit der Regierungsbildung beauftragen. Wird auch diese Regierung im Parlament nicht bestätigt, kann das Parlament durch den Präsidenten aufgelöst und eine Neuwahl ausgerufen werden. Nach der Parlamentswahl 2019 konnte der zunächst mit der Regierungsbildung beauftragte Kandidat der Partei Ennahda keine Mehrheit im Parlament erzielen, der Präsident beauftragte anschließend einen von ihm bestimmten Kandidaten mit der Regierungsbildung. Die Partei dieses designierten Regierungschefs war bei den Wahlen ohne Mandat geblieben. Damit wurde der Wählerwille de facto ignoriert, die

schließlich erfolgte Zustimmung der Abgeordneten zu Fakhfakh beruhte weniger auf einem Einverständnis zur Person und dessen Programm als vielmehr auf dem Bemühen, Neuwahlen zu vermeiden. Die schon hier erkennbare Tendenz, wonach Wahlergebnisse für die Regierungsbildung eine untergeordnete Rolle spielen, bestätigte sich nach dem Rücktritt der Regierung Fakhfakh im Juli 2020 und der Beauftragung des parteilosen Hichem Mechichi mit der Regierungsbildung, dessen dann Anfang September 2020 im Parlament bestätigtes Kabinett fast vollständig ohne Minister auskommt, die an den vergangenen Parlamentswahlen teilgenommen haben.

### Laut einer Umfrage fühlen sich 78 Prozent der Befragten vom Parlament nicht umfassend repräsentiert.

Die so entstandene Situation erinnert stark an das Vielparteiensystem der Weimarer Republik mit dessen Schwierigkeit, stabile Regierungsmehrheiten zu schaffen, sowie mit der Zunahme extremistischer Kräfte im Parlament. In der bereits erwähnten Umfrage von Sigma Conseil vom Juni 2020 antworteten auf die Frage, inwieweit sie die Aussage teilen, dass das tunesische Parlament sie umfassend repräsentiere und die eigenen politischen Vorstellungen teile, 78 Prozent der Befragten, dass sie diese Aussage nicht teilen würden. Bezüglich der Regierung gaben 70 Prozent der Befragten an, dass diese sie nicht repräsentiere.

#### **Trend 4: Kompetenzkonflikte blockieren erfolgreiches Regieren**

Die tunesische Verfassung aus dem Jahr 2014 ist das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses, bei dem zwei Bedrohungsszenarien abgewehrt werden sollten. Erstens sollte nach der Erfahrung mit dem Ben-Ali-Regime ein übermächtiger Staatspräsident verhindert werden. Deshalb wurden dem Parlament umfassende Kompetenzen gegeben und die exekutive Macht auf einen Staatspräsidenten und

einen Regierungspräsidenten aufgeteilt. Zweitens sollte die Macht der Islamisten beschränkt werden. Diese befürworten als stärkste politische Kraft ein parlamentarisches System mit einem nicht an der Regierungsarbeit beteiligten Staatspräsidenten. Um die absehbare Machtfülle der Islamisten zu begrenzen, wurde daher eine Direktwahl des ebenfalls mit exekutiven Funktionen ausgestatteten Staatspräsidenten vorgesehen. Gemäß Artikel 71 der Verfassung besteht die Exekutive somit aus dem Staatspräsidenten und der vom Regierungspräsidenten geführten Regierung. Der Staatspräsident repräsentiert das Land und bestimmt die Richtlinien in der Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, während der Regierungspräsident alle weiteren Politikfelder verantwortet. Die Direktwahl des Staatspräsidenten verleiht diesem eine im Vergleich zum vom Parlament gewählten Regierungspräsidenten starke demokratische Legitimation. Der Regierungspräsident verantwortet zwar den Großteil der Regierungsgeschäfte, wird in der Bevölkerung aber – auch aufgrund der schnellen Abfolge von Regierungen seit der Revolution – als auswechselbar und damit deutlich weniger mächtig erachtet. Diese Teilung der exekutiven Gewalt auf zwei „Präsidenten“ ist nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre nur praktikabel, wenn die jeweiligen Amtsinhaber politisch an einem Strang ziehen oder der Regierungschef über eine stabile Mehrheit im Parlament verfügt. Beides war in der Zeit nach der Verabschiedung der Verfassung eher selten der Fall.

