

# Die politische Ordnung in Tunesien und die Beziehungen mit der EU seit 2011: Dezentralisierung als Blaupause?

Prof. Dr. Thomas Demmelhuber

Research Paper

No. 03/18

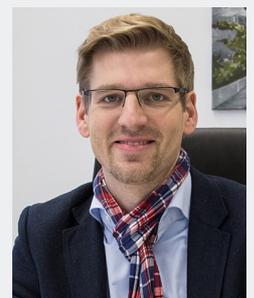
## Zusammenfassung

Tunesien hat seit 2011 eine demokratische Transition durchlaufen, befindet sich aber immer noch in einem ergebnisoffenen Konsolidierungsprozess. Die politischen Herausforderungen für die gewählten EntscheidungsträgerInnen sind zahlreich, um dauerhaft eine Zustimmung zur demokratischen Ordnung zu erreichen. In diesem einführenden Beitrag sollen neben einer Bestandsaufnahme der Demokratisierung Tunesiens und der EU-tunesischen Beziehungen vor allem am Beispiel der sozio-regionalen Dichotomien die großen Herausforderungen der demokratischen Konsolidierung und damit auch mögliche Opportunitätsfenster für die EU im Rahmen der ENP skizziert werden. Dem Dezentralisierungsprozess in Tunesien wird dabei ein großes Potenzial für eine demokratische Konsolidierung zugeschrieben, er bedarf aber des noch stärkeren Engagements lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Akteure.

ISSN 2625-4603

## Über den Autor

**Prof. Dr. Thomas Demmelhuber** ist seit Oktober 2015 Professor für Politik und Gesellschaft des Nahen Ostens an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. 2015 wurde er ebenso zum Visiting Professor am College of Europe (Natolin) ernannt. Zuvor war Demmelhuber Juniorprofessor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politik und Internet an der Universität Hildesheim (2012-2015).



## Über das IEP

Das **Institut für Europäische Politik e.V. (IEP)** wurde 1959 als gemeinnützige Organisation gegründet und ist auf dem Gebiet der europäischen Integration tätig. Es zählt zu den führenden außen- und europapolitischen Forschungseinrichtungen der Bundesrepublik Deutschland.

Dabei ist es Aufgabe des IEP, Themen europäischer Politik und Integration wissenschaftlich zu untersuchen und die praktische Anwendung der Untersuchungsergebnisse zu fördern. | [www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de)

# Die politische Ordnung in Tunesien und die Beziehungen mit der EU seit 2011: Dezentralisierung als Blaupause?

Prof. Dr. Thomas Demmelhuber, Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg

Die Republik Tunesien hat als einziges Land im Zuge der herrschaftsstrukturellen Umwälzungen der nahöstlichen Region seit 2011 eine demokratische Transition durchlaufen. Dieser Umbruch war die Folge einer von innen getragenen Protestdynamik gegen das autokratische Ben Ali-Regime.<sup>1</sup> Die Demokratisierungsliteratur<sup>2</sup> sieht indes für eine demokratische Transition freie, kompetitive „Gründungswahlen“ und eine neue Verfassung, das heißt eine neue politische Ordnung, vor. Tunesien hat diesen Schritt mit Annahme der neuen Verfassung durch die gewählte verfassungsgebende Versammlung am 26. Januar 2014 mit 200 von 216 möglichen Stimmen vollzogen. Seitdem ist dem Land vor allem von internationaler Seite ein „Leuchtturmcharakter“ zugeschrieben worden. Zahlreiche auf Tunesien zugeschnittene Kooperationsformate sind entstanden bzw. fortgeführt worden und zwar sowohl auf Ebene der EU als auch auf Ebene der bilateralen Zusammenarbeit Tunesiens mit einzelnen Mitgliedsländern (z.B. Frankreich und Deutschland), um das Land auf dem Weg der Demokratisierung zu unterstützen.

Die Gründe für dieses von außen formulierte Interesse am Erfolg des tunesischen Demokratisierungsprozesses sind indes nicht nur mit einem der EU-Außenpolitik intrinsisch verwobenen Demokratieziel zu erklären (EUV, v.a. Titel V, Kap. 1, Art. 21)<sup>3</sup>: Vielmehr ist dies im Lichte des Staatszerfalls (vgl. Jemen, Libyen), der autokratischen Restauration (vgl. Ägypten), der monarchischen Dauerhaftigkeit (vgl. die Monarchien der arabischen Halbinsel und Marokko, Jordanien) und des Stellvertreterkrieges in und um Syrien seit Beginn der arabischen Umbrüche zu sehen. Gerade das Beispiel Ägypten, das bei ähnlichen sozioökonomischen Ausgangsbedingungen und politischen Herrschaftsparametern nach einigen demokratischen „Gehversuchen“ mit der zweiten Militärintervention im Juli 2013 in eine autokratische Herrschaft zurückfällt,<sup>4</sup> unterstreicht die Volatilität politischer Transformation in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch einer autokratischen Ordnung. Ein Erfolg des tunesischen Demokratisierungsprozesses ist damit unmittelbar mit dem Stabilisierungsinteresse von EU-Außenpolitik in der südlichen Nachbarschaft verknüpft, was selbstredend auch mit anderen Politikfeldern im Bereich der Sicherung der EU-Außengrenzen und der Asyl- und Migrationspolitik korreliert.

