

■ Symposium des Wissenschaftlichen Beirats der Südosteuropa-Gesellschaft

Krise der Demokratie in Südosteuropa: Ursachen und Auswege

Halle an der Saale, 24. Februar 2017

Bericht von Martin Mlinarić, Halle, und Dragan Šljivić, Erfurt

Ist die liberal-demokratische Weltordnung in der schwersten Krise ihres Bestehens? Und wenn ja, welche Ursachen und Auswege können auf lokaler, nationaler und (südost-)europäischer Ebene identifiziert und gedacht werden? Zu diesem am Puls der Zeit schlagenden Thema diskutierte am 24. Februar 2017 ein hochrangiges Panel von Südosteuropa Wissenschaftler/innen aus dem deutschsprachigen Raum und Kroatien in Hörsaal I des Steintor-Campus' der Martin-Luther-Universität (MLU) zu Halle-Wittenberg.

Der Präsident der Südosteuropa-Gesellschaft (SOG), Dr. h.c. *Gernot Erler* (MdB), wies in seinen einführenden Worten auf den nahezu inflationär gebrauchten Begriff der Krise hin. Jedoch bestehe in der Tat für die Europäische Union (EU) und auch die Region Südosteuropas (SOE) keinerlei Konsens und Gewissheit über die noch vor wenigen Jahren attraktiv angepriesene „Einbahnstraßen-Europäisierung“. Illiberale und anti-demokratische Entwicklungen, etwa in

Polen und Ungarn, zeigten auf, dass Grundlagen und Werte der EU wenige Jahre nach dem EU-Beitritt in Frage gestellt werden könnten. Auf dem westlichen Balkan und erst recht in der Türkei sei die Beitrittsperspektive wiederum keinerlei Garant für Zukunftsoptimismus. Im Gegenteil: autoritäre Politikertypen und die Abwendung von rechtsstaatlichen Grundprinzipien verdeutlichten, dass freie Wahlen allein keine Demokratie im Sinne klassischer „*checks and balances*“ garantierten. Die mangelnde Unabhängigkeit der Medien sei neben der defizitären Rechtsstaatlichkeit, der oftmals fehlenden Unabhängigkeit der Justiz und nur partiell implementierten Minderheitenrechten Kennzeichen illiberaler Demokratien.

Nach den Grußworten des Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats der SOG, Prof. *Wolfgang Aschauer* (Flensburg), führte Prof. *Florian Bieber* (Graz) in das Thema des Symposiums ein. Wenn die Demokratie in SOE in der Krise sei, dann müsse man diese Entwicklungen in einen globalen Kontext stellen. Es handle sich um lokale Manifestationen von Demokratie-Krisen, welche jedoch bereits seit den 1990er Jahren diskutiert würden. Mithin stelle sich die Frage, ob es sich nun um genuin „neue Krisen“ handele oder nicht vielmehr eine Art von wellenartiger Fortsetzung. Empirische Daten legten eindeutig Rückschlüsse in Demokratisierungsprozessen nahe und belegten Demokratie-Müdigkeit auch in ehemals als konsolidiert geltenden Demokratien. Die Entwicklungen in SOE seien Bestandteil einer breiteren Entwicklung, denn einen liberal-demokratischen Konsens gebe es nunmehr weder in den globalen Machtzentren noch in den Peripherien. Autoritäre Herrschaftsformen würden sowohl aus den Zentren in die Peripherien getragen (Beispiel: die USA unter Trump oder Putin in Russland) als auch in den Peripherien vom Zentrum geduldet – wie etwa im Kontext jüngster Entwicklungen in der Türkei oder der Schließung der Balkanroute.

Den ersten inhaltlichen Beitrag des Panels leistete Dr. *Michael Hein* (Berlin) mit einer empirischen Darstellung von Stagnation und Krisenerscheinungen südosteuropäischer Demokratien. Auf Basis von Datensätzen der Bertelsmann Stiftung und von Freedom House (2006-2015) wurde die objektive Demokratie-Messung der subjektiven Laienperspektive gegenübergestellt. Für SOE sei ein leichter Abwärtstrend in diesem Untersuchungszeitraum unverkennbar, denn fast alle Länder rangierten um den oder unter dem kritischen „Schwellwert 6“ (10er-Skala). Indikatoren seien etwa die durchgehend negative Entwicklung im Bereich der Freiheit von Massenmedien (zwischen Wert 3-6). Auf Basis der Daten des Eurobarometers ließe sich zudem feststellen, dass auf der Subjektebene das Vertrauen in nationale Parlamente und Regierungen gleichermaßen schwinde, wobei dieser Prozess in den EU-Mitgliedstaaten SOEs sogar noch dramatischer sei. Hein schloss mit dem Resümee, dass man deutlich eine Stagnation von Demokratisierung in SOE verzeichnen könne, jedoch legten die Daten keinen dramatischen „*authoritarian rollback*“ nahe.

