

**Christian Hagemann**

## **Ernten was man sät** Perspektiven der EU in Südosteuropa jenseits der Stabilokratie

### **Abstract**

#### **Reap what you sow – EU-perspectives in Southeast Europe beyond Stabilocracy**

The European Union's (EU) policy in Southeast Europe is in crisis. On the one hand, citizens and governments of the region are frustrated because of the constant postponement of accession to the EU. On the other hand, the region is still viewed in EU capitals and by many of its citizens as a source of instability and problems for the continent. However, various researchers and observers working on politics in Southeast Europe agree that the EU is not innocent regarding the decline of democracy and rule of law in the region. They see the EU as complicit by legitimating and often financially supporting non-reforming governments, so-called "Stabilitocracies".

This article finds evidence for this argument in two less discussed country cases, namely North Macedonia and the Republic of Moldova. However, it also argues that the EU was eventually key in supporting oppositional actors to bring the Stabilocrat-governments down when their time had come. Still, another problem of the EU is addressed: Its inability to support credible reform actors and their agendas in the region by offering a meritocratic EU accession process. The EU is thus not only an involuntary supporter of authoritarianism in the region, but also able to act as an ally of strong opposition movements. However, in its current state and with its current policy the EU seems unable to "bring in the harvest" of its successful actions in Southeast Europe.

### **Dr. Christian Hagemann**

*Studium der Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaft und Rechtswissenschaft in München, Münster und Cluj-Napoca. Arbeitete nach seiner Promotion in Politikwissenschaft an der LMU als Post-Doc und Vertretungsprofessor für Policy Analysis an der Hochschule für Politik an der Technischen Universität München. Hagemann ist ab dem 1. April 2022 Geschäftsführer der Südosteuropa-Gesellschaft. Forschungsinteressen: Postkommunistische Politik, EU-Fonds, EU-Erweiterungsprozess und die östliche Nachbarschaft, Klientelismus und Parteienpatronage, Umweltpolitik, erneuerbare Energien.*

**Kontakt:** [Hagemann@sogde.org](mailto:Hagemann@sogde.org)

*Der Beitrag wurde fertig gestellt im Februar 2022.*

## Einleitung

Die Politik der Europäischen Union (EU) in den Nicht-EU-Mitgliedstaaten Südosteuropas steckt in einer Krise. Auf der einen Seite hat die EU durch die fortwährende Aufschiebung des Beitrittsversprechens sowie die mangelnde Kritik an autoritären Regierungen in der Region stark an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Auf der anderen Seite erreichen die europäische Öffentlichkeit aus der Region fast nur negative Meldungen von ethnischen Konflikten, politischer Instabilität oder Sympathiebekundungen für autoritäre Großmächte.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, dass sich das Bild einer Krisenregion Südosteuropa, die sich immer weiter von der EU zu entfernen scheint, und das eines gestörten Verhältnisses der EU zur Region auch in den Köpfen vieler Bürgerinnen und Bürger festsetzt. Eine kürzlich gemeinsam von der Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG) und dem in Belgrad ansässigen European Fund for the Balkans (EFB) in Auftrag gegebene Umfrage hat beispielsweise ergeben, dass in Serbien nur noch zehn Prozent der Befragten der EU zutrauen, positiven Wandel in ihrem Land zu befördern. Gleichzeitig glaubten 66 Prozent, dass autoritäre Staaten (oder zumindest autoritäres Handeln) besser geeignet seien, die Covid-19-Pandemie zu bewältigen.<sup>1</sup> Demgegenüber ist in Deutschland seit Jahren nur noch ein knappes Drittel der Bevölkerung für eine Erweiterung der EU (in Richtung Südosteuropa), während sich eine stabile Mehrheit dagegen ausspricht.<sup>2</sup> Damit liegt Deutschland sogar unter dem EU-Durchschnitt der Erweiterungsunterstützung, allerdings auch klar im Trend der „alten“ Mitgliedstaaten.<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Wie sieht die Zukunft der EU in der Region Südosteuropa und insbesondere in den Westbalkan-Staaten aus? Der Mangel an Fortschritten auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft wird immer wieder mit dem Vorherrschen von „Stabilokratien“ in der Westbalkan-Region in Verbindung gebracht. Stabilokratien können definiert werden als „governments that claim to secure stability, pretend to espouse EU integration and rely on informal, clientelist structures, control of the media, and the regular production of crises to undermine democracy and the rule of law.“<sup>4</sup> Es handelt sich demnach um autoritäre Systeme, die sich aufgrund eines Bekenntnisses zur EU und des Versprechens, für Stabilität zu sorgen, einer relativ hohen Legitimität erfreuen. Dabei lösen sie aber vor allem Krisen, die sie zuvor selbst verursacht haben, um weiterhin trotz schwacher Regierungsleistungen gebraucht zu werden.<sup>5</sup> Die Politikwissenschaftlerinnen Solveig Richter und Natasha Wunsch weisen in ihrer Untersuchung für diese Länder de facto sogar eine Entkoppelung von Fortschritten im EU-Erweiterungsprozess und der Entwicklung der Demokratie nach.<sup>6</sup> In der Literatur werden vor allem Serbien und Montenegro immer wieder diskutiert, die als „fronrunner“ des EU-Erweiterungsprozesses in der Westbalkan-Region gelten, jedoch gleichzeitig laut Freedom House seit 2017 neben Ungarn und Polen die größ-

1 Tena Prelec / Jelena Vasiljević / Vedran Džihčić / Marko Kmezić, Outta Trust? (Post)-Pandemic Trust and Democratic Resilience in the Balkans (Policy Brief), *Balkans in Europe Policy Advisory Group* (BiEPAG), Graz 2021, S. 7.

2 Statista, Meinung in Deutschland zu einer zusätzlichen EU-Erweiterung 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/153842/umfrage/haltung-in-deutschland-zu-einer-zusaetzlichen-eu-erweiterung/> (abgerufen am 13.2.2022).

3 Tobias Spöri, Was steckt hinter der Ablehnung der EU-Erweiterung am Westbalkan?, *DER STANDARD*, 9.2.2021.

4 Florian Bieber, The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies, in: *Horizons* (2018) 10, S. 176–185, S. 176.

5 Ebd., S. 179.

6 Solveig Richter / Natasha Wunsch, Money, Power, Glory: The Linkages between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans, in: *Journal of European Public Policy* 27 (2020) 1, S. 41–62, S. 44.

ten Verschlechterungen ihrer Demokratiequalität in der gesamten post-kommunistischen Region zu verzeichnen haben.<sup>7</sup>

Wichtig für das Konzept der Stabilokratie ist, dass sie sich auch durch eine von der EU geschaffene, also externe Legitimation an der Macht hält: Besonders durch das ausdrückliche Beitrittsbekenntnis und die damit einhergehenden Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie Finanzhilfen wird das Bild der eigentlich klientelistisch und autoritär herrschenden Eliten der Region aufgewertet. Der zentrale Vorwurf dieser Argumentation ist demnach, dass die EU hier selbst dem Prozess der Demokratisierung der Region schade, indem sie autoritären Politikern Ressourcen in Form von finanzieller Unterstützung und Legitimität zugänglich macht,<sup>8</sup> welche diesen zum Macherhalt dienen können. Ist die EU also nicht nur keine Kraft für Reformen mehr in der Region, sondern mittlerweile sogar ein Akteur, der einen negativen Einfluss ausübt?