*Bei vorliegendem Beitrag handelt es sich um die verschriftlichte Form des Vortrags im Rahmen des Workshops „Flexible Nachbarschaften: Intensivierte Nachbarschaftsmodelle für besondere Nachbarn der EU (Türkei/Ukraine/Tunesien)“, am 12. April 2018 im Auswärtigen Amt, Berlin (in Kooperation mit dem Institut für Europäische Politik). Der Autor dankt Tobias Schumacher und Erik Vollmann für die sehr hilfreichen Anmerkungen zum Manuskript.*

- 1 Mögliche positive Effekte einer externen Demokratisierungspolitik in den Jahren zuvor werden in der Literatur nicht genannt, vgl. die Beiträge von Anna Khakee und Richard Youngs sowie Michelle Pace und Sarah Wolff in: Tobias Schumacher/Andreas Marchetti/Thomas Demmelhuber: *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, London 2018.
- 2 Exemplarisch und mit kritischer Einordnung unterschiedlicher Forschungsstränge: Thomas Carothers: *The End of the Transition Paradigm*, in: *Journal of Democracy* 1/2002, S. 5-21, hier S. 7; Juan J. Linz/Alfred Stepan: *Toward Consolidated Democracies*, in: *Journal of Democracy* 2/1996, S. 14-33.

3 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 29ff.

4 Der Bertelsmann-Transformations-Index führt Ägypten bspw. in den letzten beiden Rankings der Jahre 2016 und 2018 als „hard-line autocracy“, vgl. <https://www.bti-project.org/en/data/> (letzter Zugriff: 31.05.2018); zur Kategorienbildung des BTI: 0-4 = harte Autokratie; 4-5 = moderate Autokratie; 5-6 = moderate Autokratie/stark-defekte Demokratie; 6-7 = defekte Demokratie; 8-10 = konsolidierte Demokratie (vgl. <http://www.bti-project.org/en/data/rankings/status-index/>, letzter Zugriff: 31.05.2018); exemplarisch für Ägypten: Thomas Demmelhuber: *Kann ein Putsch demokratisch sein? Normativer Etikettenschwindel in Ägypten*, in: *Zeitschrift für Politik* 1/2014, S. 42-60.

Ziel dieses Beitrags ist es, neben einer Bestandsaufnahme der politischen Ordnung und der Demokratisierung Tunesiens sowie der EU-tunesischen Beziehungen vor allem am Beispiel der sozio-regionalen Dichotomien des Landes die großen Herausforderungen der demokratischen Konsolidierung und damit auch mögliche Opportunitätsfenster von EU-tunesischer Kooperation im Rahmen der ENP zu skizzieren. Der Dezentralisierungsprozess in Tunesien hat großes Potenzial für eine demokratische Konsolidierung, bedarf aber des noch nachhaltigeren Engagements lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Akteure (wie der EU).

## Tunesien zwischen Aufbruch und „Ben Ali-Nostalgie“?

Der Aufbruch in eine tunesische Demokratie wird weiter von zahlreichen Stressfaktoren gefährdet: Zunehmend wird deutlich, dass der demokratische Transformationsprozess, das heißt die derzeitige Konsolidierungsphase in Tunesien, keine politische Einbahnstraße darstellt und Rückschritte möglich sind. Ein Bericht der International Crisis Group aus dem Jahre 2018 spricht von einem Rückfall in „autoritäre Reflexe“ und von einem Trend zur salonfähigen „Ben Ali-Nostalgie“.<sup>5</sup> Hinzu kommt, dass die nationalistisch-religiöse Einheitsregierung seit 2015 zwischen den beiden großen Parteien *Ennahda* und *Nidaa Tounis* zwar die politische Polarisierung des Landes verringert hat, aber die Umsetzung der Verfassung erschwert und die Stärkung von Institutionen lange Zeit eher verhinderte als diese konkret anzuvisieren. Im Laufe des Jahres 2018 erwies sich die Regierungszusammenarbeit auch aufgrund der massiven Einflussnahme von Präsi-

dent Essebsi als höchst fragil und führte zu einer Neukonfiguration der Regierungskoalition.<sup>6</sup> All dies geschieht häufig auch aus eigenen machtpolitischen Erwägungen, wie im weiteren Verlauf dieses Beitrags am Beispiel der Dezentralisierung der zentralstaatlichen Ebene gezeigt werden soll. Das führt zu einem weiterhin hohen Maß an sozioökonomischer Dichotomie und Frustration quer durch alle Segmente der Gesellschaft. Die Jugendarbeitslosigkeit beträgt bis zu 40 Prozent, mit regionalen Schwankungen, und ist vor allem entlang der „Linien“ Stadt vs. Land sowie Küstenregionen vs. Landesinnere ungleich ausgeprägt.<sup>7</sup> Die Gesamtarbeitslosigkeit ist durch ähnliche sozio-regionale Dichotomien gekennzeichnet (mit bis zu 33 Prozent Arbeitslosigkeit in den südlichen Gouvernements wie Gafsa und Tatouine).<sup>8</sup> Letztlich ist auch die weiterhin große Herausforderung, die Sicherheitsfunktion des Staates an den porösen Grenzen – vor allem zu Libyen – gegen informelle Netzwerke, zurückkehrende ehemalige Kämpfer des „Islamischen Staates“ sowie dschihadistische Milizen aus Libyen zu erfüllen, anzufügen. Der Selbstmordanschlag im Zentrum von Tunis im Oktober 2018 zeigt die weiterhin greifbare Fragilität der nationalen Sicherheit.<sup>9</sup>

