

Einspruch Exklusiv

Eine neue Verfassung für Tunesien? Es droht ein autoritärer Drift!

Am 25. Juli entscheiden die Tunesier, ob das Land eine neue Verfassung erhält. Der Entwurf von Präsident Kais Saied setzt den Rahmen für ein autoritäres Politikmodell und die Abkehr von der parlamentarischen Demokratie.

Von JULIUS DIHSTELHOFF UND MOUNIR MRAD



© Reuters

Tunesiens Präsident Kais Saied

Am 30. Juni 2022 veröffentlichte der tunesische Staatspräsident Kais Saied mit dem Präsidialdekret Nr. 578 einen Entwurf für eine neue Verfassung Tunesiens im Amtsblatt des Landes. Über dessen Annahme stimmt das tunesische Volk am 25. Juli 2022 per Referendum ab. Der Textvorschlag markiert den Höhepunkt eines durch den Präsidenten eingeleiteten verfassungsgebenden Prozesses seit dessen alleiniger Machtübernahme im Juli letzten Jahres. Mit einem Votum für dessen Annahme würden sich die Tunesier für die dann, nach den Verfassungen aus den Jahren von 1861, 1959 und 2014, insgesamt vierte Verfassung in der Geschichte ihres Landes entscheiden.

Inhaltlich sieht der von Kais Saied zur Abstimmung vorgelegte Verfassungsentwurf einen radikalen institutionellen Umbruch vor – die Suprastruktur des Landes wird mittels einer Präambel und 142 Artikeln, die in zehn Kapitel unterteilt sind, auf den Kopf gestellt. Innerhalb der tunesischen Gesellschaft polarisiert der Verfassungsentwurf. Die unterschiedlichen politischen Lager veränderten sich seit der Machtübernahme Saieds am 25. Juli 2021 kaum, auch wenn manche seiner einstigen Befürworter sich der zunehmend

egozentrischen Vorgehensweise Saieds entgegensetzten.

Die Unterstützer Saieds begreifen seinen Verfassungsvorschlag als Fortführung des eigentlichen revolutionären Willens von 2010/2011, bevor dieser durch die aus ihrer Sicht mangelhafte Verfassung von 2014 und ihren Institutionen im letzten Jahrzehnt fehlgeleitet wurde. Zudem berufen sie sich auf den vermeintlich basisdemokratischen Verfassungsgebungsprozess des Präsidenten, der unter anderem zwischen Januar und März dieses Jahres online Vorschläge aus der Bevölkerung für den Verfassungstext sammelte. Allerdings nahmen nur ca. 530 000 Tunesier von 9 Millionen Wahlberechtigten daran teil. Die Gegner Saieds betrachten den Verfassungsentwurf hingegen als erneuten Beweis für einen autoritären Drift im Gewand einer Machtkonzentration des Präsidenten. Sie sehen in dem Text zum einen ein Präsidialsystem mit unantastbaren Vorrechten für das Staatsoberhaupt und zum anderen auch die generelle Gefahr des Abbaus der demokratischen Errungenschaften der tunesischen Revolution von 2010/2011.

Die prominenteste Stimme der Gegner des Entwurfs war zuletzt Sadok Belaïd, ausgerechnet der Vorsitzende der durch den Präsidenten zuvor berufenen Expertenkommission. Diese Kommission bestand aus prominenten Juristen und zivilgesellschaftlichen Vertretern und war für die Redaktion eines Verfassungsentwurfes zuständig. Der von der Kommission erarbeitete Entwurf wurde vom Präsidenten jedoch in einer von ihm stark modifizierten Version veröffentlicht. Belaïd grenzt sich von diesem neuen Entwurf nun ab und sieht in ihm eine Wegebung zu einer Verfassungsdictatur durch den tunesischen Präsidenten.

Was enthält der Entwurf konkret?