Die vorliegende Analyse soll anhand der exemplarischen Betrachtung von zwei Fällen zu einer differenzierten Bewertung der Rolle der EU in Südosteuropa beitragen. Diskutiert werden jeweils die Entwicklungen in Nordmazedonien und der Republik Moldau der letzten etwas mehr als zehn Jahre. Es werden hier explizit zwei Länder aus verschiedenen EU-definierten Subregionen Südosteuropas gewählt (Westbalkan, Östliche Partnerschaft), da sich die Probleme in der gesamten Region stark ähneln. In beiden Ländern hat die EU über lange Zeit Regierungen unterstützt, welche sich lediglich formal zu den Zielen der Demokratisierung und Europäisierung bekannten. Nachdem schließlich offensichtlich wurde, dass diese Regierungen eher zu einer Verschlechterung der Situation beitrugen und ihre Macht auch innerhalb der Länder infrage gestellt wurde, trugen die EU und einige ihrer Mitgliedstaaten in nicht unerheblichem Maß dazu bei, dass die Regierungen in Nordmazedonien und Moldau sich freien und fairen Wahlen stellen sowie den daraus resultierenden Machtverlust anerkennen mussten. Anhand der beiden Länder soll gezeigt werden, wie die EU sowohl zur Stabilisierung autoritärer Politik beitragen, ihr aber gleichzeitig auch eine wichtige Rolle bei deren Fall zukommen kann. Es wird unter anderem deutlich, dass die EU ihre Rolle in der Region als Kraft zur Unterstützung von Reformen und Demokratie deutlich besser ausfüllen könnte, wenn sie früher als bisher auf Alarmsignale reagieren sowie Probleme mit Demokratie- und Rechtsstaatlichkeit direkter ansprechen und an die Nutzung der durch die EU gebotenen Vorteile binden würde.

Der Vergleich der politischen Entwicklung in diesen zwei Ländern wird ergänzt durch eine abschließende Diskussion der Lehren aus den jüngeren Entwicklungen in der Region. Dabei wird neben systematischen Empfehlungen für eine zukünftig strategischere Vorgehensweise jenseits von Policy-Reformen des Instrumentariums der EU auch kurz auf zwei Szenarien eingegangen, die aus der weiteren, selbst zu wählenden Rolle der EU in der Region folgen könnten.

## **Nordmazedonien: Erfolgsfall in der Warteschleife**

Nach der friedlichen Abspaltung von Jugoslawien im Jahr 1991 und den ersten Erfahrungen mit staatlicher Unabhängigkeit in den darauffolgenden Jahren galt Nordmazedonien (damals: Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien) in den frühen 2000er Jahren unter den Westbalkan-Staaten als Vorreiter im EU-Erweiterungsprozess. Dennoch gelang es der

7 Zselyke Csaky, *The Antidemocratic Turn* (Nations in Transit 2021), Freedom House 2022.

8 Richter u. a., op. cit., S. 42–43.

bis 2006 herrschenden sozialdemokratischen Partei SDSM nicht, eine Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der EU zu erreichen.

### Kehrtwende eines Hoffnungsträgers

Im Jahr 2006 führte dann der erst 36-jährige Nikola Gruevski seine Mitte-Rechts-Partei VMRO-DPMNE zum Sieg bei den Parlamentswahlen in Nordmazedonien. Nach Jahren begrenzter Reformen und Stagnation wurde die Wahl des jungen und technokratischen Premierministers weithin als hoffnungsvolles Zeichen für den Reform- und euro-atlantischen Integrationsprozess des Landes gewertet. Obwohl Nordmazedonien unter Gruevski schließlich die EU-Forderungen erfüllte (im Bereich Reformen der Polizei, Justiz, Verwaltung und Korruptionsbekämpfung) und entsprechend eine Empfehlung der EU-Kommission erhielt,<sup>9</sup> legte die griechische Regierung 2009 ihr Veto gegen die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen ein. Grund dafür war der anhaltende Streit zwischen den beiden Ländern über den offiziellen Namen des Landes, welcher in seiner damaligen Form „Republik Mazedonien“ dem einer angrenzenden griechischen Provinz ähnelte. Dies und eine ähnliche Blockade der Einladung Nordmazedoniens zum NATO-Beitritt ein Jahr zuvor können als Wendepunkt für die Regierungspolitik angesehen werden.

Nach 2009 agierte Gruevski zunehmend nationalistischer und schränkte die Medienfreiheit und den politischen Wettbewerb immer weiter ein. Besonders berüchtigt ist die Umgestaltung des modernistischen Stadtzentrums von Skopje („Skopje 2014“), bei der eine große Anzahl neoklassizistischer Säulen und Denkmäler für mazedonische Helden errichtet wurden. Wichtig ist, dass die Regierung Gruevski trotz des Mangels an weiteren entscheidenden politischen Fortschritten im Beitrittsprozess und gleichzeitigen Rückschritten in der Demokratiequalität in den folgenden Jahren bis 2014 konstant auf die Empfehlung der EU-Kommission zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zählen konnte.<sup>10</sup>

Das Ausmaß der politischen Verwerfungen unter Gruevski wurde ab 2015 deutlich. Hier begann Oppositionsführer Zoran Zaev mit der Veröffentlichung offenbar illegal hergestellter geheimdienstlicher Mitschnitte von Gesprächen wichtiger politischer Persönlichkeiten des Landes, welche ihm zugespielt worden waren. Dabei wurde nicht nur aufgedeckt, dass es ein Abhörprogramm im Land mit tausenden Betroffenen gab – es gelangten zudem zahlreiche Verbrechen ans Licht der Öffentlichkeit, die in diesen Gesprächen diskutiert wurden, wie Wahlbetrug, Erpressung und Beeinflussung der Justiz. Eine von der EU entsandte Expertengruppe unter der Leitung von Reinhard Priebe, einem ehemaligen Direktor in der EU-Kommission, ermittelte schließlich im Jahr 2015 die unter Gruevski entstandenen zentralen Probleme in Nordmazedonien: eine mangelnde Kontrolle des Geheimdienstes UBK, Wahlbetrug in den jüngsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, Druck auf Justiz und Medien durch die Regierung, eine unzureichende Trennung von Staat und Regierungspartei sowie Unzulänglichkeiten des Wählerregisters.<sup>11</sup> Darüber hinaus organisierte die EU einen Dialogprozess zwischen den damals zentralen Parteien VMRO-DPMNE, SDSM, DUI und DPA, die sich schließlich im sogenannten Pržino-Abkommen (2. Juni 2015) und seinem Zusatzprotokoll (15. Juni 2015) auf einen Weg aus der Krise einigten. Zentral für diesen Weg sollte

9 *Commission of the European Communities*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010.

10 *European Commission*, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, North Macedonia, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/north-macedonia\\_de](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/north-macedonia_de) (abgerufen am 13.2.2022).

11 *Dies.*, The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on Systemic Rule of Law Issues Relating to the Communications Interception Revealed in Spring 2015, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2016-12/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2016-12/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

die Durchführung von Neuwahlen sein, welche unter freien und fairen Bedingungen stattfinden sollten. Die weitere Empfehlung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen wurde von jetzt an von der Umsetzung des Pržino-Abkommens abhängig gemacht.

