

William H. Hill

Konfliktbeilegung in Transnistrien – Fortschritte und Rückschritte: Die OSZE-Mission in Moldau 2005/2006¹

Die Suche nach einer tragfähigen friedlichen politischen Lösung für das Transnistrienproblem hat sich von Mitte 2005 bis 2006 maßgeblich verändert. Während die Verhandlungen über eine politische Lösung im Herbst 2005 in einem erweiterten Format wieder aufgenommen wurden,² wurden die Beziehungen zwischen Chişinău und Tiraspol zunehmend feindselig; insbesondere nachdem die moldauischen und ukrainischen Behörden am 3. März 2006 ein neues Zoll- und Grenzregime eingeführt hatten, nahmen die Spannungen zu. Das neue Management des transnistrischen Abschnitts der moldauisch-ukrainischen Grenze rief nicht nur eine feindliche Reaktion Tiraspols hervor, sondern führte auch zu einer zunehmenden Polarisierung zwischen den Vermittlern und Beobachtern des Prozesses zur politischen Konfliktbeilegung. Seit dem Referendum vom 17. September 2006 zugunsten der Unabhängigkeit Transnistriens und einer stärkeren Anbindung an Russland befinden sich die Ergebnisse der neuen Initiativen und Ereignisse der Jahre 2005 und 2006 noch in der Schwebe.

Die Orange Revolution und die Wahlen in Moldau im Jahr 2005

Die Einsetzung neuer Regierungen in Kiew und Chişinău im Januar und April 2005 hatten weitreichende Veränderungen im transnistrischen Konfliktlösungsprozess im Jahr 2005 zur Folge. Der sogenannte Juschtschenko-Plan, den der ukrainische Präsident Viktor Juschtschenko am 22. April 2005 auf dem GUAM-Gipfel (Georgien, Ukraine, Aserbaidshan, Moldau) in Chişinău vorgelegt hatte und der im Mai von ukrainischen Vertretern auf einem Treffen in Winniza (Ukraine) in einer detaillierteren Fassung präsentiert wurde, verschob den Schwerpunkt der politischen Konfliktbeilegung insofern, als er die Notwendigkeit einer demokratischen Reform des transnistrischen Regimes als Voraussetzung für die Verhandlung einer politischen Lösung in den Mittelpunkt rückte. Am 10. Juni 2005 verabschiedete das moldauische Parlament mit überwältigender Mehrheit eine Erklärung, in der der Juschtschenko-Plan begrüßt und um zwei Appelle erweitert wurde, in denen freie Wahlen in der Region Transnistrien unter internationaler Überwachung als

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder.

² Die ursprünglich fünfseitigen Verhandlungen (Moldau, Transnistrien und die drei Mediatoren Russland, Ukraine und die OSZE) wurden im Herbst 2005 um die EU und die USA als Beobachter erweitert („fünf-plus-zwei“).

Bedingung für Fortschritte in Richtung auf eine politische Lösung sowie der Abschluss des Abzugs der russischen Truppen aus Transnistrien und die Ersetzung der derzeitigen russischen durch internationale *Peacekeeping*-Truppen gefordert wurden.

Am 22 Juli 2005 verabschiedete das moldauische Parlament das Gesetz über die Grundprinzipien der besonderen Rechtsstellung der Siedlungen am linken Ufer des Dnjestr (Transnistrien). Das Gesetz erklärt die Demokratisierung der transnistrischen Region und den Abzug der russischen Truppen, wie 1999 auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul vereinbart, zu Voraussetzungen für weitere Verhandlungen über einen Sonderstatus der Region.

Das moldauische Gesetz bot Transnistrien einen formellen Autonomiestatus (eine „autonome territoriale Einheit [...] als integraler Bestandteil der Republik Moldau“) an. Das Gesetz führte aus, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der moldauischen Zentralregierung und den transnistrischen Behörden auf der Grundlage der moldauischen Gesetzgebung erfolgen sollte, womit die Verabschiedung föderaler und konföderaler Bestimmungen aus früheren Vorschlägen, insbesondere dem umstrittenen „Kosak-Memorandum“, ausgeschlossen wurde.

Auf die Verabschiedung des Gesetzes durch das moldauische Parlament hagelte es Kritik, vor allem aus Tiraspol und Moskau. Der häufigste Vorwurf lautete, dass es sich dabei um eine einseitige moldauische Aktion handele, die durchgeführt worden war, ohne sich zuvor mit dem transnistrischen Verhandlungspartner zu beraten, geschweige denn sein Einverständnis einzuholen. Die Vorgehensweise des moldauischen Parlaments stand jedoch eindeutig in Einklang mit der Stoßrichtung des Juschtschenko-Plans. Die ukrainische Initiative sah einen Dreistufenplan für eine politische Lösung der Transnistrienfrage vor, wobei das Parlament Moldaus in der ersten Phase die entsprechenden Gesetzesentwürfe zum Status der Region erarbeiten sollte. Das transnistrische Parlament sollte erst in einer späteren Phase, nach der Durchführung freier und fairer Wahlen, als legitimer Verhandlungspartner anerkannt werden.