Die politischen und ökonomischen Kennzahlen deuten trotz dieser Stressfaktoren auf eine (verhalten) positive Entwicklung hin. Der jüngste Bertelsmann-Transformations-Index von 2018 spricht mit einem politischen Status-Index von 6,5 von einer „defekten Demokratie“ (im Vergleich dazu 2016: 6,3

5 International Crisis Group (ICG): Stemming Tunisia's Authoritarian Drift, in: Middle East and North Africa Report, n°180, 11. Januar 2018.

6 Middle East Monitor: Tunisia: New Resignations in Nidaa Tounes, 12. November 2018, abrufbar unter: <https://www.middleeastmonitor.com/20181112-tunisia-new-resignations-in-nidaa-tounes/> (letzter Zugriff: 12.11.2018).

7 Francesca Fabbri: Targeting EU efforts in Tunisia: what approach to the fight against corruption and to decentralisation, in: European Policy Centre – Policy Brief, 17. Juli 2017; vgl. dazu auch Weltbank-Daten abrufbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=TN> (letzter Zugriff: 31.05.2018).

8 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Economic Surveys Tunisia, Wien 2018, S. 51.

9 Vgl. Auswärtiges Amt: Tunesien. Reise- und Sicherheitshinweise, Stand: 13. November 2018 (unverändert gültig seit 1. November 2018), abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/tunesien-node/tunesiensicherheit/219024> (letzter Zugriff: 13.11.2018).

entspricht einer „defekten Demokratie“; 2014: 5,8 entspricht einer „stark defekten Demokratie“).<sup>10</sup> Die Wirtschaftsdaten stagnieren bei ca. 2 Prozent Wachstum per anno und lassen weiter auf eine sozioökonomische „Demokratiedividende“ warten. Dennoch sehen Prognosen der Weltbank einen Trend bis 2020 im Bereich von 4 Prozent BIP-Wachstum.<sup>11</sup> Die nationale Währung hat massiv an Wert verloren, ohne tunesische Waren auf internationalen Märkten kompetitiver zu machen. Das Handelsbilanzdefizit steigt trotz schwächelndem Dinar weiter an, 2017 hat es 16 Prozent des BIP erreicht. Im Handel mit der EU bleibt die Bilanz seit 2011 mit ca. 1,5 Milliarden Euro (2017: 1,7 Milliarden Euro) negativ.<sup>12</sup> Auch der wichtige Tourismussektor, der nach den schweren Terroranschlägen des Jahres 2015 stark eingebrochen war, erholte sich zunächst nur langsam, erreicht aber seit Anfang 2018 eine Dynamik mit besseren Zahlen als vor den Anschlägen.<sup>13</sup>

## Sozio-regionale Dichotomien in Tunesien

Die in den Präsidentschaften Bourghiba (1957-1987) und Ben Ali (1987-2011) verfestigten sozio-regionalen Dichotomien bestehen weiter.<sup>14</sup> Sie sind das Ergebnis zum Teil perfider Strategien der Herrschaftssicherung nach der Unabhängigkeit des

Landes 1957: Nur jene Regionen wurden gefördert, die mehrheitlich auf Seiten Bourghibas und nicht auf Seiten seines anfänglichen Mitstreiters im Kampf um nationale Unabhängigkeit und späteren Konkurrenten Salah Ben Youssef standen.<sup>15</sup> Das Gefälle zwischen Stadt und Land sowie einzelnen Regionen ist weiterhin hoch und treibt eine beharrliche Protestbereitschaft an.<sup>16</sup> Sehr deutlich wurde dies anhand der gewaltsamen Proteste in Sidi Bouzid um den Jahreswechsel 2017/2018, also an jenem Ort, an dem die arabischen Umbrüche mit der Selbstverbrennung von Mohamed Bouazizi im Dezember 2010 begonnen hatten.