Dadurch, dass sich Präsident Kais Saied nicht an die kollektive Vorarbeit seiner von ihm selbst berufenen Expertenkommission hielt, lässt sich an dem nun vorliegenden Entwurf seine ganz eigene Vision zur Systemveränderung Tunesiens ablesen. Folgende Neuerungen sind im Vergleich zu der vorherigen Verfassung von 2014 hervorzuheben:

Die Präambel des Verfassungsentwurfs legt mit Blick auf die Gewaltenteilung die Trennung der Exekutive, Legislative und Judikative fest. Anstatt diesen jedoch eine Gewalt zuzusprechen (z.B. gesetzgebende Gewalt), sollen sie nun lediglich „Funktionen“ (z.B. gesetzgebende Funktion) ausüben. Hinsichtlich der *Exekutive* offenbaren die Artikel, die die Vorrechte des Präsidenten präzisieren, eine vollständige Kontrolle über den Staatsapparat (vgl. Kapitel 04 zur Exekutive – Abschnitt 1). Dabei würde der Präsident, der gemäß Artikel 90 mit einer Wiederwahl maximal fünf Jahre sein Amt ausüben darf, allein die Exekutive repräsentieren und als alleiniges Staatsoberhaupt die Ausrichtung der Politik Tunesiens festlegen und diese nach seinem Ermessen betreiben. Eine Aufsicht durch das Parlament gäbe es nicht, der Präsident wäre also keiner Instanz gegenüber Rechenschaft schuldig.

In Artikel 87 heißt es entsprechend: "*Der Präsident der Republik übt die Exekutivfunktion mit Hilfe einer Regierung aus, die von einem Premierminister geleitet wird*" – so wird die künftige Rolle der Regierung inklusive des Premierministers marginalisiert. Folglich ist die Regierung dem Präsidenten unterstellt und muss sich nur ihm verantworten. Hinzu kommt, dass allein der Präsident die Minister ernennen und entlassen kann (Artikel 101). Überdies sollen alle Verfassungsorgane außer der ISIE (Unabhängige Hohe Instanz für Wahlen) abgeschafft werden – darunter: die HAICA (Regulierungsbehörde für audiovisuelle Medien),

die INLUCC (Instanz zur Bekämpfung von Korruption) und die INPT (Nationale Instanz für Folter-Prävention).

Auf der Ebene der *Legislative* soll das Parlament in zwei Kammern unterteilt werden („Zweikammersystem“) – zum einen in die traditionelle Versammlung der Volksvertreter (Parlament) und zum anderen in den Nationalrat der Regionen und Bezirke. Die Funktion der Versammlung der Volksvertreter ist vergleichbar mit ihrer Rolle in der Verfassung von 2014. So werden innerhalb der Versammlung spezialisierte Ausschüsse gewählt, die für die Ausarbeitung von Gesetzen und Dekreten zuständig sind. Über diese und Gesetzesvorschläge des Präsidenten wird von der Versammlung abgestimmt. Der Nationalrat der Regionen und Bezirke hingegen ist für die Ausarbeitung regionaler und nationaler Entwicklungspläne und für die jährliche staatliche Finanzplanung zuständig.

Bemerkenswert ist, dass das Verfahren für die Wahl der Mitglieder beider Kammern nicht final beschrieben wird (vgl. Kapitel 03 – Abschnitt 2). Darüber hinaus sollen Gesetzesvorschläge, die vom Präsidenten eingebracht werden, mit Vorrang geprüft werden (Artikel 68). Ein Misstrauensvotum des Parlaments gegenüber der Regierung wäre zwar kompliziert, aber möglich, wohingegen ein Misstrauensvotum gegenüber dem Präsidenten nicht zulässig wäre (Artikel 115). Zudem würde die Immunität der Parlamentarier bei Konflikten innerhalb des Parlaments eingeschränkt (Artikel 66).

In der *Judikative* hätten Richter fortan kein Streikrecht mehr. Außerdem soll das Verfassungsgericht von erfahrenen Richtern geleitet werden, die vom Präsidenten ernannt werden. Der Oberste Rat der Magistratur – ein Verfassungsorgan, welches bisher das ordnungsgemäße Funktionieren der Justiz und die Unabhängigkeit der Justizbehörde gewährleistet hat – würde durch drei so genannte Hohe Räte (Straf-, Finanz- und Verwaltungsrecht) ersetzt, die dann wiederum die Richter vorschlagen, die vom Präsidenten ernannt würden. Überdies soll der ehemalige Notstandsartikel 80 aus der Verfassung von 2014, der im Zuge der Begründung der Machtübernahme von Kais Saied im letzten Jahr Berühmtheit erlangt hatte, mit Artikel 96 modifiziert beibehalten werden. Allerdings bräuchte der Präsident nun das Verfassungsgericht nicht mehr zu konsultieren und hätte unter keinen Umständen das Recht zur Auflösung des legislativen Zweikammersystems. Der neue Artikel 96 hätte so auch in Zukunft ein hohes Missbrauchspotenzial, indem der Präsident im Falle einer „drohenden Gefahr [...] außerordentliche Maßnahmen“ ergreifen kann.