Trotz Engagements der EU und der USA dauerte die Krise im Land von 2015–2017 an, da Gruevski gewillt war, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel zum Machterhalt einzusetzen. Nach wochenlangen sowohl regierungskritischen als auch -freundlichen Demonstrationen, den verschiedensten Manövern der Regierungspartei, Wahlen weiterhin unter unfairen Bedingungen abzuhalten, sowie fortdauernder Vermittlung sowie teilweise auch Sanktionsdrohungen der EU<sup>12</sup> kam es erst im Dezember 2016 zu Neuwahlen, welche die Regierungskoalition mit hauchdünnem Vorsprung gewann. Eine Regierungsbildung Gruevskis scheiterte letztendlich an neuerlichen Koalitionsverhandlungen mit der ethnisch-albanischen DUI Partei, was vor dem Hintergrund der teilweise nationalistischen Kampagne der VMRO-DPMNE bei den Parlamentswahlen nicht weiter verwundern durfte. Trotz einer eindeutigen Lage weigerte sich jedoch Staatspräsident Gjorge Ivanov (VMRO-DPMNE), Oppositionsführer Zaev das Mandat zur Regierungsbildung zu erteilen. Die Lage eskalierte schließlich, als am 27. April 2017 Anhänger der alten Regierung das Parlament stürmten, um die Wahl des Parlamentssprechers (und damit die Wahl einer neuen Regierung) zu verhindern. Bei diesem Angriff wurden viele Oppositionspolitiker verletzt, teilweise schwer.<sup>13</sup> Dennoch führte erst massiver Druck aus der EU und den USA schließlich dazu, dass Präsident Ivanov einlenkte und der neuen Parlamentsmehrheit die Wahl einer Regierung ermöglichte.

### Die neue Regierung schafft historische Versöhnungsleistung

Nordmazedonien ist somit eines der wenigen Länder, welches sich – auch mit Unterstützung der EU – von einer sogenannten Stabilocratie befreien konnte. Das Ende der autoritären Herrschaft bot indes neue Möglichkeiten, das Land voranzubringen. Nachdem es über Jahre das primäre Ziel war, einen Regierungswechsel herbeizuführen, wollte die neue Regierung das Land nun zurück auf den euro-atlantischen Integrationspfad bringen. Dazu wurde sie auch durch NATO und EU ermutigt, welche in Aussicht stellten, dass eine baldige Lösung des Namensstreits mit Griechenland zur Mitgliedschaft beziehungsweise Beitrittsverhandlungen führen würde.<sup>14</sup> Die Bedingungen für eine Lösung waren zu dieser Zeit günstig, da in Griechenland mit der linksgerichteten Syriza-Partei (Koalition der radikalen Linken) eine Kraft an der Macht war, welche keinen besonderen Gesichtverlust bei einem Entgegenkommen befürchten musste.

Die Verhandlungen zwischen Skopje und Athen, maßgeblich geführt von den Außenministern Nikola Dimitrov und Nikos Kotzias, führten schließlich zum Erfolg. Bereits am 17. Juni 2018 wurde das sogenannte Prespa-Abkommen unterzeichnet, welches einen Weg zur Beendigung des Namensstreits vorsah: Vereinfacht gesagt, verpflichtete sich die Regierung in Skopje, den offiziellen Namen des Landes in „Nordmazedonien“ zu ändern und diesen fortan in allen offiziellen Kontexten zu benutzen. Demgegenüber versicherte Athen, dass es nach dieser Änderung sein Veto gegen Nordmazedoniens Beitritt zu EU und NATO aufgeben werde.<sup>15</sup> Eine besonders hohe Hürde bedeutete dann aber noch die Implementierung des Abkommens.

12 Robin Emmott, EU Threatens Sanctions over Macedonian Crisis, Reuters Media, 21.4.2016.

13 The Guardian, Macedonia: Protesters Storm Parliament and Attack MPs, 27.4.2017.

14 Sinisa Jakov Marusic, Mattis Accuses Russia of Meddling in Macedonian Referendum, BalkanInsight, 17.9.2018.

15 Christian Hagemann, Goodbye FYROM, Welcome North Macedonia, in: SOM 1 / 2019, S. 6–19.

Die Regierung in Skopje hatte sich früh festgelegt, die Ergebnisse aus „Prespa“ noch zusätzlich in einem Referendum bestätigen zu lassen, welches am 30. September 2018 durchgeführt wurde. Die Wählerinnen und Wähler Nordmazedoniens wurden dabei nicht nur von der eigenen Regierung, sondern auch von hochrangigem internationalen Besuch (darunter Bundeskanzlerin Angela Merkel, EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini, der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz, NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg und sogar US-Verteidigungsminister James Mattis), welcher besonders die Offenheit des euro-atlantischen Weges des Landes nach einem positiven Ergebnis unterstrich, zu einer Annahme motiviert.<sup>16</sup> Trotz dieser breiten Unterstützung kam es aufgrund eines stillen Boykotts der Anhänger der Nun-Oppositionspartei VMRO-DPMNE zu einer Beteiligung von lediglich 36,89 Prozent der Wahlberechtigten, von denen aber wiederum 91,45 Prozent positiv stimmten. Zahlenmäßig hatte die Regierungsmehrheit damit diejenigen Wählerinnen und Wähler, die bereits bei der Parlamentswahl für sie gestimmt hatten, fast wieder vollständig mobilisiert.<sup>17</sup> Auch aufgrund des lediglich konsultativen Charakters des Referendums setzte die Regierung ihren Weg zur Umsetzung des Abkommens fort. Dennoch zeigen die Zahlen, wie umstritten das Thema auch in Nordmazedonien war und welch hohes Risiko die Regierung hier einzugehen bereit war.

Die formale Umsetzung der Vereinbarung erforderte in Nordmazedonien eine Verfassungsänderung. Dafür muss im Parlament insgesamt dreimal abgestimmt werden, wobei zwei der Abstimmungen einer Annahme mit Zweidrittelmehrheit bedürfen, also auch der Unterstützung von Teilen der Opposition.<sup>18</sup> Gleichzeitig stand das Verfahren aufgrund der anstehenden Parlamentswahlen in Griechenland und dem dabei drohenden Machtwechsel in Athen, welcher die noch erforderliche Annahme im griechischen Parlament hätte verhindern können, unter einem gewissen Zeitdruck. Die nötige Mehrheit in Skopje konnte schlussendlich mit der Unterstützung von VMRO-DPMNE-Abgeordneten gesichert werden, welche Strafverfolgung aufgrund der Stürmung des Parlaments befürchten mussten: Von den acht abtrünnigen Abgeordneten standen vier zu diesem Zeitpunkt vor Gericht, drei von ihnen wegen des Sturms auf das Parlament im April 2017.<sup>19</sup> Hier deutet einiges darauf hin, dass mithilfe von Amnestieregelungen ein politischer Preis für die Zustimmung gezahlt wurde.<sup>20</sup> Schlussendlich konnte das Verfahren aber auf diese Weise am 11. Januar 2019 abgeschlossen werden, so dass es zur Implementierung von „Prespa“ nur noch der Zustimmung des griechischen Parlaments bedurfte.<sup>21</sup> Diese wurde am 25. Januar 2019 erreicht, allerdings auch erst, nachdem die Regierungskoalition am Streit um das Abkommen zerbrochen war.<sup>22</sup> Auch hier wurde auf den letzten Metern noch einmal deutlich, dass hier kein besonders einfacher Konflikt gelöst worden war. Nach der erfolgreichen Implementierung von „Prespa“ war Griechenland dann am 8. Februar 2019 das erste Land, welches Nordmazedoniens Beitrittsprotokoll zur NATO ratifizierte.<sup>23</sup>

### Die EU scheitert trotz „Prespa“ daran, ihr Versprechen einzulösen

Der andere und weitaus wichtigere Teil des Versprechens an die Regierung Zaevs bezog sich auf die Eröffnung der seit 2009 versprochenen EU-Beitrittsverhandlungen. Diese

16 *Marusic*, op. cit.