Der inklusive Charakter der tunesischen Transition (d.h. alte Eliten wurden per se nicht vom politischen Transitionsprozess ausgeschlossen und spielen vor allem über die Partei *Nidaa Tounis*<sup>17</sup> weiter eine gewichtige Rolle) schafft ferner Herausforderungen: Alte Seilschaften, neopatrimoniale Netzwerke und Praktiken existieren vor allem in den Provinzen weiter. Ein entstandenes Vakuum wird durch neue „crony capitalists“, also Unternehmer mit besten Beziehungen zu politischen EntscheidungsträgerInnen, gefüllt. Ein Carnegie-Bericht spricht an dieser Stelle von einer „Demokratisierung der Korruption“.<sup>18</sup> Diese tritt nicht nur in der politischen Arena sondern auch im Wettbewerb zwischen alten und neuen Wirtschaftseliten zu Tage. Alte, urbane Wirtschaftskräfte (zumeist aus der nordöstlichen, urbanen Küstenregion) legen

10 Für Status-Index und Länderreport Tunesien, abrufbar unter: <http://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/tun/ity/2018/itr/mena/> (letzter Zugriff: 24.05.2018).

11 <https://data.worldbank.org/country/Tunisia> (letzter Zugriff: 24.05.2018).

12 OECD: Economic Surveys Tunisia, S. 24f.; European Commission – DG Trade: European Union, Trade with Tunisia, Brüssel 2018, S. 3, abrufbar unter: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122002.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122002.pdf) (letzter Zugriff: 04.06.2018).

13 Ministère du Tourisme et de l'Artisanat, abrufbar unter: <http://www.tourisme.gov.tn/fr> (letzter Zugriff: 24.05.2018); für aktuelle Zahlen: Reuters.com: Tunisia sees record tourist numbers in 2018 as attack effect fades, 21. Februar 2018, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/tunisia-economy-tourism/tunisia-sees-record-tourist-numbers-in-2018-as-attack-effect-fades-idUSL8N1QB1TX> (letzter Zugriff: 31.05.2018).

14 Vgl. Sigrid Faath (Hg.): Sozio-regionale Entwicklungsansätze in Nordafrika/Nahost. Ein erfolgversprechender Weg zur Stabilisierung der Staaten? Hamburg 2009, hier: S. 163-174.

15 Hèla Youssi: La décentralisation, remède miracle aux disparités régionales en Tunisie?, in: Orient XXI, 17. Januar 2018, abrufbar unter: <https://orientxxi.info/magazine/la-decentralisation-remede-miracle-aux-disparites-regionales-en-tunisie,2220> (letzter Zugriff: 01.06.2018).

16 The Economist: Local democracy in Tunisia. A road to nowhere? 5. Mai 2018, S. 32.

17 Aufgrund von Friktionen in der Debatte um eine Einheitsregierung spaltete sich 2016 ein Teil ab und gründete eine eigene Partei, *Machrou Tounes* („Projekt für Tunesien“).

18 Sarah Yerkes/Marwan Muasher: Tunisia's Corruption Contagion. A Transition at Risk, in: Carnegie Endowment for International Peace, 25. Oktober 2017, abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/2017/10/25/tunisia-s-corruption-contagion-transition-at-risk-pub-73522> (letzter Zugriff: 24.05.2018).

hierbei massive Beharrungskräfte an den Tag (zulasten neuer Akteure aus den marginalisierten Regionen und einer umtriebigen Startup-Szene sowie eines wirkmächtigen informellen Sektors).<sup>19</sup>

### **(Normative) Erwartungen an Dezentralisierung<sup>20</sup>**

Große Erwartungen wurden in die angekündigte und auch in die Verfassung aufgenommene Stärkung dezentraler Strukturen gesetzt (Kapitel VII, Verfassung)<sup>21</sup>, die sich von früheren vermeintlichen Dezentralisierungsmaßnahmen, mitunter als „just pure fiction“<sup>22</sup> bezeichnet, absetzt. Überhaupt kann im Zuge der arabischen Umbrüche eine neue Dezentralisierungswelle beobachtet werden (vor allem in Marokko und Jordanien), an die intern wie extern auch normative Erwar-

tungen geknüpft sind: Die westliche Entwicklungszusammenarbeit sowie gesellschaftliche AktivistInnen in den jeweiligen Ländern erhoffen sich von politischer Dezentralisierung ein Mehr an Teilhabe und Autonomie auf regionaler und lokaler Ebene. Die Argumente für Dezentralisierungsreformen in der nahöstlichen Region entstammen allerdings zumeist der Forschung zu anderen Weltregionen (z.B. Lateinamerika, Westafrika, Südostasien)<sup>23</sup> und sind hinsichtlich ihres Wirkungsgrades umstritten. Zumeist wird auf mehrere positive Effekte verwiesen: (1) Dezentralisierungsprozesse lassen eine Steigerung der Effizienz von Administration und Regierungsführung, des lokalen Wettbewerbs sowie eine Verbesserung der ökonomischen Aktivitäten erwarten. (2) Eine Ausweitung subnationaler Autonomie kann zudem ein Mehr an lokalen und regionalen Politikinnovationen hervorrufen und deeskalierend auf ethnische Konflikte wirken. (3) Dezentralisierungsstrategien lassen die politische Elite ausdifferenzieren und schaffen Opportunitätsfenster für eine bessere Repräsentation von Frauen und jüngeren Generationen sowie eine mögliche Mobilität in Richtung der regionalen und zentralstaatlichen Ebene. (4) Demokratisierungseffekte sind zu erwarten aufgrund erhöhter Partizipationsmöglichkeiten und der Autonomie der lokalen und regionalen Ebenen gegenüber dem Zentralstaat. (5) Dezentralisierungseffekte beleben aufgrund der Stärkung der lokalen Ebene den Arbeitsmarkt.