Im Anschluss sprach der renommierte kroatische Wahlforscher, wissenschaftliche Beirat der Friedrich-Bert-Stiftung und jahrelange Dekan der Politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität Zagreb, Prof. *Nenad Zakošek* (Zagreb), zur „Rückkehr der Geschichte: Wie Nationalismus und Autoritarismus die Europäisierung untergraben“. Die Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) markiere eine Zäsur und bedinge nicht nur den drastischen Fall des Vertrauens in die politischen Systeme, sondern auch eine neue Präsenz von umkämpfter und vermeintlicher Geschichte („*political uses of history*“) in den politischen Kulturen SOEs. Zakošek skizzierte drei Phasen dieser rückkehrenden Entwicklungen:

1. die Rückkehr eines personalisierten, nationalistisch-autoritären Politikertypus der frühen 1990er Jahre in der Gegenwart (Serbien: Aleksandar Vučić; Kroatien: Tomislav Karamarko) mit einer Orientierung an Viktor Orbán;
2. die Rückkehr von Dissensen über die Geschichte im Zweiten Weltkrieg und den „Vater-

ländischen Heimatkrieg" in Kroatien (1991-1995) in Serbien und Kroatien bzw. eine (Neu-)Erfindung von nationaler Geschichte wie in Mazedonien (z.B. „Skopje 2014“) geschehen;

3. eine tektonische Verschiebung der Geopolitik durch das Schwinden der unipolaren Weltordnung und des Rückzugs der hegemonialen Rolle der USA.

Hierfür identifizierte Zakošek drei Ursachen und „Schuldige“: (1.) den Klientelismus und Machtmissbrauch durch konservative und kosmopolitische Eliten gleichermaßen; (2.) die „externen Modernisierer“, die nur formal-institutionelle und keine substanziellen Kriterien im Rahmen der Europäisierung beachtet hätten; (3.) die Bürger selbst, die sich an Netzwerke des Klientelismus angepasst und partiell von diesen Verhältnissen profitiert hätten. Abschließend beurteilte Zakošek die von Wolfgang Merkel vor einer Dekade als möglicherweise positiv zu beurteilende Rolle der Zivilgesellschaft in konsolidierten Demokratien als nicht schlüssig, da sich jene in SOE nur als „Anhängsel der Machthaber“ oder Anhängerin illiberaler Tendenzen entwickelt hätten.

Zu „Neuen Formen der autoritären Gouvernamentalität: Ein Vergleich zwischen Serbien, Mazedonien und der Türkei“ referierte Dr. **Vedran Džihic** (Wien). Zwar beziehe sich der Begriff der Gouvernamentalität, so wie ihn Džihic verwendet, nicht unmittelbar auf die Studien Michel Foucaults zu diesem Themenkreis, jedoch gehe es ebenso um eine Art des Regierens und Regiert-Werdens, eine neue Form der Rationalität und eines neu-erfundenen Machttypus. Diese neue Form der autoritären Gouvernamentalität stelle eine ernsthafte Bedrohung für die liberal-demokratische Weltordnung dar. Džihic skizzierte anekdotisch die Verschiebung hin zu autoritären Herrschaftsformen in Serbien, Mazedonien und der Türkei und benannte hierfür vier wesentliche Gründe:

1. Zum Ersten werde ersichtlich, dass es auf globaler Ebene keine lineare Entwicklung zu westlichen Demokratien gebe.
2. Zum Zweiten sei die Normativität des Westens als „*role model*“ deutlich regressiv.
3. Drittens generierten autoritäre Systeme neue geopolitische und normative Legitimität (z.B. Russland, Ungarn, Türkei).
4. Letztlich hätten die neuen autoritären Herrschaftsformen die Tendenz, sich als ewig aufzufassen („wir sind gekommen, um zu bleiben“). Paradigmatisch hierfür sei die Rede von Recep Tayyip Erdoğan (2011) über die Türkei im Jahr 2023.