17 *Christian Hagemann*, op. cit., S. 15.

18 Constitution of the Republic of North Macedonia, Art. 130, 131.

19 *Sinisa Jakov Marusic*, Macedonia Opposition Demands Amnesty for Parliament Violence, *BalkanInsight*, 26.10.2018.

20 *Ders.*, Macedonia Starts Procedure on Changing Country's Name, *BalkanInsight*, 8.10.2018.

21 *Ders.*, Macedonia MPs Pass Amendments to Change Country's Name, *BalkanInsight*, 11.1.2019.

22 *Ders.*, Greek MPs Approve Historic Macedonia "Name" Agreement, *BalkanInsight*, 25.1.2019.

23 *Maria Sidiropoulou / Sinisa Jakov Marusic*, Macedonia Awaits Greek Vote to Activate Name Change, *BalkanInsight*, 8.2.2019.

wurden dann jedoch nicht – wie zunächst erwartet und in Aussicht gestellt – im Jahr 2019 eröffnet. Die französische Regierung weigerte sich, einer Eröffnung zuzustimmen, bevor nicht ein neuer Modus für den Erweiterungsprozess etabliert worden sei.<sup>24</sup> Diese neuerliche Hürde sorgte für große Irritation in der gesamten Region, da die EU offenbar nicht imstande war, Wort zu halten und Nordmazedonien in eine erneute Warteschleife zu rutschen drohte. Nachdem von der EU-Kommission Anfang 2020 neue Regeln für den Erweiterungsprozess vorgelegt worden waren, erteilte der Europäische Rat der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und auch Albanien schließlich im März 2020 seine Zustimmung.<sup>25</sup> Dennoch haben bisher keine Beitrittsverhandlungen stattgefunden. Schuld daran ist eine neuerliche Blockade des Prozesses durch Bulgarien, das seit Ende 2020 eigene Forderungen an die Regierung in Skopje stellt und diese an seine Zustimmung zur formalen Eröffnung von Beitrittsverhandlungen knüpft.<sup>26</sup> Nordmazedoniens Beitrittsprozess wird also nach Griechenland und Frankreich zum dritten Mal von einem EU-Mitgliedstaat blockiert, der damit seine eigenen nationalen oder auch nur die politischen Interessen der aktuellen Regierung durchsetzen will. Nachdem es keine Fortschritte in 2021 gab und die Kommunalwahl im Oktober 2021 von Zaevs SDSM verloren wurde, erklärte dieser schließlich am 30. Oktober 2021 seinen Rücktritt vom Amt des Regierungschefs.<sup>27</sup> Während seine Koalition sich aktuell noch an der Macht halten kann, ist ihre Zukunft und die des EU- und Reformprozesses in Nordmazedonien äußerst ungewiss.

### Republik Moldau: Kurzsichtig dank geopolitischer Brille

Nach kurzem Bürgerkrieg im Anschluss an die Unabhängigkeit von der Sowjetunion und die durch große Instabilität geprägten 1990er Jahre gelangten in Moldau im Jahr 2001 die von Vladimir Voronin geführten Kommunisten (PCRM) mit einer auf einen russlandfreundlichen Kurs ausgerichteten Kampagne an die Macht. Die Herrschaft der PCRM war dann zwar von einem autoritären Politikstil und *state capture*<sup>28</sup> geprägt, gleichzeitig aber – spätestens seit dem Beitritt zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Jahr 2005 – von einer Außenpolitik, welche Vorteile sowohl aus Brüssel wie auch aus Moskau zu erlangen suchte.<sup>29</sup> Nachdem die PCRM immer mehr an Unterstützung einbüßte und sich, da sie trotzdem nicht von der Macht lassen wollte, Straßenprotesten bis hin zur Erstürmung des Parlaments am 7. April 2009 gegenüber sah,<sup>30</sup> kam es im Zuge von Neuwahlen am 25. September 2009 zu einem Machtwechsel in Chişinău.

24 Andrea Backhaus / dpa / AFP, EU-Erweiterung: Frankreich blockiert Beitrittsgespräche mit Balkan-Staaten, Die Zeit, 15.10.2019.

25 European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations.

26 Sinisa Jakov Marusic, Bulgaria Blocks Start of North Macedonia's EU Accession Talks, BIRN, 17.11.2020.

27 Ders., North Macedonia's PM Resigns Following Local Election Defeat, BIRN, 1.11.2021.

28 State Capture wird hier verstanden als „efforts by either groups or individuals in the public and private sectors to influence, manipulate and shape laws, policies, regulations, decrees and other government policies to their advantage. This can take place for the private gain of individuals (often through corruption) but it can also occur on a wider scale in which actors take control over large parts of the institutional set-up in order to push a certain policy agenda and promote their own interests.“, aus: Soeren Keil, The Business of State Capture and the Rise of Authoritarianism in Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia, in: Southeastern Europe 42 (2018) 1, S. 59–82, S. 60–61.

29 Christian Hagemann, External Governance on the Terms of the Partner? The EU, Russia and the Republic of Moldova in the European Neighbourhood Policy, in: Journal of European Integration 35 (2013) 7, S. 767–783.

30 Luke Harding, Anti-communist Protesters Storm Moldova Parliament, in: The Guardian, 7.4.2009.

### Enttäuschte Reformhoffnungen unter der „Allianz für Europäische Integration“

Die selbsternannte „Allianz für Europäische Integration“ (AIE), bestehend aus den Liberaldemokraten (PDML), den Demokraten (PD) und den Liberalen (PDL) trat mit dem Ziel an, Moldau enger an die Europäische Union zu binden oder das Land sogar zur Mitgliedschaft zu führen und erhielt dafür von Anfang an viel Unterstützung aus Brüssel. Auf der Agenda standen sowohl Zusagen für vertiefte Handelsbeziehungen mit der EU sowie eine umfassende finanzielle Unterstützung durch eine Kooperation aus EU und Weltbank.<sup>31</sup>

Tatsächlich war die AIE aber nicht imstande, die versprochenen Reformen zu liefern, und es spricht vieles dafür, dass sie dies auch nie vorhatte. Der „office-seeking“ Charakter der neuen Regierung wurde schnell deutlich, als sich die drei Parteien zunächst über Monate vor allem auf die Verteilung von Posten und die damit einhergehenden Probleme konzentrierten. Da der Allianz die nötige Mehrheit zur Wahl eines Präsidenten (aber nicht zur Wahl einer Regierung) fehlte, verbrachte die Koalition in den ersten Monaten viel Zeit damit zu versuchen, das entsprechende Verfahren anzupassen.<sup>32</sup> Diese Versuche scheiterten schlussendlich im Jahr 2010, als ein Referendum zur Wiedereinführung der Direktwahl des Präsidenten das nötige Quorum verfehlte. Neben diesem „office-seeking“ waren aber auch „rent-seeking“ und *state capture* wichtige Merkmale der Koalition. Dies verwundert im Rückblick weniger, da es sich bei den zwei zentralen Parteien der Koalition um Projekte von Oligarchen handelte – Vlad Filat als Premierminister und Chef der PLDM und Vlad Plahotniuc als Strippenzieher hinter der PDM.<sup>33</sup> Diese teilten die formal unabhängigen Institutionen untereinander auf, um diese fortan zur Mehrung der eigenen Macht zu nutzen.<sup>34</sup>