Tiraspol reagierte auf die Vorschläge Präsident Juschtschenkos auf dem GUAM-Gipfel und die ukrainischen Pläne von Winniza rundheraus feindlich, während Moskau die Initiativen nur spärlich, allerdings durchaus skeptisch kommentierte. Die transnistrischen Verhandlungspartner stritten mit ihren ukrainischen Gesprächspartnern nach dem Treffen von Winniza zwei Monate lang über zahlreiche Klauseln der Juschtschenko-Initiative und des ukrainischen Plans. Nach einem Treffen mit Präsident Juschtschenko in Kiew bot der transnistrische Führer Igor Smirnow im Juli 2005 schriftlich seine Unterstützung für den ukrainischen Lösungsvorschlag an. Smirnows Schreiben an Juschtschenko enthielt jedoch so viele Bedingungen, Einschränkungen und Vorbehalte, dass das transnistrische Verhandlungsteam die tatsächliche Annahme und Umsetzung der meisten Bestimmungen des ukrainischen Plans lange Zeit verschleppen oder ablehnen konnte.

Erweiterung des Verhandlungsformats

Einer der wichtigsten Punkte der auf dem GUAM-Gipfel präsentierten Initiative Präsident Juschtschenkos war die Erweiterung des Formats der Verhandlungen über eine politische Lösung des Transnistrienproblems um die Europäische Union und die USA als offizielle Teilnehmer.

Die USA verfolgen den Prozess der politischen Beilegung des Transnistrienkonflikts seit den frühen 90er Jahren mittels eines Sonderunterhändlers für Konflikte in den Neuen Unabhängigen Staaten, der im Außenministerium angesiedelt ist, genauestens. Der US-Sonderunterhändler bereist Moldau einschließlich der transnistrischen Region regelmäßig und berät sich ausführlich sowohl mit den Konfliktparteien als auch mit den Vermittlern im Prozess zur politischen Beilegung des Konflikts. Zu seinem Aufgabenbereich gehören auch die Konflikte in Berg-Karabach, Südossetien und Abchasien.

Seit Beginn dieses Jahrzehnts schenkt auch die EU Moldau und dem ungelösten Konflikt um seine transnistrische Region zunehmend Aufmerksamkeit. Im Februar 2003 schloss sich die EU den US-Visasanktionen gegen hohe Funktionäre aus Transnistrien an, um so Tiraspol dazu zu bewegen, seine wenig konstruktive Haltung in den Verhandlungen über eine politische Lösung zu ändern. Die EU verschärfte die Visasanktionen als Reaktion auf die Schließung mehrerer in lateinischer Schrift unterrichtender moldauischer Schulen in Transnistrien im Juli 2004. Als die EU-Erweiterung um Rumänien und Bulgarien näherrückte, stieg die Aufmerksamkeit für Moldau insgesamt deutlich. Nach der Verabschiedung des EU-Aktionsplans für die Republik Moldau am 22. Februar 2005 ernannte die EU im März des Jahres den niederländischen Diplomaten Adriaan Jacobovits de Szeged zum Sonderbeauftragten für Moldau. Mit seiner Ernennung sollte der Beitrag der EU zur Lösung des Transnistrienkonflikts erhöht werden.

Regierung und Zivilgesellschaft in Chişinău hatten einige Zeit lang die Möglichkeit diskutiert, das Format der Verhandlungen über ein politische Lösung des Transnistrienkonflikts, vor allem durch die Aufnahme der EU und der USA als offizielle Teilnehmer, zu ändern. Allerdings waren weder Russland noch die Ukraine darauf erpicht, ihre privilegierte Stellung als Vermittler und selbsternannte „Garantiemächte“ aufzugeben. Nach der Orangen Revolution änderte Kiew jedoch seine Haltung und Präsident Juschtschenko schlug in seiner Rede auf dem GUAM-Gipfel am 22. April 2005 vor, die Europäische Union und die Vereinigten Staaten formell in den Verhandlungsprozess einzubeziehen. Brüssel und Washington erklärten unmittelbar darauf ihre Bereitschaft, sich offiziell an den Verhandlungen zu beteiligen.

Moskaus Reaktion auf die ukrainische Initiative fiel im Wesentlichen indifferent und unverfänglich aus. Hinsichtlich der Erweiterung des Verhandlungsformats deuteten russische Vertreter gegenüber ihren Ko-Vermittlern aus der Ukraine und der OSZE an, dass sie sich von der Antwort Tiraspols auf den Vorschlag leiten lassen und diese akzeptieren würden.