### **Dezentralisierung: ein Ziel mit unterschiedlichen Motiven**

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit dieser Reformen klaffen, wie der Fall Tunesien zeigt, massivste Lücken, was auch Implikationen für eine weiter erfolgreiche demokratische Konsolidierung erahnen lässt. Am 6.

19 “Meanwhile, 85 percent of the enterprises that provide 92 percent of private sector jobs are clustered in the coast regions: 44 percent are to be found in the Great Tunis area alone. Enterprises operating inland provide only 8 percent of private companies jobs. 17 foreign companies in the interior regions account for less than 13 percent of the total of foreign firms established in Tunisia.”, vgl. Hamza Meddeb: Peripheral Vision. How Europe can help preserve Tunisia’s fragile democracy, in: European Council on Foreign Relations – Policy Brief, Januar 2017, S. 4; abrufbar unter: [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR202\\_PERIPHERAL\\_VISION2.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR202_PERIPHERAL_VISION2.pdf) (letzter Zugriff: 24.05.2018).

20 Das „Dezentralisierungsargument“ greift auf Ergebnisse und laufende Forschungsarbeiten im DFG-finanzierten Forschungsprojekt „Dezentralisierung in der arabischen Welt: Marokko, Tunesien, Ägypten und Jordanien aus vergleichender Perspektive“ zurück (FAU Erlangen-Nürnberg; <https://www.pol.phil.fau.de/institut/middleeast/forschung/dfg-projekt-dezentralisierung/>, letzter Zugriff: 24.05.2018). Vgl. dazu auch: Thomas Demmelhuber/Roland Sturm: Warum gibt es keinen Föderalismus in den arabischen Ländern? Zur Dialektik von Autokratie und dezentraler Herrschaft, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2016, Baden-Baden 2016; Miriam Bohn/Thomas Demmelhuber/Roland Sturm/Erik Vollmann: Dezentralisierung in der arabischen Welt. Ein konzeptioneller Zugang, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2018, Baden-Baden 2018.

21 Verfassung abrufbar unter: [https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia\\_2014.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf?lang=en) (letzter Zugriff: 24.05.2018).

22 Sarah Yerkes/Marwan Muasher: Decentralization in Tunisia: Empowering Towns, Engaging People, in: Carnegie Endowment for International Peace, 17. Mai 2018, S. 2, abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/2018/05/17/decentralization-in-tunisia-empowering-towns-engaging-people-pub-76376> (letzter Zugriff: 31.05.2018).

23 Vgl. Ebenda.

Mai 2018 haben die bereits viermal verschobenen Kommunalwahlen stattgefunden. Als Gründe für die Verschiebung wurden zumeist logistische und politische Aspekte angeführt, dennoch war es vor allem die Angst des Machtverlusts an neue regionale und lokale politische Akteure, die die zentralstaatliche Ebene, allen voran die Regierungskoalition um *Ennahda* und *Nidaa Tounis* hemmte. Treffend heißt es dazu in einem Bericht der International Crisis Group: „The decentralisation process has become bogged down: it should have led to the election of regional councils, but politicians and high-level public officials fear that it will weaken central government.“<sup>24</sup>

Hinzu kommt, dass das dafür nötige Wahlgesetz für die lokale Ebene (als Ergänzung des nationalen Wahlgesetzes von 2014 mit umfassenden Quotenregelungen für Gender-Parität, jüngere Generationen und Schwerbehinderte in den jeweiligen Wahllisten)<sup>25</sup> überhaupt erst 2017 vom Parlament verabschiedet wurde und das eigentliche Rahmengesetz zum Inhalt von Dezentralisierung lange auf sich warten ließ. Dessen Formulierung begann bereits im Jahr 2015 inklusive einer Debatte in den Parlamentsausschüssen (u.a. in der „Commission de l’organisation de l’administration“ und „Commission des affaires des forces armées“). Ende März 2018 wurde es dem Parlamentsplenum vorgelegt, ohne das dafür nötige Mindestquorum zu erreichen.<sup>26</sup> Anfang April fanden erneut Parlaments-sitzungen statt mit ersten Abstimmungen über die 392 Artikel des „Code Collectivités Locales“, die sodann am 26. April 2018 – 10 Tage vor den

Kommunalwahlen am 6. Mai 2018<sup>27</sup> – abgeschlossen wurden. Streitkräfte und die Polizei wählten erstmalig (gemäß Wahlgesetz 2017) am 29. April 2018 mit einer Wahlbeteiligung von lediglich 12 Prozent.<sup>28</sup> Eine Debatte und ein Wissen der WählerInnen sowie der KandidatInnen über das Ausmaß und die Qualität der dezentralisierten Zuständigkeiten und Kompetenzen war kaum möglich. Hinzu kommt, dass das Gesetz viele Aspekte des Zusammenspiels der Lokalräte und der ernannten Gouverneure unklar lässt.<sup>29</sup>