Interessanterweise war das von AIE und PCRM oft in Wahlkämpfen und zur Außenkommunikation bemühte Motiv des geopolitischen Wettbewerbs um eine Ausrichtung des Landes nach Brüssel oder Moskau in Wirklichkeit deutlich weniger relevant, als die Akteure es erscheinen lassen wollten. Klare Anzeichen dafür sind enge persönliche Kontakte der Koalitionäre zur PCRM, deren Abgeordneter PDM-Chef Lupu noch kurz vorher gewesen war, oder auch die enge Beziehung von Vlad Plahotniuc zu den Voronins.<sup>35</sup> Das geopolitische Framing wurde demnach sowohl von Voronin für seine Schaukelpolitik genutzt, mit der er nach Vorteilen von EU und Russland strebte, als auch von der „Allianz“ später, die lieber regelmäßig nach neuen EU-Unterstützungen rief, anstatt tatsächlich Reformen umzusetzen.<sup>36</sup>

Die Zeit der Allianz endete für einige Vertreter im Exil, für andere im Gefängnis, und für die Republik Moldau in einer der schwersten Krisen ihrer Geschichte. Mit der Zeit wurde immer deutlicher, dass beide „geopolitischen Lager“ ein starkes Interesse an Korruption, *state capture* und der Einschränkung des politischen Wettbewerbs teilten. Dass die AIE in mancher Hinsicht sogar noch schlimmer war als die zuvor regierende PCRM zeigte sich im Jahr 2014, als über eine Milliarde Dollar von drei moldauischen Banken über Kredite an Offshore-Firmen „verschwanden“.<sup>37</sup> Der Raub einer solchen für Moldau unglaublichen Summe legte den kleptokratischen Charakter der AIE offen. Gleichzeitig nutzte aber PDM-Chef Plahotniuc die Situation (und seine Kontrolle über die Justizbehörden), um seinen koalitions-

31 Christian Hagemann, *Moldovan Governments in Perspective – With the Alliance towards European Integration?*, in: SOM 2 / 2012, S. 66–79, S. 76.

32 Ebd., S. 67.

33 Leonid Litra, *Moldova: Nations in Transit 2016 Country Report*, Freedom House 2021.

34 Martin Sieg, *Moldova in the EU's Eastern Partnership – Lessons of a Decade (DGAP Analysis)*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) 2020, S. 6.

35 Ebd., S. 5.

36 Ebd., S. 16.

37 Ion Marandici, *Taming The Oligarchs? Democratization and State Capture: The Case of Moldova*, in: *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* (2021), S. 61–88, S. 76–77.

internen Machtkampf mit Ministerpräsident Vlad Filat zu entscheiden, welcher 2016 als vorgeblich Hauptschuldiger zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurde. Dass es bei der Aufklärung des Milliarden Diebstahls nicht wirklich um eine juristische Aufarbeitung ging, konnte man auch daran sehen, dass der Kronzeuge und weitere Drahtzieher Ilan Șor nicht ins Gefängnis musste, eine eigene Partei gründen konnte und mit dieser sogar heute noch im Parlament vertreten ist (Șor-Partei).<sup>38</sup> Im Zuge dessen gelang es Plahotniuc mit der Unterstützung ehemaliger PCRM-Abgeordneter, die Macht zu übernehmen.<sup>39</sup>

Der Politikwissenschaftler Martin Sieg kritisiert, dass die EU über lange Zeit den AIE-Führern signalisiert habe, dass, sobald die Möglichkeit einer russischen Einflussnahme ins Spiel kam und damit geopolitische Überlegungen, die transformatorischen Ziele der EU hintangestellt wurden.<sup>40</sup> Konkret wird das zum Beispiel beim Verbot von Renato Usatii Partei als Herausforderin der AIE, welches im Jahr 2014 nur schwach kritisiert wurde.<sup>41</sup> Noch deutlicher wurde diese Prioritätenverschiebung der EU im Jahr 2016, als sich Plahotniuc offenbar durch Erpressung und Stimmenkauf den Wechsel eines Drittels aller Abgeordneten des Parlaments zur PDM sicherte und die EU dennoch Budgetunterstützung für den vom Bankenskandal gebeutelten moldauischen Haushalt leistete.<sup>42</sup>

Parallel zu den Skandalen der Regierung und der Schwäche der PCRM stiegen neue Akteure in der moldauischen Politik auf. Ab 2011 eroberte der ehemalige PCRM-Politiker Igor Dodon mit seiner sozialistischen Partei (PSRM) schrittweise das „pro-russische“ Lager im Parteiensystem. Auf der anderen Seite schloss sich die ehemalige AIE-Bildungsministerin Maia Sandu, die aufgrund der Reformblockaden die Regierung verlassen hatte, den Bürgerprotesten gegen den Milliarden Diebstahl an und gründete die Partei Aktion und Solidarität (PAS), welche sich unabhängig von oligarchischer Unterstützung den Weg nach oben bahnte.<sup>43</sup> Schon 2016 kündigte sich eine zentrale Rolle für Dodon und Sandu an, die sich als Präsidentschaftskandidaten ein Kopf-an-Kopf-Rennen lieferten, welches Dodon zu diesem Zeitpunkt noch knapp für sich entscheiden konnte.<sup>44</sup>

Das Verhältnis zwischen EU und „pro-EU“-Regierung erkaltete schließlich erst, nachdem PDM und PSRM 2017 gemeinsam das Wahlsystem zu ihren Gunsten änderten.<sup>45</sup> Nachdem zusätzlich noch die Bürgermeisterwahlen in Chișinău nach dem Sieg des Oppositionskandidaten für ungültig erklärt worden waren, es keine Fortschritte bei der Aufklärung des Bankenskandals von 2014 gab und auch die Justizreform keine Fortschritte zeigte, stoppte die EU schließlich im Jahr 2018 die Zahlungen im Rahmen ihrer makrofinanziellen Hilfen und ihres Haushaltsunterstützungsprogramms.<sup>46</sup>

Als Plahotniuc dann nach den ohnehin schon umstrittenen Parlamentswahlen 2019 versuchte, eine sich anbahnende Koalition zwischen ACUM und PSRM durch willkürliche Verfassungsgerichtsurteile zu verhindern, wurde der internationale Druck für ihn unhaltbar

38 *Denis Cenușa, Moldova's Early Elections: Any Chance for a "Yellow Revolution"?* (Op-Ed), *Centre for European Policy Studies* 2021.

39 *Marandici*, S. 81–82.

40 *Sieg*, S. 4.

41 *Ebd.*, S. 7.

42 *Ebd.*, S. 8–9.

43 *Martin Sieg, Parlamentswahl in der Republik Moldau am 11. Juli – Ausgangslage und Tragweite*, Länderbericht, *Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*, Länderbüro Republik Moldau 2021.

44 *Gleb Garanich, Igor Dodon wins Moldova presidential election*, Al Jazeera, 14.11.2016.

45 *Sieg, Lessons of a Decade*, op. cit., S. 11.