Džihic analysierte ferner vier Merkmale der autoritären Gouvernamentalität. Das *erste* Merkmal sei der Missbrauch der Demokratie in illiberaler Absicht. Beispielhaft hierfür sei ein Zitat Erdoğan's, in welchem er sagte, dass die Demokratie „ein Mittel, kein Ziel, eine Straßenbahn, von der wir abspringen“ sei. Das *zweite* Kennzeichen sei ein rational-kühler Machtpragmatismus (z.B. Aleksandar Vučić: „Serbien braucht eine ruhige starke Hand“) im Spiel mit der Demokratie: „Unsere“ Form der Demokratie sei zwar vielleicht illiberal, aber besser und angeführt von einem messianischen „*Leader*“, wie im Fall des neuen US-Präsidenten Donald Trump. Das *dritte* Merkmal finde sich im Verschmelzen von Demokratie-Rhetorik und Nationalsymbolik wieder. Und *viertens* seien die neuen Agenten der autoritären Gouvernamentalität Wirtschaftspragmatiker und „Machertypen“, die an der global-kapitalistischen Ungleichverteilung partizipierten und eine Verteilung der Güter entlang informeller und klientelistischer Kreise zu ihren Gunsten gestalteten.

Abschließend stimmte Džihic jedoch optimistisch, dass gegen-hegemoniale Widerstandsformen in SOE sichtbar seien. Kontraste würden gezeichnet und es gehe zukünftig darum, die Errungenschaften der liberalen Ordnung gegen neue autoritäre Formen abzuwehren.

Hierbei sei es essenziell, dass im Zentrum und an den Peripherien neue Formen der Normativität eine offensive Form der Kontrastziehung zu autoritären Formen der Gouvernementalität vornähmen.

Den letzten Input-Vortrag des Panels leistete Dr. *Natasha Wunsch* (Zürich) zu „Demokratischen Rückschritten in Südosteuropa: Welche Rolle spielt die EU?“. Die Entkopplung von Demokratisierung und Europäisierung sowie demokratische Regressionen seien in ehemaligen „Vorreiterstaaten“, wie Polen oder Ungarn, unübersehbar. Ferner seien die *Freedom House*-Daten besonders Besorgnis erregend für Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro. Man sei mit einer Dualität von demokratischer Stagnation (Bosnien-Herzegowina und Kosovo) sowie Regression (Mazedonien und Serbien) konfrontiert. Neue Formen der demokratischen Dekonsolidierung betreffen mangelnde Rechtstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Medien. Die Abkehr der Bevölkerungen vom Ziel des EU-Beitritts und den damit verbundenen Reformen bedingen laut Wunsch die Notwendigkeit einer strategischen Anpassung von Anreiz- und Sanktionsmechanismen von Seiten der EU.

Mögliche Lösungsansätze bot Wunsch in der Anpassung der EU-Erweiterungspolitik durch Abmahnungen demokratischer Rückschritte, eine Erhöhung von Transparenz bei den Beitrittsverhandlungen und den Ausbau sozialisationsbasierter Mechanismen für Demokratie-Förderung im Bereich der Zivilgesellschaft, von Bildungs- und Austauschprogrammen an. Ziel müsse es sein, eine positive Verknüpfung von Europäisierung als Demokratisierung und keine künstliche Beschleunigung des EU-Beitrittsprozesses voranzutreiben. Eine aktive Bekämpfung demokratischer Rückschritte in der EU und die Erhöhung von Transparenz seien wichtige Interventionen und Mechanismen hierfür.

In der anschließenden Diskussion des Panels wurde die Frage der Medienfreiheit nochmals eingehend vertieft. In Serbien etwa sei, so Prof. Bieber, die quantitative Berichterstattung über die SNS-Regierung und Opposition beim staatlichen Rundfunksender RTS mit 85:15 % verteilt; beim privaten Sender Pink seien es gar 90:10 %. Staatliche und private Massenmedien seien folglich gleichermaßen betroffen. Medienfreiheit und elementare Grundrechte sollten von Deutschland in Ländern der Region klar eingefordert werden und die Bundesrepublik müsse eine Führungsrolle innerhalb der EU übernehmen, denn semi-autoritäre Regime seien an der Anerkennung durch große EU-Mitglieder sehr interessiert, so Dr. Džihic. Bündnisse mit kritischen Gegenbewegungen und zivilgesellschaftlichen Gegenöffentlichkeiten seien unverzichtbar, um die autoritäre Mediendominanz in SOE herauszufordern. Den neuen Medien komme hierbei eine ambivalente Rolle zu, denn diese könnten von autoritären und liberalen Akteuren gleichermaßen ungefiltert genutzt werden. Auf die jüngsten ministeriellen Kürzungen von Finanzmitteln in Kroatien für kritische Gegenmedien und die damit katastrophalen Auswirkungen für den demokratischen Pluralismus wies Prof. Zakošek hin. Die Situation könnte jedoch bei veränderten Wahlergebnissen noch dramatischer werden. Es sei immer auch eine Frage, wer regiere. In Kroatien gebe es noch keine große Mehrheit für semi-autoritäre Tendenzen, jedoch habe die HDZ unter Tomislav Karamarko (2012-2015) genau dies versucht, sei aber vorerst gescheitert.