Strukturelle Hindernisse erschweren ferner diesen Prozess: Während der Ben Ali-Regierung lebte mehr als ein Drittel der Bevölkerung außerhalb einer Kommunalverwaltung („Municipality“, arabisch: *baladiya*) und war damit territorial von der Wahlmöglichkeit lokaler VertreterInnen ausgeschlossen. Ab 2011 wurden dafür nun 86 neue Kommunen geschaffen und der territoriale Zuschnitt anderer erweitert.<sup>30</sup> So bestehen vor allem in den ländlichen Regionen große Bedenken, dass es wieder nur eine „partial decentralization“<sup>31</sup> oder „centralization of decentralization“<sup>32</sup> sein wird; mit wenig Spielraum für ein Mehr an fiskalischer Unabhängigkeit und geringer Hebelwirkung um eigene Steuern zu erheben (was das tunesische Steuergesetz möglich machen würde; in der Praxis aber nicht umgesetzt wird).<sup>33</sup> Ergebnis war eine sehr niedrige Wahlbeteiligung (vor allem bei der Jugend). Laut Oberster Wahlbehörde gaben nur etwas mehr als ein Drittel der Wahlberechtigten ihre Stimmen ab.<sup>34</sup> Unabhängige Listen bekamen die

24 Vgl. ICG: Authoritarian Drift, 2018, S. ii.

25 Letztlich waren 52 Prozent der KandidatInnen zwischen 18 und 35 Jahren alt und 49 Prozent aller KandidatInnen weiblich, vgl. <http://www.ifes.org/faqs/elections-tunisia-2018-municipal-elections> (letzter Zugriff: 10.06.2018).

26 O.V.: Des Blockages en Perspectives: Vote du Code des collectivités locales en Tunisie, abrufbar unter: <http://www.54etats.com/fr/vote-du-code-des-collectivites-locales-en-tunisie> (letzter Zugriff: 24.05.2018).

27 POMED – Project on Middle East Democracy: Tunisia’s Municipal Elections. The View from Tunis, Mai 2018, abrufbar unter: [https://pomed.org/wp-content/uploads/2018/05/Tunisia\\_QA\\_FINAL.pdf](https://pomed.org/wp-content/uploads/2018/05/Tunisia_QA_FINAL.pdf) (letzter Zugriff: 01.06.2018).

28 O.V.: Tunisia’s police, military vote for first time in decades, vgl. <http://www.dw.com/en/tunisia-police-military-vote-for-first-time-in-decades/a-43584513> (letzter Zugriff: 10.06.2018).

29 Carnegie Endowment: Decentralization in Tunisia, 2018, S. 14.

30 Ebenda, S. 6.

31 Ebenda, S. 10.

32 Ebenda, S. 12.

33 Ebenda, S. 16; das fordert auch internationale Geber heraus, wie die EU-Rechnungsprüfer bemängeln: European Court of Auditors: Special Report. EU Assistance to Tunisia, Luxemburg 2017, S. 25.

34 L’Instance Supérieure Indépendante pour les Élections, abrufbar unter: <http://www.isie.tn/actualites/2018/05/11/elections-municipales-2018-resultats-preliminaires/> (letzter Zugriff: 01.06.2018).

meisten Stimmen, gefolgt von der *Ennahda*-Liste und mit größerem Abstand der Liste des Regierungspartners *Nidaa Tounis*.<sup>35</sup>

## Tunesien und die ENP

Die Demokratisierungsforschung gegenüber der europäischen Nachbarschaft im Allgemeinen und gegenüber dem südlichen Mittelmeerraum im Besonderen ist umfassend und entlang unterschiedlicher Stränge ausdifferenziert. Dies umfasst zumeist qualitative Arbeiten.<sup>36</sup> Strukturalistische, institutionalistische und akteurszentrierte Ansätze dominieren das Feld und bieten variierende Erklärungskraft für die Ursachen, Voraussetzungen und Pfade von Demokratisierungsprozessen. Strukturalistischen Ansätzen folgend<sup>37</sup>, haben beispielsweise strukturelle Faktoren eine entscheidende Erklärungskraft, warum Tunesien eine erfolgreiche Transition durchlief. Levitsky und Way argumentieren, unabhängig möglicher Hebelwirkungen („Leverage“), z.B. aufgrund einer festgeschriebenen (negativen/positiven) Konditionalität im Rahmen eines Assoziierungsabkommens mit der EU: „Where linkage is extensive, ..., international pressure is intense and consistent, at times contributing to democratization even in countries with unfavorable domestic conditions.“<sup>38</sup> Und sie schreiben weiter: „[L]inkage to the West is less the product of specific elite decisions than of geography, economic development, colonialism, and long-standing geostrategic alliances.“<sup>39</sup> Im vorliegenden Fall liegt bspw. ein hohes Maß an „Linkage“ mit der EU vor, wie z.B. engste Wirtschaftsbeziehungen.<sup>40</sup> So gingen