In Bezug auf die *Freiheiten und Rechte* übernimmt der Verfassungsvorschlag von Kais Saied vieles aus der Verfassung von 2014 – und nimmt gleichwohl Ergänzungen in Bezug auf die Rechte von Arbeitslosen (Artikel 18), Waisenkinder/Kinder mit unbekannter Herkunft (Artikel 52) und die Rechte von Senioren (Artikel 53) vor. Des Weiteren löst Artikel 27 („*Der Staat garantiert Glaubens- und Gewissensfreiheit*“) den vormaligen Artikel 6 aus der Verfassung von 2014 ab, indem der Staat nicht mehr als „*Beschützer des Heiligen*“ gilt. Auffällig ist auch, dass im Vergleich zur Verfassung von 2014 auf gendergerechte Ansprachen im Verfassungsentwurf verzichtet wird – die Bürgerinnen Tunesiens werden nicht explizit erwähnt. Darüber hinaus werden im Text die im Ausland lebenden Personen nicht erwähnt, obwohl sie 12% der Tunesier ausmachen. Die Rechte von Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit werden sogar beschnitten, da sie nicht mehr für das Amt des Staatspräsidenten kandidieren können.

Der Bereich der *Religion* wird im Verfassungsentwurf ebenso neu organisiert. So war eigentlich seit der Verfassung von 1959, also über sechzig Jahre lang, die Religionsfrage stets in Artikel 1 enthalten: *"Tunesien ist ein freier, unabhängiger und souveräner Staat, der Islam ist seine Religion, Arabisch seine Sprache und die Republik seine Staatsform"*. Eine zweideutige Formulierung, da sich der Islam sowohl auf Tunesien als auch auf den Staat beziehen kann. Nun wird im Entwurf von 2022 der Islam in Artikel 1 nicht mehr erwähnt – er taucht dafür erstmalig in Artikel 5 auf: Neben der Zugehörigkeit zur *"islamischen Umma"* (islamische Gemeinschaft), deren genaue Definition hier offen bleibt, heißt es in dem Text, dass es *"allein dem Staat obliegt, sich dafür einzusetzen, dass die Ziele des Islam in Bezug auf die Achtung des menschlichen Lebens, der Würde, des Geldes, der Religion und der Freiheit gewährleistet werden"*.

Einige Experten sehen darin eine Möglichkeit, dass der Staat die Definitionshoheit über die Auslegung der Religion innehat und somit die islamistischen Parteien zu neutralisieren vermöge. Andere wiederum befürchten, dieser Artikel könnte die Tür zur Annahme der Scharia (islamisches Recht) als Gesetzgebungsgrundlage öffnen, obwohl diese namentlich an keiner Stelle erwähnt werde. Denn wie soll der Staat *"die Ziele des Islam"* (Artikel 5) gewährleisten, wenn nicht durch den Rückgriff auf die Quellen oder die Prinzipien der Scharia als Grundlage der Gesetzgebung? Zudem wird der zivile Charakter des Staates im Entwurf nicht explizit erwähnt, was ein potentielles Einfallstor für die Religion bietet.

Der Präsident bleibt sich einerseits treu...

Ein Großteil der im vorgelegten Verfassungsentwurf enthaltenen Neuerungen gehen auf die Vision von Kais Saïed zurück, die er schon 2019 in seiner Wahlkampagne öffentlich gemacht hatte. Bereits damals erklärte Saïed, eine völlige Re-organisation der Macht in Tunesien vornehmen zu wollen. Vorantreiben wollte er ein alternatives Konzept für einen demokratischen Prozess ohne Parteien, das auf den Prinzipien direkter Demokratie „von unten“ beruht – eine *"invertierte Pyramide"*. Auf der obersten Ebene der Pyramide gäbe es 264 lokale Räte („conseils locaux“), die der Anzahl der Delegationen in Tunesien entsprechen und deren Vertreter direkt gewählt würden. Daraus wiederum ergeben sich die Regionalräte („conseils régionaux“), die die 24 Gouvernorate repräsentieren und in denen jeweils ein Mitglied jeder Delegation innerhalb des Gouvernorats vertreten ist. Auf der untersten Ebene der Machtpyramide steht schließlich ein Parlament, das sich aus Mitgliedern der lokalen Räte zusammensetzt.