46 *European Commission, Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Moldova*, Brussels 2019, S. 1.

und er floh aus dem Land.<sup>47</sup> Martin Sieg unterstreicht hier, dass in diesem Moment vermutlich die breite internationale Unterstützung der neuen Regierung durch EU und USA einen gewaltsamen Versuch des Machterhalts vereitelt habe.<sup>48</sup> Vor dem Hintergrund des Machtwechsels und der wieder aufkeimenden Reformbemühungen wurden die Zahlungen der EU an Moldau 2019 wieder aufgenommen.<sup>49</sup>

### Machtwechsel, Machtkampf und neue Hoffnung

Zu Fall gebracht wurde Plahotniuc durch eine neue Allianz aus Igor Dodons PSRM und dem Bündis ACUM, bestehend aus DA (einer weiteren Reformpartei) und PAS. Während die Allianz aus Reformbündnis und Sozialisten half, die PDM und Plahotniuc von der Macht zu verdrängen und Maia Sandu zur Premierministerin zu wählen,<sup>50</sup> wurde relativ schnell deutlich, dass beide Lager inhaltlich nicht viel verband. Im Gegensatz zum früher nach außen gezeichneten Bild war dies aber nicht primär in der unterschiedlichen geopolitischen Orientierung beider Lager begründet, sondern vielmehr im Gegensatz zwischen Reformorientierung auf der einen und *state capture*-Orientierung auf der anderen Seite. So verwundert es wenig, dass schon Ende 2019 die PSRM gemeinsam mit den Überbleibseln der PDM die Regierung von PAS-Chefin Maia Sandu im Parlament stürzte und eine neue Regierung installierte.<sup>51</sup> Während nun die einstigen (angeblichen) geopolitischen Rivalen zu Partnern wurden, bedeutet es tatsächlich nur die Formalisierung einer früher schon bestehenden Kooperation der Lager, welche die stärksten *state capture*-Interessen miteinander teilten.

Überraschenderweise gelang es Igor Dodon im Anschluss an die Flucht Plahotniucs aber nicht, die Macht in seinen Händen zu konzentrieren und die neue zentrale politische Figur im Land zu werden. Dies hängt vor allem mit Maia Sandu und der von ihr gegründeten PAS-Partei zusammen, die den Bürgerinnen und Bürgern ein glaubwürdiges Reformangebot zu machen vermochte. Trotz starker Unterstützung durch Russland scheiterte Dodon daher an seiner Wiederwahl im Jahr 2020, bei der Maia Sandu zur Staatspräsidentin gewählt wurde. Sandu strebte daraufhin eine Neuwahl des Parlaments an, welches noch immer in der Konstellation im Amt war, wie es unter sehr unfreien Bedingungen in den letzten Wochen der Herrschaft Plahotniucs gewählt worden war.

Nachdem zwei von der Präsidentin vorgeschlagene Kandidaten bei der Wahl zum Premierminister im Parlament durchgefallen waren, entschied das Verfassungsgericht am 15.4.2021, dass damit die Voraussetzung für die Auflösung des Parlaments gegeben sei.<sup>52</sup> Daraufhin versuchten PSRM und Sor-Partei, durch Ausrufung eines zweimonatigen Corona-Notstands, welchen sie unter anderem durch Umbesetzungen am Verfassungsgericht durchsetzen wollten, die Auflösung noch zu verhindern. Dies traf aber auf scharfen Widerstand von Präsidentin Sandu, EU, USA und Europarat, woraufhin die Parlamentswahlen trotzdem stattfinden konnten.<sup>53</sup>

Bei diesen Wahlen konnte die PAS trotz aller Schwierigkeiten mit ihrem Versprechen einer sauberen Politik und einer nachhaltigen Reformagenda als erste Partei seit der PCRM 2001

47 Sieg, *Lessons of a Decade*, op. cit., S. 14.

48 Ebd.

49 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Makrofinanzhilfen für Drittländer im Jahr 2019, Europäische Kommission, Brüssel 2020, S. 9.

50 Mike Eckel / Liliana Barbarosie, *Exclusive: Moldova's Most Notorious Oligarch Has Been in The U.S. Despite Sanctions, Officials Say*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 4.3.2020.

51 Matei Rosca, *Moldova's Coalition Government Falls*, POLITICO, 12.11.2019.

52 Martin Sieg, *Parlamentsauflösung in der Republik Moldau – Präsidentin Sandu setzt Neuwahl durch*, Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Länderbüro Republik Moldau 2021, S. 3.

53 Ebd.

eine absolute Mehrheit im Parlament erringen. Zentral bei den Reformversprechen war die weitere Annäherung des Landes an die EU, welche die PAS voranzutreiben versprach. Damit ist Moldau das erste Mal seit 2001 in der Situation, dass eine einzelne Partei Präsidentschaft, Regierung und Parlament gleichzeitig kontrolliert und damit eine gegenseitige Blockade der Institutionen unwahrscheinlich ist.

Die Wahlen 2020 und 2021 haben somit die Türen zu einem grundlegenden Wandel in der Republik Moldau weit aufgestoßen. Nach der Flucht Plahotniuc aus dem Land, der gescheiterten Machtübernahme durch Dodon und der Konsolidierung des Reformlagers um eine Partei (PAS) und deren zentrale Anführerin (Sandu), sind aktuell die glaubwürdig an einem Reformkurs interessierten Akteure politisch klar im Vorteil – eine noch nie dagewesene Situation. Gleichzeitig übernimmt die neue Regierung aber auch ein Land, das nach Jahrzehnten des Missmanagements die meisten seiner Talente schon an das Ausland verloren hat; dessen schwache Verwaltungskapazitäten eine gute Regierungsführung fast unmöglich machen; dessen Regierungsapparat und Justiz noch eine umfangreiche Integritätsprüfung durchlaufen müssen, obwohl kaum alternative Fachkräfte zur Verfügung stehen; und dessen weitere Energieabhängigkeit von Russland sicher, dessen Aussichten im Rahmen der EU über eine vertiefte Handelspartnerschaft hinaus aber weiterhin vollkommen offen sind.<sup>54</sup> Vor diesem Hintergrund braucht die neue Regierung mehr denn je eine klare europäische Perspektive, um überhaupt eine Grundlage für die nötigen umfassenden Reformen und ihr *state building* zu haben.

### **Vergleichende Betrachtung: Die EU bringt die Saat aus, verpasst aber die Ernte**

Betrachtet man die Situation in Nordmazedonien und der Republik Moldau im Vergleich, so wird deutlich, dass die EU in beiden Fällen eine zwiespältige Rolle gespielt hat. Auf der einen Seite hat sie jahrelang Regierungen unterstützt, welche eindeutig nicht die von ihr geforderten Werte vertreten und Reformen in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit systematisch vernachlässigt oder die Situation sogar verschlechtert haben. Sie ließ sich blenden von leeren Reformversprechen und angeblichen Vorteilen in einem „geopolitischen Wettbewerb“, ganz, wie es ihr von der zu Beginn erwähnten Stabilokratie-Literatur vorgeworfen wird, und diente damit, vermutlich ohne es zu wollen, der Stabilisierung dieser Regime.

Gleichzeitig muss aber auch hervorgehoben werden, dass die Rolle der EU an dieser Stelle nicht endete. Sobald die Verwerfungen hinreichend klar geworden waren und sich eine Möglichkeit bot, war die EU zur Stelle und konnte als zentrale Akteurin den Prozess des Wandels und des Übergangs unterstützen. In Nordmazedonien war die EU entscheidend an der Verhandlung des Verfahrens beteiligt, welches schließlich zu Neuwahlen führte. Auch nachdem die Gruevski-Regierung die veränderte Lage nach den Wahlen nicht anerkennen wollte, blieb die EU involviert (auch wenn hier die USA ebenfalls eine wichtige Rolle spielten). In Moldau signalisierte die EU sowohl der Plahotniuc-Regierung, dass sie den angestrebten Putschversuch 2019 nicht dulden würde, als auch der von PSRM und PDM unterstützten Regierung, dass die von der Präsidentin eingeleiteten Neuwahlen nicht mit dubiosen Tricks zu verhindern seien. Hier lässt sich also sagen, dass besser spät als nie eingegriffen wurde und die EU in beiden Fällen auch bis zum Schluss am Ball blieb.