2017 rund 78,5 Prozent der tunesischen Exporte in die EU.<sup>41</sup> Hinzu kommen starke „Linkage-Effekte“ mit Frankreich aufgrund jahrzehntelanger kolonialer Durchdringung bis zur Unabhängigkeit des Landes 1956. Lavenex, Schimmelfennig et al. gehen einen Schritt weiter und verknüpfen dies, indem sie drei idealtypische Modelle der Demokratieförderung identifizieren („Linkage“, „Leverage“ und „Governance“), darin vor allem die Akteursqualität von politischen Eliten und zivilgesellschaftlichen Akteuren berücksichtigen, und via „Governance“-Mechanismen in unterschiedlichen Politikfeldern effektive Möglichkeiten von Demokratieförderung aufzeigen.<sup>42</sup>

Bei einem genaueren Blick auf das Beziehungsgeflecht zwischen EU und Tunesien – eine privilegierte Partnerschaft im Rahmen der ENP seit 2012 – ist erst seit wenigen Jahren etwas mehr Schwung erkennbar.<sup>43</sup> Seit 2014 haben beide Seiten eine Mobilitätspartnerschaft unterzeichnet. Von 2011 bis 2016 sind Hilfsmittel in der Höhe von 2 Milliarden Euro (zzgl. bilateraler Transfers der EU-Mitgliedstaaten und europäischen Finanzinstitute im Umfang von ca. 8 Milliarden Euro) für Tunesien bereitgestellt worden, was eine massive Steigerung im Vergleich zu den Jahren vor 2011 bedeutet. Die Verhandlungen für ein DCFTA („Deep and Comprehensive Free Trade Area“) laufen seit 2015, stocken aber immer wieder aufgrund von Vorbehalten und Hürden auf beiden Seiten.<sup>44</sup> Ein großer Teil der zugesagten Hilfszahlungen ist indes aufgrund von Engpässen des aufgeblähten und ineffizienten Verwaltungsstabs noch nicht abgerufen worden. Die Absorptionsfähigkeit der tunesischen

35 Ebenda.

36 Exemplarisch hierfür Kapitel 38 bis 43: Schumacher/Marchetti/Demmelhuber: Routledge Handbook, 2018, S. 433ff.

37 Zum Beispiel: Steven Levitsky/Lucan Way: *Competitive Authoritarianism Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge 2010.

38 Steven Levitsky/Lucan Way: *Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change*, in: *Comparative Politics* 4/2006, S. 379-400, hier S. 380.

39 Ebenda, S. 396.

40 DG Trade: *Trade with Tunisia*, S. 3.

41 Ebenda, S. 8.

42 Sandra Lavenex/Frank Schimmelfennig: *EU Democracy Promotion in the Neighbourhood. From Leverage to Governance?*, in: *Democratization* 4/2011, S. 885-909; Tina Freyburg/Sandra Lavenex/Frank Schimmelfennig/Tatiana Skripka/Anne Wetzel: *Democracy Promotion by Functional Cooperation. Challenges to Democracy in the 21st Century*, London 2010, S.5ff.

43 Basis für alle Beziehungen ist das 1995 geschlossene Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Tunesien; für einen Überblick: European Commission: *Factsheet. Relations between the EU and Tunisia*, 4. September 2017, Brüssel, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2017-09-4\\_factsheet\\_tunisia\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2017-09-4_factsheet_tunisia_en.pdf) (letzter Zugriff: 24.05.2018).

44 Bettina Rudloff/Isabelle Werenfels: *Vertieftes EU-Handelsabkommen mit Tunesien: Gut gemeint ist nicht genug*, in: *SWP-Aktuell* 62/2018, Berlin, S. 2.

Staatsbürokratie ist weiter limitiert und war auch Thema des Treffens von EU-Kommissar Johannes Hahn mit dem Minister für Entwicklung, Investment und internationale Kooperation, Zied Ladhari, im März 2018 in Tunis. Weiter kommt hinzu, so auch der Befund der EU-Rechnungsprüfer aus dem Jahre 2017: „We found that the Commission tried to tackle too many areas with the result that the potential impact of its aid was diluted and its numerous actions were difficult to manage.“<sup>45</sup>

Im Fokus des neuen „Single Support Framework“ (SSF) für den Zeitraum 2017 bis 2020 stehen explizit sozio-regionale Dichotomien und die Förderung der Jugend (neben Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung und Förderung eines nachhaltigen Wachstums). Das setzt erste Trends der Jahre seit 2014 im Bereich der lokalen und regionalen Entwicklung fort, folgt dem „Review Papier“ zur ENP 2015<sup>46</sup> und verstärkt diese in einer konziseren Zuspitzung (vgl. dazu der SSF 2014-2016 mit dem pauschalen Ziel: „Sustainable regional and local development“).<sup>47</sup> Ausdifferenzierte Kooperationen bestehen,<sup>48</sup> stoßen aber an Grenzen, wenn die Institutionenbildung auf lokaler und regionaler Ebene aufgrund von Machtkämpfen in der Hauptstadt nicht vorankommt. Fest steht: „[D]ecentralisation is not a magic formula. While it offers a lot of opportunities, it can have possible downsides. If not well-managed, decentralisation can deepen regional disparities and make the coordination

and cohesion of public policies more intricate.“<sup>49</sup> Die 2018 abgehaltenen Wahlen sind ein wichtiger Schritt aber erst der Anfang einer über Strategien der Dezentralisierung herbeigeführten Stärkung und vor allem Institutionalisierung der lokalen und regionalen Ebene sowie einer Ausweitung von Teilhabestrukturen jenseits von Wahlzyklen auf der nationalen Ebene. Gerade die niedrige Wahlbeteiligung zeigt deutlich auf, dass diese institutionelle Stärkung der lokalen Ebene noch nicht hinreichend als solche wahrgenommen wird.