Es ist deshalb wenig überraschend, im neuen Verfassungsentwurf von einer Schwächung des Parlaments gegenüber der Präsidentschaft zu lesen. Künftig ist sogar die Möglichkeit der Abwahl von Abgeordneten der beiden Kammern während der laufenden Legislaturperiode vorgesehen (Artikel 61). Hintergrund dieses Schrittes sind die zwischen 2019 und 2021 häufig aufgetretenen, teils gewaltvollen Konflikte innerhalb des Parlaments, die nicht nur, aber auch von Kais Saïed stark kritisiert wurden. Auch die geplante Abschaffung der Mehrheit der Verfassungsorgane ist keine Überraschung, hatte Saïed schon seit seiner alleinigen Machtübernahme im letzten Jahr begonnen, diese Institutionen schrittweise zu demontieren – angefangen mit der Auflösung der IPCCPL (Vorläufige Instanz zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzesentwürfen), über die Absetzung des Leiters der INLUCC (Instanz zur Bekämpfung von Korruption), bis hin zur Entlassung und Ersetzung der Mitglieder des CSM (Oberster Rat der Magistratur).

Mit Blick auf die im Verfassungsentwurf ausformulierten Rechte und Freiheiten war ebenfalls zu erwarten, dass die meisten von ihnen aus der Verfassung von 2014 beibehalten wurden – denn Saied begreift diese nicht als Errungenschaft des bisherigen Verfassungstextes, sondern als diejenigen der Revolution. Auch die Streichung des ersten Artikels, der den Islam als die Religion des tunesischen Staates festlegt, war spätestens seit seinem Interview in der Präsidentschaftswahlkampagne 2019 absehbar. In dem Interview gab Saied zu erkennen, dass er den Islam als die Religion der gesamten Umma und nicht eines Staates allein betrachtet. Folglich sei der Staat lediglich für die Umsetzung der fünf Ziele der Scharia (wie sie im derzeitigen Verfassungsentwurf als Ziele des Islams bezeichnet werden) zuständig.

...und liefert andererseits ein „Kuckucksei“

Trotz all dieser erwartbaren Aspekte lassen sich im vorliegenden Textvorschlag prägnante Unterschiede zur ursprünglichen Vision Kais Saieds in der Umsetzung seines Konzepts der „invertierten Pyramide“ erkennen. So findet die basisdemokratische Suprastruktur keine Anwendung mehr. Dem Verfassungsentwurf lässt sich allenfalls ein hybrides Modell aus Basisdemokratie und Präsidialherrschaft entnehmen. Während der Wahlkampagne Saieds von 2019 war in seinem Konzept hingegen noch keine Rede von einem Präsidialsystem, sondern ausschließlich von einer bottom-up-Entscheidungsstruktur, die auf die Partizipation von zuvor marginalisierten Tunesiern fokussierte. Die in Saieds Vision angedachte „invertierte Pyramide“ ist lediglich im Bereich der Legislative zu finden und in der Exekutive inexistent.

Auch die Entscheidungsebene der lokalen Räte („conseils locaux“), welche in Saieds ursprünglicher Vision die oberste Ebene der Pyramide darstellt, findet keine Erwähnung im Verfassungsentwurf. Ursprünglich hätten die lokalen Räte direkt gewählt werden und Ursprung für die Regionalräte („conseils régionaux“) sein sollen. Letztere wiederum sind im vorliegenden Textvorschlag zwar enthalten, jedoch bleiben die einzelnen Wahlverfahren, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Nationalrat der Regionen und Bezirke, unerwähnt. Endgültige Klarheit darüber wird wohl erst ein Wahlgesetz bieten. Es scheint aber schon jetzt wahrscheinlich, dass die Persönlichkeitswahl die bisherige Listenwahl ersetzen wird, damit Saied den Einfluss von Parteien abermals eingrenzen kann.