---

54 Christian Hagemann, *Moldova's Parliamentary Elections – A Realistic Chance for Fundamental Reforms?*, in: SOM 5 / 2021, S. 7–20.

Vor dem Hintergrund der beiden erfolgreichen Regierungswechsel hin zu reformorientierten Akteuren sollte aber die weitere Entwicklung nicht aus den Augen gelassen werden. Diese macht eine aktuelle Schwäche der EU deutlich, welche grundlegender Natur ist und noch über die Kritik der Stabilokratie-Forschung hinausgeht: Die Uneinigkeit in Hinblick auf den Erweiterungsprozess. Nordmazedonien ist nur dahingehend ein Erfolgsfall, dass sich innenpolitisch und bilateral mit Griechenland vieles zum Besseren gewandelt hat. Gleichzeitig hat die fortdauernde Verweigerung der Erfüllung des Versprechens der EU an die Bürgerinnen und Bürger von Nordmazedonien mittlerweile zu einer Resignation geführt, weil ein fatales Signal an alle Politikerinnen und Politiker, die bereit sind, viel politisches Kapital in die Lösung der zahlreichen regionalen Konflikte zu investieren: Wenn die EU nicht liefert, warum sollte man diese Investition eingehen?

In Moldau liegt der Machtwechsel noch nicht lange genug zurück, um zu einer Bewertung der neuen Rolle der EU im Umgang mit der PAS zu kommen. Seit Sommer 2021 hat es viele gegenseitige Besuche in Chişinău und den EU-Hauptstädten gegeben, in denen regelmäßige Unterstützung für den Reformprozess angekündigt oder auch konkret zugesagt wurde. Davon abgesehen ist perspektivisch aber schon jetzt mit Schwierigkeiten zu rechnen, da Moldau bisher keine EU-Perspektive hat und seine Situation damit noch ungeklärter ist als in den blockierten Kandidatenstaaten. Auch hier wird deutlich, dass die EU, um die eigenen Erfolge in der Region wirklich für nachhaltige Reformen nutzen zu können, zunächst intern die Frage nach der Zukunft der Erweiterung und ihrer eigenen Aufstellung als strategische außenpolitische Akteurin beantworten muss.

## Schlussbetrachtung

In den beiden vorgestellten Fallbeispielen sowie bei der Diskussion der Ergebnisse ist deutlich geworden, dass die EU keineswegs zu einer Akteurin in Südosteuropa geworden ist, welche (ausschließlich) negativen Einfluss auf die Staaten der Region ausübt. Gleichzeitig muss aber auch konstatiert werden, dass, ähnlich wie am Beispiel von Serbien, welches von Solveig Richter und Natasha Wunsch diskutiert wird, die EU "unintentionally contributed to consolidating, rather than disabling, patterns of state capture in the enlargement region."<sup>55</sup> Dies geschah vor allem durch die mangelnde Kritik und den zu späten Abzug von Unterstützung, obwohl bereits deutliche Probleme mit den entsprechenden Regierungen sichtbar geworden waren.

Ein ebenso großes, neues Problem, das über den unkritischen Umgang mit autoritär herrschenden Regierungen hinausgeht, zeigt sich im Fall Nordmazedoniens: Die mangelnde Fähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten, in großer Einigkeit eine historische Chance zu nutzen, wenn sie sich bietet. Im Angesicht von autoritärer Doppelzüngigkeit zu scheitern ist das eine – aber auch zu scheitern, wenn von der Gegenseite fast für unmöglich gehaltene Bedingungen erfüllt werden, bedeutet, großen Schaden für das Ansehen des europäischen Projekts in der Region insgesamt anzurichten.

Basierend auf den beiden hier diskutierten sowie weiteren in der Literatur beschriebenen Beispielen kann festgestellt werden, dass es sich bei Stabilokratie letztendlich um eine rationale Strategie der Akteure vor Ort handelt, solange es keinen meritokratischen Beitrittsprozess gibt. Die Anreize sind hier so gesetzt, dass Regierungen die eigenen Bemühungen

---

55 Richter u. a., op. cit., S. 45.

um Reformen so weit wie möglich reduzieren, da ihnen schwache Institutionen und Kontrolle über staatliche Mittel größeren Spielraum zur Sicherung ihrer Macht bieten und ohnehin keine Gegenleistung erwartet werden kann. Gleichzeitig ist es rational für die Regierungen, regelmäßig über selbstverursachte Krisen für Instabilität zu sorgen, um von der Verfehlung der Reformen abzulenken. Besonders interessant ist an dieser Stelle auch Siegs Beispiel des Oligarchen Plahotniuc in Moldau, der die pro-russische Partei PSRM heimlich fördert, da er nur in ihr den Gegner hatte, den er der EU zu präsentieren brauchte, um weiter von ihr angesichts der „russischen Bedrohung“ kritiklos unterstützt zu werden.<sup>56</sup> Im schlimmsten Fall sind also im Verhältnis EU-Südosteuropa die Anreize so gesetzt, dass Akteure vor Ort Situationen und Krisen herbeiführen, die die EU eigentlich durch ihr Handeln vermeiden will.

Wie könnten diese Anreize nun anders gesetzt werden, so dass nicht Stabilokratie, sondern das reformorientierte Verhalten der Zaevs und Sandus der Region zu einer rationalen Strategie wird? Zunächst muss es darum gehen, den Erweiterungsprozess wieder transparent und meritokratisch zu gestalten. Es muss klar sein, dass auf Reformfortschritte Integrationsfortschritte folgen und dass Stagnation oder Rückschritte klar benannt und kritisiert werden. Nur wenn die EU aufhört, autoritäre Herrschaft indirekt und unfreiwillig zu fördern, wird sich die Lage für tatsächliche Reformkräfte verbessern. Natürlich kann die EU dabei nicht willkürlich Oppositionsparteien unterstützen, welche Reformen versprechen, falls eine Regierung diese nicht ausreichend umsetzen sollte. Es ist aus meiner Sicht aber zu erwarten, dass die Bürgerinnen und Bürger in Stabilokratien Fragen an ihre eigene Regierung haben werden, wenn Nachbarländer nicht nur erfolgreiche Reformen durchführen, welche die Lebensbedingungen dort verbessern, sondern damit auch einem EU-Beitritt näherkommen oder sogar beitreten. Insofern ist hier, ähnlich wie in anderen Kontexten, von einem Vorbildeffekt auszugehen, in dem Menschen die Entwicklung in als ähnlich angesehenen Ländern der eigenen Region auf ihre eigene Situation übertragen und daraus Rückschlüsse für ihre Handlungsmöglichkeiten ziehen.<sup>57</sup> Genau in diesem Mechanismus liegt die Chance der EU, in der Region wieder in die Offensive zu kommen. Voraussetzung dafür ist aber eine Einigkeit bezüglich des Erweiterungsprozesses, welche den Ländern der Region echte Perspektiven einräumt, sowie dessen Umbau zu einem deutlich weniger politisierbaren Prozess – was leider äußerst unwahrscheinlich erscheint.