Überdies hat sich nach den Parlamentswahlen des Jahres 2019 mit der Wahl des Vorsitzenden der Partei Ennahda, Rached Ghannouchi, zum Parlamentspräsidenten eine de facto Erweiterung der Zahl der „Präsidenten“ ergeben, die einen umfassenden politischen Gestaltungsanspruch erheben. Ghannouchi nimmt ausdrücklich in seiner Funktion des Parlamentspräsidenten – nicht des Parteivorsitzenden – Stellung zu aktuellen politischen Themen. So hat er eine eigene Diplomatie gegenüber der Türkei begonnen, was wegen der dahinter vermuteten Zusammenarbeit der Muslimbrüder zu einem Aufschrei der Empörung der antiislamistischen Kräfte des Landes führte. Im Libyen-Konflikt hat er Position für ein Lager bezogen und damit das von der tunesischen





Diplomatie hier traditionell verfolgte Prinzip der Neutralität verlassen. Anlässlich des Friedensabkommens zwischen Israel und den Vereinigten Arabischen Emiraten hat Ghannouchi dieses sogar mit einer offiziellen Stellungnahme des Parlamentspräsidiums kritisiert und damit erneut seine Kompetenzen überschritten.

Nach einem afrikanischen Sprichwort leidet das Gras, wo Elefanten kämpfen. In der Perzeption vieler Tunesier gibt es mit dem Staatspräsidenten, dem Regierungspräsidenten und dem Parlamentspräsidenten inzwischen drei Präsidenten, die um die Macht ringen und einen Konflikt zwischen den demokratischen Institutionen provozieren.<sup>5</sup> Dieser Konflikt, der sich

außerhalb der Funktionsweisen der demokratischen Gewaltenkontrolle abspielt, schwächt die Handlungsfähigkeit des Staates, verunsichert die Bevölkerung hinsichtlich der politischen Führung Tunesiens und verringert die außenpolitische Berechenbarkeit eines in hohem Maße von verlässlichen internationalen Beziehungen abhängigen Landes.

### **Instrumente zur Festigung der repräsentativen Demokratie**

Die politische Krise Tunesiens gibt Hinweise auf Stellschrauben, mit denen die Widerstandsfähigkeit der Demokratie erhöht und überzogenen Reaktionen wie der Forderung nach einer



Für stabilere Mehrheiten: Durch eine Wahlrechtsreform könnte der Zersplitterung des Parlaments begegnet werden – eine Sperrhürde etwa wäre dazu geeignet, die Zahl der vertretenen politischen Kräfte zu verringern.

Quelle: © Zoubeir Souissi, Reuters.

direkten Demokratie oder der zeitweiligen Aussetzung demokratischer Prinzipien („Regieren per Dekret“) begegnet werden können. Zu sehr weitreichenden Forderungen zählt auch eine Verfassungsänderung, für die es viele Gründe gäbe, die aber zeitaufwendig ist und damit keine Lösung für die akute politische Krise schaffen würde. Weniger aufwendig und mittelfristig umsetzbar wären beispielsweise folgende Maßnahmen:

#### *Politische Bildung stärken*

Das geringe Vertrauen in die Demokratie, ihre Prinzipien und Verfahren (Trend 1) ergibt sich zu einem großen Teil aus fehlendem Wissen und fehlenden Informationen. Daher muss die Demokratieverziehung stärker in den unterschiedlichen Ebenen der Bildung verankert werden. Gezielte Maßnahmen der politischen Bildung müssen sich überdies an die jetzigen politischen Akteure, insbesondere an die im Zuge der Dezentralisierung des Landes im Jahr 2018 gewählten Gemeinderäte und die lokalen Verwaltungsbeamten, richten, um ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern und so das Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie in ihrer unmittelbaren Lebensumwelt zu stärken.