### Ausblick: Dezentralisierung als „Blaupause“?

Im Vorfeld des EU-tunesischen Assoziierungsrates im Mai 2018 sprach die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini von der großen Bedeutung der Lokawahlen: „The local elections on 6 May, which the Tunisian Government invited us to observe, marked an important step in consolidating democracy in the country and implementing the 2014 Constitution. They pave the way for an ambitious process of decentralisation.“<sup>50</sup> Dennoch handelt es sich nicht um eine „normative Einbahnstraße“: Ein dezentralisierter Staat kann auch weiterhin eine starke Zentralregierung mit sich bringen und eine Spielwiese für Beharrungskräfte alter Netzwerke und Seilschaften bleiben. Dennoch schafft eine partizipatorische Stärkung auf der lokalen Ebene einen Mehrwert an demokratischer Teilhabe, Verantwortung der Wählerschaft und lokalem „Co-ownership“.

45 European Court of Auditors: EU Assistance to Tunisia, 2017, S. 6

46 Hier heißt es konkret: „The new ENP will make a determined effort to support economies and improve prospects for the local population.“ (vgl. European Commission: Review of the European Neighbourhood Policy, JOIN(2015) 50 final, Brüssel 2015, S. 4).

47 Ebenda, S. 16; European Commission: Single Support Framework (SSF) programming document for Tunisia for 2014-2015, Brüssel 2014; European Commission: Programmation de l'Instrument européen de voisinage (IEV) (2014-2020. Cadre unique d'appui (2017-2020), abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/tunisia\\_c\\_2017\\_5637\\_annex\\_fr.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/tunisia_c_2017_5637_annex_fr.pdf) (letzter Zugriff: 07.06.2018).

48 Bspw. Berichte von einzelnen Projektklinien einsehbar auf der Webseite der Generaldirektion für Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen, vgl. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/tunisia\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/tunisia_en) (letzter Zugriff: 07.06.2018).

49 The European Centre for Development Policy Management: Tunisia's new law: another step towards local democracy, abrufbar unter: <http://ecdpm.org/talking-points/tunisia-law-towards-local-democracy/> (letzter Zugriff: 24.05.2018).

50 European Commission – Press release: Report on the state of EU-Tunisia relations: towards a strengthening of the Privileged Partnership, Brüssel, 8. Mai 2018.

Der Zusammenbruch des Ben Ali-Regimes begann in der „abgehängten“ Provinz, der Erfolg der politischen Neuordnung hängt von einer Überwindung dieser Dichotomien ab. Letztlich ist, vor allem für das Fallbeispiel Tunesien, eine erfolgreiche Dezentralisierung das entscheidende Opportunitätsfenster für ein von unten von allen Gesellschaftsgruppen getragenes demokratisches Ordnungsmodell. Gegenüber anderen Ländern der Region hat Tunesien aufgrund nicht vorliegender Veto-Akteure (wie z.B. aus den Reihen des Militärs), bereits hinreichend stabilisierter staatlicher Institutionen und verhalten optimistischen Wirtschaftsprognosen, eine vielversprechende Ausgangslage. Zweifelsohne kann der tunesische Demokratisierungsprozess auch weiterhin ein „Best-Practice-Modell“ für die Region sein. Hierfür bedarf es aber des noch stärkeren Engagements lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Akteure, wie der EU im Rahmen der ENP. Die bereits eingeschlagene konzise Stoßrichtung im aktuellen SSF gilt es fortzuführen und weiter zu intensivieren. Ein erfolgreicher Dezentralisierungsprozess, unterstützt von Programmen zur Angleichung sozio-regionaler Cleavages, wird das „Rückgrat“ der weiteren demokratischen Konsolidierung in Tunesien sein.

## Team

### Herausgeberinnen:

Dr. Katrin Böttger, Direktorin, IEP

Dr. Funda Tekin, Direktorin, IEP

### Redaktion:

Carolin Marx, Wissenschaftliche Referentin der Geschäftsführung, IEP

Layout: Eberhard Beck, Fabian Weber, Dagmar Kolatschny

Institut für Europäische Politik e.V.

Bundesallee 23

10717 Berlin

[info@iep-berlin.de](mailto:info@iep-berlin.de)

[www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de)

Unterstützt durch:



Auswärtiges Amt



Kofinanziert durch das Programm  
Europa für Bürgerinnen und Bürger  
der Europäischen Union