Ob es sich aus der Makroperspektive betrachtet bei den politischen Systemen SOEs um hybride Gebilde, Zwischenstufen oder eigene Herrschaftsformen handle, beantwortete Dr. Hein mit der Einschätzung, dass die Lage und Situation in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sei. Jedoch gebe es in einzelnen Staaten Besorgnis erregende Symbiosen von politischer, ökonomischer und medialer Macht. Die Sehnsucht nach einem „*strong leader*“ in vielen Staaten SOEs resultiere in vielen Fällen aus Fehlanreizen von Seiten der EU, so Dr. Wunsch, und sie bekräftigte wiederholt, dass das Monitoring der Gesetzesprozeduren in den Mitglieds- und Staaten des Westbalkans von der EU angepasst werden müsse.

Aus dem Publikum wurden verschiedene Themenbereiche des Podiums aufgegriffen und ergänzt, wobei unterschiedliche Stränge und Zugänge hierbei voneinander unterschieden und zusammengefasst werden können. Kontrovers diskutiert wurde über:

1. die aktive und passive Rolle der EU als Akteur,
2. den Status des EU-Erweiterungsprojekts im westlichen Balkan,
3. die Frage von kulturell-historischen Prägungen in SOE,
4. Zukunftsaussichten und Potenziale.

Aus der Reihe ehemaliger deutscher Botschafter/innen in Südosteuropa wurde die Frage aufgeworfen, ob die EU wirklich der große Akteur und die Panel-Beiträgenden nicht doch einer sehr teleologischen Perspektive verhaftet seien. Im Moment erlebe man, dass Südländer (z.B. Türkei / Mexiko) ihre nördlichen Nachbarn (EU / USA) mit bedrohlichen Migrationsszenarien „erpressen“. Gleichzeitig stelle sich angesichts der Fragilität und schwindenden EU-Attraktivität die Frage, ob es a) andere Lösungsperspektiven als den EU-Beitritt gebe, und b) ob fehlende Zeit, Ressourcen, EU-Beitrittsmüdigkeit und Probleme innerhalb der EU als stagnierende Brems-effekte wirkten. Die EU sei implodiert und Teil des Problems, denn Gelder würden an NGOs nur halbherzig vergeben, stattdessen würden sich kriminelle Eliten bereichern und darüber hinaus gebe es kaum einen lösungsorientierten Diskurs. Tobias Flessenkemper (Köln) führte aus, dass man jedoch immer noch davon ausgehen könne, dass die EU „*the only game in town*“ sei, dennoch müsse man zur Kenntnis nehmen, dass sie sich sehr stark verändert habe und von demokratischen Werten ausgehöhlt worden sei.

Als zweites wurde diskutiert, ob das EU-Erweiterungsprojekt im Moment quasi „gestorben“ sei und das „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“, jüngst von EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker ausgerufen, an diesem Umstand noch viel ändern könnte. Basale Konstruktionsfehler der EU legen allzu oft offen, dass das EU-Parlament und die jeweiligen nationalen Parlamente nicht zu harmonisieren seien. Laut Dr. Hein sind die Kommission und der Rat aufgrund der Hürden in Artikel 7 EUV (Suspendierung der EU-Mitgliedschaft) unfähig, mit Erscheinungen von Entdemokratisierung im Inneren umzugehen, da sich die Visegrád-Gruppe in einer Allianz befindet. Die EU werde in einem derart desolaten Zustand nicht überleben, wenn man keine Mechanismen finde, um auf illiberale und regressive Strukturen adäquat zu reagieren, hieß es aus dem Publikum. Alles in allem machten die Auswirkungen der Finanz- und Flüchtlingskrisen sowie der Rechtspopulismus in allen großen EU-Ländern eine Ausweitung der EU-Kompetenzen bzw. der sechs europäischen Gesetzgebungsmaßnahmen zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes („Sixpack“) unwahrscheinlich.