## **Die Trennung zwischen „politischer Klasse“ und Gesellschaft muss durchbrochen werden.**

#### *Stärkung der repräsentativen Funktion des Parteiensystems und Sanktionierung politischer Parteien*

Das Parteiensystem darf kein rechtsfreier Raum sein, weshalb gesetzlich vorgesehene Sanktionen für Parteien, die zum Beispiel ihren Rechenschaftspflichten nicht nachkommen oder Regeln der innerparteilichen Demokratie verletzen, umgesetzt werden müssen. Allein diese Maßnahmen würden bereits zu einer Konzentration des Parteiensystems führen. Die erkennbare Trennung zwischen einer durch die Parteien vertretenen „politischen Klasse“ und der Gesellschaft

muss durchbrochen werden. Dazu müssen mehr Menschen für ein parteipolitisches Engagement geworben werden, die nicht existenziell von der Politik abhängen oder keine berufliche politische Karriere anstreben. Beispielsweise könnte über ein niederschwelliges Angebot wie der Mitarbeit in Parteijugendorganisationen, die stark dezentralisiert sein sollten, das Engagement junger Menschen in der Politik gestärkt werden. Damit könnte gleichzeitig eine für die bessere Selbstkontrolle der Partei notwendige kritische Masse von Parteimitgliedern aufgebaut werden. Der Bedeutungsverlust der politischen Parteien (Trend 2) könnte durch solche Maßnahmen gestoppt und die repräsentative Demokratie gestärkt werden.

#### *Wahlrechtsreform wagen*

Durch eine kleine Wahlrechtsreform könnte der Zersplitterung des Parlaments begegnet werden. Das Verhältniswahlrecht sollte beibehalten, aber um eine Sperrhürde von drei bis fünf Prozent ergänzt werden. Aufwendige, schwer vermittelbare Wahlsysteme sollten vermieden werden. Das gilt auch für die Einführung eines Mehrheitswahlrechts, das den Reifegrad der tunesischen Demokratie überfordern könnte, weil dabei große Anteile der Wählerstimmen von der Mandatsverteilung ausgeschlossen werden und die heterogene tunesische Gesellschaft nur schlecht im Parlament abgebildet werden kann. Eine Sperrhürde wäre dazu geeignet, die Zahl der im Parlament vertretenen politischen Kräfte zu verringern und stabilere Mehrheiten zu fördern (Trend 3). Gleichzeitig würde sie Kleinstparteien, die dann ohne Chance auf ein Mandat wären, zur Fusion mit anderen Parteien ermutigen, wodurch deren organisatorische Stärke und politische Relevanz (Trend 2) zunehmen würde.

#### *Einrichtung des Verfassungsgerichts*

Die seit dem Jahr 2015 verschleppte Einrichtung des Verfassungsgerichts muss nun dringend umgesetzt werden. Das Gericht soll aus zwölf Richtern bestehen, von denen jeweils vier vom Parlament, vom Obersten Richterrat und vom

Staatspräsidenten bestimmt werden. Bislang scheiterte die Besetzung des Gerichts, weil das Parlament die von ihm per Zweidrittelmehrheit zu wählenden vier Kandidaten noch nicht bestimmt hat. Offenbar gibt es bei einigen politischen Akteuren große Angst vor der Schaffung einer zu unabhängigen Instanz oder auch die Befürchtung, angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Parlament würden religiös-konservative Richter mit einer entsprechenden Rechtsauslegung ins Amt kommen. Diese Befürchtungen sind zumindest teilweise Ausdruck der bislang fehlenden Erfahrungen mit einem Verfassungsgericht. Der Prozess könnte in Gang gesetzt werden, indem zunächst Richterrat und Staatspräsident ihre insgesamt acht Richter auswählen, was den Druck auf das Parlament erhöhen würde. Mit der Besetzung des Verfassungsgerichts könnte der im Trend 4 beschriebene Kompetenzkonflikt verringert und damit ein konstruktiveres Regierungshandeln ermöglicht werden.

#### *Reglementierung des Fraktionswechsels*

Der politische Nomadismus im Parlament schwächt dieses in seiner repräsentativen Funktion, weil die Abgeordneten sich dadurch tendenziell vom Wählerwillen entfernen. Häufige Fraktionswechsel führen zu permanenten Verschiebungen der Kräfteverhältnisse, was eine glaubwürdige Kontrolle der Exekutive erschwert und die Instabilität fördert. Überdies ist es für den Wähler am Ende einer Wahlperiode fast unmöglich, den Abgeordneten die politische Verantwortung für Entscheidungen des Parlaments zuzuordnen und ihre Wahl danach auszurichten. Hier könnte eine Selbstverpflichtung der Abgeordneten, die sie stärker an ihre Fraktion bindet, oder eine Reglementierung von Fraktionswechseln hilfreich sein. So könnten wie im Fall Südafrikas bestimmte Zeitfenster für Fraktionswechsel festgelegt werden. Eine Sanktionierung des politischen Nomadismus durch den Wähler könnte durch eine noch umfassendere Beobachtung und Dokumentation dieses Phänomens durch staatliche oder nichtstaatliche Institutionen erleichtert werden. Reglementierung und Monitoring würden Hürden für den Fraktionswechsel bilden und könnten damit die sich aus