Wie könnte unter den aktuellen Bedingungen die Zukunft der Region und der EU aussehen, je nachdem, ob die EU es schafft, ihre Vorgehensweise zu ändern? Für den Fall der Änderung sind vermutlich die Beispiele von Bulgarien und Rumänien ein realistischer Maßstab für die Entwicklung der verbliebenen Staaten Südosteuropas als mögliche Mitglieder der EU. Im Fall der beiden wurde und wird immer wieder darüber gestritten, ob sie bereit für die Aufnahme in die EU waren,<sup>58</sup> vor allem vor dem Hintergrund des eigentlich nur für eine Übergangszeit geplanten Kooperations- und Kontrollverfahrens der EU, welches noch immer läuft. Fakt ist aber auch, dass aktuelle Studien keine größeren Probleme bei der weiteren Umsetzung des *acquis communautaire* in Rumänien und Bulgarien – sowohl im Vergleich zu den „alten“ Mitgliedstaaten wie auch zu den übrigen „neuen“ – entdecken können.<sup>59</sup> Gleichzeitig hat vor allem auch Rumänien seit dem Beitritt eine unheimliche wirtschaftliche Aufholjagd erlebt: Stand seine Wirtschaftsleistung zu Beginn der

56 Sieg, *Lessons of a Decade*, op. cit., S. 18.

57 Henry E. Hale, *Regime Change Cascades: What We Have Learned from the 1848 Revolutions to the 2011 Arab Uprisings*, in: *Annual Review of Political Science* 16 (2013) 1, S. 331–353.

58 Georgi Gotev, *Romania and Bulgaria Were Not Ready for Accession*, EU Auditors Confess, EURACTIV, 13.9.2016.

59 Aron Buzogány, *Beyond Balkan Exceptionalism – Assessing Compliance with EU Law in Bulgaria and Romania*, in: *European Politics and Society* 61 (2020), S. 1–18, S. 11.

Beitrittsgespräche 1999 noch bei lediglich 26 Prozent des EU-Durchschnitts, hat das Land heute mit 69 Prozent (2019) nicht nur deutlich aufgeholt, sondern mit Griechenland (68 %) sogar schon einen „alten“ Mitgliedstaat knapp überholt und sich sogar Polen (73 %) annähert.<sup>60</sup> Trotz aller politischer Krisen seit dem Beitritt dürfte gerade ein immer solider werdendes wirtschaftliches Fundament die Basis für die langfristige Überwindung von Klientelismus und Korruption sowie für die Rückkehr von Ausgewanderten schaffen, die sich eigentlich ein Leben in ihrer Heimat wünschen. Gleichzeitig muss festgestellt werden, dass die größten Rückschritte im Hinblick auf die Demokratiequalität seit der Erweiterung in Ungarn und Polen, den einstigen Beitrittsmusterstaaten, zu verzeichnen sind.<sup>61</sup> Die Perspektiven der Westbalkan-Region werden von einem Bericht der European Stability Initiative von 2020 gut auf den Punkt gebracht: „Catching up is possible. North Macedonia today is at the level of development where Lithuania was in 1999. Serbia today is where Estonia was in 1999. Bosnia 2018 is the Romania of 1999. Countries can change. Enlargement policy can have a major impact.“<sup>62</sup>

Für den Fall der Beibehaltung der aktuellen Politik und der dadurch auch weiter vereinfachten Einflussnahme durch autoritäre externe Akteure in der Region ist das Modell der Stabilokratie in gewisser Weise wirklich ein stabiles: Nicht, weil es besondere politische Stabilität verheißt, sondern weil sich immer ein politischer Akteur finden wird, der mit diesem Modell Erfolg haben wird, welches auf Klientelismus und Korruption, der Einschränkung des politischen Wettbewerbs, der Nutzung verschiedener externer Ressourcen, der Schaffung von regelmäßigen künstlichen Krisen und der Vortäuschung von Reformen basiert. Es ist im Gegensatz zu grundlegenden Reformen das deutlich einfachere Modell, da es keine größeren Voraussetzungen hat, der Selbstbereicherung dienen kann und an den Kontext schwacher Institutionen quasi perfekt angepasst ist. Für die EU bedeutet es aber eine dauerhaft krisenanfällige Nachbarschaft, wie sie schon in den letzten Jahren zu beobachten war, da die Instabilität maßgeblich aus dem Mangel an Demokratie der Region rührt.<sup>63</sup>

Zum Abschluss sollen jedoch auch noch jene Aspekte zur Geltung kommen, die nach wie vor Grund zum Optimismus für eine starke Rolle der EU und damit für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Region geben. Zum einen zählt dazu die Tatsache, dass es trotz falsch gesetzter Anreize immer noch Reformbewegungen wie in Nordmazedonien und Moldau gibt, die sich unabhängig von äußerem Einfluss und Angeboten mit dem Ziel zusammenschließen, die Zukunft ihrer Länder zu verbessern. Passend dazu hat die am Anfang bereits zitierte Studie von BiEPAG und EFB auch ergeben, dass in allen Westbalkan-Staaten ein Viertel bis zu einer Hälfte der Menschen glauben, dass besonders selbstorganisierte Bürgerinnen und Bürger positiven Wandel in ihren Ländern herbeiführen können.<sup>64</sup> Dieses Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten ist von entscheidender Bedeutung, denn nur bei einer starken internen Reformbewegung kann, wie die zwei oben beschriebenen Beispiele gezeigt haben, die EU einen Unterschied machen und unter diesen Umständen ist sie auch jetzt schon bereit, sich besonders stark zu engagieren. Gleichzeitig wurden die oben beschriebenen Bewegungen aber trotz aller Frustrationen immer auch von der EU und dem von ihr repräsentierten Gesellschaftsmodell inspiriert – eine Tatsache, aus der die zuletzt von vielen Krisen gebeutelte EU auch Selbstbewusstsein schöpfen sollte. Gerade der

60 Eurostat, GDP per capita in PPS, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tecoo114> (abgerufen am 9.11.2020).

61 Csaky, op. cit.

62 European Stability Initiative (ESI), Hamster in the Wheel – Credibility and EU Balkan policy, [www.esiweb.org/publications/hamster-wheel-credibility-and-eu-balkan-policy](http://www.esiweb.org/publications/hamster-wheel-credibility-and-eu-balkan-policy) (abgerufen am 1.10.2021).

63 Bieber, op. cit., S. 179.

64 Prelec u. a., op. cit., S. 10.

Einsatz für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Region könnte von der EU als identitätsstiftende Mission aufgegriffen werden, welche wiederum positiv auf die Identifikation mit der EU und ihrer Leistungsfähigkeit auch in den Mitgliedstaaten zurückwirken könnte. In der Region Südosteuropa ist der Glaube an die EU als *force for good* wiederum in den meisten Ländern noch vorhanden<sup>65</sup> und das Lebensmodell der EU mit Abstand das attraktivste, was sich auch an den Migrationsbewegungen zeigt, die weder nach China noch nach Russland gehen.

Die EU ist aktuell noch in der komfortablen Lage, selbst über ihre Rolle und die weitere Entwicklung im Verhältnis zur Region Südosteuropa entscheiden zu können. Vor dem Hintergrund eines möglicherweise stärkeren Engagements Chinas oder anderer, noch nicht absehbarer Entwicklungen, könnte dies aber in einigen Jahren nicht mehr der Fall sein.

---

65 Ebd.