Ein weiterer diskutierter Punkt stellte die politisch-kulturelle Sozialstruktur und die Alltagskulturen in SOE dar. Formale Änderungen auf der legislativen Ebene seien möglich gewesen, doch politisch-kulturelle Orientierungsmuster und reale Verhaltensweisen durch Förderprogramme im Bereich der Bildung zu verändern (sowie von Dr. Wunsch vorgeschlagen), sei wenig vielversprechend, so Botschafterin a.D. Gudrun Steinacker (Wien). Kulturwissenschaftliche Perspektiven wurden von Prof. Klaus Roth (München) auf dem Podium vermisst und er verwies darauf, dass sozio-kulturelle Praktiken des Klientelismus in den Alltagskulturen SOEs tief verankert sind. Man beobachte gegenwärtig den „Sieg der Alltagskultur über die große Politik“. Westliche Politiker und EU-Bürokraten hätten viel zu oft die implizite Annahme besessen, die Mentalitäten von Norwegern, Finnen und Niederländern seien deckungsgleich mit jenen der Bulgaren, Rumänen und Ungarn. Ferner zeigten nach Roths Einschätzungen und jahrelangen Forschungen die politischen Eliten SOEs „zwei Gesichter“: Ein freundliches Antlitz gegenüber Brüsseler Bürokraten und ein vollkommen anderes Bild im Innenverkehr, womit sie die EU quasi an der „Nase herumführten“. Als Replik auf diese Einlassungen erwiderte Prof. Zakošek, dass

kultureller Determinismus keine ausreichende Erklärung sei. Es seien vornehmlich die Institutionen, welche die Praktiken von Menschen prägten. Und Dr. Džihic zeigte sich skeptisch gegenüber der Erklärungskraft kulturalistischer Balkanismus- oder „Orientalismus-Debatten“. Auch Dr. Hein untermauerte anhand empirischer Daten, dass das demokratische Potenzial in den Bevölkerungen SOEs unter Berücksichtigung der Kovariante „schwierige Sozialstruktur“ extrem hoch sei im Vergleich zu Ländern Nord- und Westeuropas.

Ein letzter größerer Diskussionspunkt erstreckte sich entlang der Frage, wie man mit „Machtneurotikern“ wie Kaczyński, Orbán oder Erdoğan, die eine aktive Einmischung in zentrale demokratische Institutionen wie Medien oder Verfassungsgerichtshöfe betreiben, umzugehen habe. Es sei zunächst ein langer Prozess und Kampf, so die Diagnose von Prof. Zakošek, und man brauche wie in den USA der 1960er Jahre neue *civil rights movements* innerhalb der EU. Dies wurde von Dr. Džihic bekräftigt und darauf verwiesen, dass es gegenwärtig und zukünftig an der Zeit sei, scharfe Kontraste zu ziehen und Gegenalternativen aufzuzeigen. Die EU habe die Stärke, sich in der Krise neu zu erfinden. Der Journalist Erich Rathfelder (Sarajevo) bedauerte, dass man sich leider fast überall in der liberal-demokratischen, westlichen Welt in einer Verteidigungslogik befinde und Abwehren eine äußerst schlechte Taktik für Gegenwart und Zukunft sei, da sie kein attraktives Gegennarrativ bieten könne. Auf dem Westbalkan sehnten sich die Bevölkerungen nach normalen demokratischen Verhältnissen, jedoch stünden wieder neue Konfliktherde vor der Tür. Rathfelder fragte ratlos: Was macht die EU, wenn es in der Republika Srpska zu einem Krieg kommt?

Letztlich wurde die Rolle der Zivilgesellschaft nochmals von Kirsten Brehm (Zoran Đinđić Stipendienprogramm der Deutschen Wirtschaft – GIZ) angesprochen und angezweifelt, ob eine von außen unterstützte Zivilgesellschaft wirklich Dinge bewegen könne oder im Rahmen autoritär-nationalistischer Regime nicht äußerst vulnerabel sei. In Zeiten, in denen die nationalen Sozialversicherungssysteme in SOE zusammenbrechen und tausendfach Ärzte die jeweiligen Gesundheitssysteme verlassen, sehnten sich die Menschen wohl eher nach klaren und einfachen Entscheidungen. Grenzübergreifende „*best practice*“-NGOs sollten in jedem Fall unterstützt werden, jedoch müsse man bei der Zivilgesellschaft genau hinschauen und eine klare Grenze zwischen liberal-demokratischen und illiberal-autoritären Verbänden und Vereinigungen ziehen, so Dr. Džihic.

Abschließend resümierte Prof. Bieber, dass liberal-demokratischer Fortschritt und ökonomisches Wachstum letztlich auch vom Optimismus einer Gesellschaft abhingen. Die jüngsten Proteste und Entwicklungen in Rumänien und Mazedonien gäben Grund für Zukunftsoptimismus. Noch müsse, so Bieber, der demokratische Autoritarismus ohne autoritäre Strukturen auskommen und es gebe Grund zur Annahme, dass Veränderungen hin zur Erhaltung und Attraktivitätssteigerung der liberal-demokratischen Ordnung auch in der Region SOE möglich sind.