Alles in allem entspricht der vorliegende Verfassungsentwurf einer Art „Kuckucksei“ des Präsidenten für einen angeblich inklusiven und transparenten Verfassungsgebungsprozess, da er ausschließlich seine eigene Vision berücksichtigt. Kais Saied setzt mit dem Verfassungsentwurf seinen Kurs des autoritären Drifts fort: Er möchte mit unveräußerlichen Vorrechten auf der Basis einer Verfassung durchregieren, die nach seinen Vorgaben zugeschnitten ist. Die parlamentarische Demokratie wäre mit der Annahme des Verfassungsentwurfs abgeschafft und eine autoritäre Eskalation eingeleitet.

Unklar bleibt, wie die Beteiligung des tunesischen Volkes am Referendum vom 25. Juli 2022 ausfallen wird – wobei die Annahme des Verfassungstextes keinem Quorum unterliegt und seine Inkraftsetzung direkt nach der Verkündung des Ergebnisses stattfindet (Artikel 139). Schon jetzt zeigen aber gesellschaftliche Reaktionen auf den Verfassungsentwurf, dass eine konstitutionelle Neugründung Tunesiens nicht einvernehmlich und ohne Widerstand beschlossen werden würde. Die meisten relevanten politischen Akteure haben bis jetzt noch

keine klare Wahlempfehlung für das Referendum gegeben, während zahlreiche Parteivertreter und zivilgesellschaftliche Organisationen zum Boykott des Verfassungsentwurfs aufrufen. Die größte tunesische Massenorganisation, der mächtige Gewerkschaftsbund UGTT, welcher dem Saïd'schen Verfassungsgebungsprozess auch kritisch gegenüberstand, überlässt seinen Mitgliedern die Entscheidung.

Sollte der Verfassungsentwurf wider Erwarten durchfallen, ist der weitere Verlauf ebenso ungewiss. Es ist davon auszugehen, dass Kais Saïed einer Rückkehr zur Verfassung von 2014 nicht zustimmen und wahrscheinlich wie bisher per Dekret weiterregieren würde. Gemäß seiner Agenda würden trotzdem am 17. Dezember 2022 die ersten Legislativwahlen auf der Basis der dann neuen Verfassung Tunesiens stattfinden – allerdings administriert durch die ISIE (Unabhängige Hohe Instanz für Wahlen), die laut Kritikern durch die eigenmächtige Ernennung ihrer Mitglieder im Mai diesen Jahres von ihm kooptiert wurde.

Mit der neuen Verfassung ab dem 25. Juli 2022 würde ein neues Politikmodell Tunesiens etabliert, welches den Rahmen für die Rückkehr eines autoritären Präsidialsystems setzt. Es erinnert an die Diktaturen aus der tunesischen Vergangenheit. Obwohl Kais Saïed die vermeintlich künftige Verfassung als Allheilmittel für sämtliche gravierenden Probleme des Landes propagiert, würde solch eine konstitutionelle Neugründung des Staates allein nicht ausreichen, um den mannigfaltigen Krisen des Landes zu begegnen. Missstände, die bereits zu Zeiten der tunesischen Revolution von 2010/2011 artikuliert wurden, verschärfen sich im letzten Jahrzehnt. Saïed findet mit dem aktuellen Verfassungsgebungsprozess keine Antworten darauf – der drohende Staatsbankrott, die steigende Inflation, der Zusammenbruch des Gesundheitssystems oder fehlende Sozialreformen sind nicht Teil der aktuellen Saïd'schen Agenda.

Dr. Julius Dihstelhoff ist seit Mai 2020 Akademischer Koordinator des internationalen "Merian Centre for Advanced Studies in the Maghreb (MECAM)" mit Sitz in Tunis. Außerdem ist er Post-Doc am Fachbereich Politik des Centrums für Nah- und Mitteloststudien (CNMS) der Philipps-Universität Marburg.

Mounir Mrad ist Politologe und seit Juni 2022 Programme Manager im "Merian Centre for Advanced Studies in the Maghreb (MECAM)".

Quelle: F.A.Z. Einspruch