den unsicheren Mehrheiten im Parlament ergebende politische Instabilität (Trend 3) reduzieren.

## **Die Demokratie war bereits unter Druck geraten, bevor sie eine ausreichende Widerstandskraft aufbauen konnte.**

---

### **Fazit: Ein schwieriges erstes Jahrzehnt in der Demokratie**

Tunesien blickt auf ein bewegtes erstes Jahrzehnt der politischen Transition zurück. Die Demokratie war bereits unter Druck geraten, bevor sie eine ausreichende Widerstandskraft gegen externe und interne Krisen aufbauen konnte. Terroranschläge mit katastrophalen Auswirkungen auf den Tourismus als wichtigen Wirtschaftsfaktor, der schon fast ein Jahrzehnt währende Krieg im Nachbarland Libyen, der zunehmende Einfluss autoritärer Staaten in der Region und zuletzt die Pandemie bildeten schwierige Rahmenbedingungen für die Demokratieentwicklung. Tunesiens jüngere politische Entwicklung kann man daher – je nachdem, welche Geschichte man erzählen will – als eine noch nicht abgeschlossene Erfolgsgeschichte oder einen noch nicht abgeschlossenen Beweis für das Scheitern der Demokratie präsentieren. Politische Instabilität, ein unsicherer Umgang mit Freiheiten, mangelndes Verantwortungsbewusstsein in Politik und Gesellschaft und eine unzureichende Fähigkeit der Politik, nachhaltige Lösungen für die zahlreichen Entwicklungspässe des Landes zu fördern und umzusetzen, trüben die bisherige Bilanz. Die erfolgreich durchgeführten und demokratischen Ansprüchen genügenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung im Jahr 2014, eine aktive, die Demokratie schützende Zivilgesellschaft und eine freie Presse sind zweifellos Elemente einer Erfolgsgeschichte. Insgesamt betrachtet bleibt Tunesien mit seiner kulturellen, religiösen und demokratischen Entwicklung eine wichtige Referenz in der Region. Eine erfolgreiche Weiterführung der



demokratischen Transition wäre auch ein wichtiges Signal an Länder, die diese Entwicklung noch nicht begonnen oder abgeschlossen haben und würde die dortigen Verfechter der Demokratie beflügeln. Ein Scheitern würde antidemokratische Kräfte stärken und die Skeptiker einer Umsetzbarkeit der Demokratie in der gesamten arabischen Welt bestätigen.

---

**Dr. Holger Dix** ist Leiter des Auslandsbüros Tunesien / Algerien der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Tunis, Tunesien.

- 1 Essebsi, Beji Caid 2016: Tunisie: la démocratie en terre d’Islam, Paris, S. 36.
- 2 Biegel, Rainer 1996: Tunesien, in: Politische Parteien und gesellschaftlicher Wandel. Berichte zur KAS-Themenkonferenz Afrika / Naher Osten, S.397–406.
- 3 M’rad, Hatem 2017: Introduction, in: Konrad-Adenauer-Stiftung / Association Tunisienne d’Etudes Politique (Hrsg.), La Politique dans les régions: Quels défis pour les partis politiques?, Tunis, S.7–9, hier: S.7.
- 4 Jeune Afrique 2020: Tunisie: le cri d’alarme de Chawki Tabib sur la libanisation de la vie politique [Tunesien: Chawki Tabibs Warnruf zur Libanisierung des politischen Lebens in Tunesien], 06.07.2020, in: <https://bit.ly/34LWDUJ> [12.10.2020].
- 5 Lipowsky, Janosch 2020: Drei Präsidenten in der Krise, KAS-Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 22.05.2020, in: <https://bit.ly/3khkxOq> [12.10.2020].