In Gesprächen mit der OSZE-Mission in Moldau im Juli 2005 ließen die transnistrischen Unterhändler durchblicken, dass sie die Beteiligung der USA und der EU an den Verhandlungen über eine politische Lösung akzeptieren würden, allerdings nur als Beobachter. Die OSZE-Mission führte daraufhin wochenlange Beratungen mit allen interessierten Parteien – Moldau, Russland, der Ukraine, der EU und den USA – über eine für alle akzeptable Definition dessen, was Beobachterstatus tatsächlich bedeuten soll, durch. Die endgültige Übereinkunft über den Beobachterstatus berechnete die EU- und die US-Vertreter an allen Sitzungen und Gesprächsrunden teilzunehmen, alle Unterlagen einzusehen, Vorschläge zu unterbreiten und die Vorschläge anderer zu kommentieren. Sie konnten jedoch keine Dokumente unterzeichnen, nicht mit abstimmen, wenn Beschlüsse gefasst wurden, oder den Vorsitz in offiziellen Sitzungen übernehmen. Da alle Beschlüsse in den Verhandlungen im Konsens gefasst werden, wurde es nicht als Problem angesehen, dass die EU und die USA kein offizielles Stimmrecht hatten.

Die transnistrischen Unterhändler baten darüber hinaus um Einzelberatungen mit den Vertretern der EU und der USA, um deren generelle Einstellung und ihre Ansichten zum transnistrischen Problem zu erkunden. Chişinău erhob keine Einwände, und im August und September besuchten Vertreter der EU und der USA unabhängig voneinander Tiraspol. Nachdem diese offensichtlich notwendige politische Theateraufführung überstanden war, wurde am 26.-27. September 2005 in Odessa bei Beratungen der politischen Vertreter (d.h. der Unterhändler) Chişinăus und Tiraspols und der drei Vermittler Russlands, der Ukraine und der OSZE eine formelle Übereinkunft über die Erweiterung des Verhandlungsformats geschlossen. In dem Protokoll, das am Ende der Beratungen von Odessa unterzeichnet wurde, wurde die offizielle Wiederaufnahme der Verhandlungen über die politische Beilegung des Konflikts Ende Oktober – nach 15-monatiger Unerbrechung – in Chişinău vereinbart.

Der politische Hintergrund: ein Problem gelöst, ein anderes vertieft

Die Verhandlungen über die politische Beilegung des Konflikts waren im Juli 2004 von der Delegation Moldaus abgebrochen worden, die damit ihren Protest gegen die Schließung zweier moldauischer Schulen in Transnistrien, die in lateinischer Schrift unterrichteten, und die Drohung mindestens zweier weiterer Schulschließungen durch die transnistrischen Behörden zum Ausdruck brachte. Die akute Krise über die moldauischen Schulen auf transnistrisch kontrolliertem Territorium dauerte fast ein Jahr. Nachdem es der OSZE-Mission gelungen war, Einzelvereinbarungen auszuhandeln, die es den jeweiligen Schulen ermöglichten, zumindest verspätet wieder zu öffnen und den Betrieb für das Schuljahr 2004/2005 aufrechtzuerhalten, vermittelte sie mit Hilfe von Kollegen der ukrainischen und der russischen Botschaft in

Chişinău eine Übereinkunft zwischen moldauischen und transnistrischen Bildungsexperten. Diese am 1. Juli 2005 unterzeichnete Vereinbarung gewährleistete die befristete Registrierung der moldauischen Schulen bei den lokalen Behörden links des Dnjestr, so dass die Schulen das Schuljahr 2005/2006 relativ normal beginnen und durchführen konnten. Die Verhandlungen zwischen Bildungsexperten aus Chişinău und Tiraspol wurden unter Vermittlung der OSZE-Mission fortgesetzt mit dem Ziel, eine längerfristige Vereinbarung über den Status der in lateinischer Schrift unterrichtenden Schulen zu erreichen.

Die Lösung der bitteren und langwierigen Schulkrise war eine unabdingbare Voraussetzung für die Wiederaufnahme der politischen Lösungsverhandlungen. Der Erfolg, dass wenigstens eine vorläufige Lösung gefunden werden konnte, die es den moldauischen Schulen zumindest ermöglichte, den Unterricht wieder aufzunehmen, hatte einen ähnlichen Effekt wie das Zusammenpressen eines Ballons – die erbitterten Spannungen zwischen dem linken und dem rechten Ufer des Dnjestr quollen einfach an anderer Stelle wieder hervor.

Die heikelsten Probleme zwischen Chişinău und Tiraspol während des größten Teils des Jahres 2005 drehten sich um die Probleme moldauischer Bauern, die im von Chişinău kontrollierten Teil links des Dnjestr um Dubossary leben, aber Land bebauen, das östlich der nord-südlich verlaufenden Hauptstraße liegt und von den transnistrischen Behörden kontrolliert wird. Bereits im Frühjahr 2000 hatten örtliche transnistrische Behörden in Dubossary versucht, die Möglichkeiten der Bauern aus mehreren moldauisch kontrollierten Dörfern der Region (Cocieri, Malovata, Corjevo, Cosnita und Dorotcaia), ihr Land zu erreichen und zu bewirtschaften, einzuschränken. Ein Treffen zwischen dem damaligen moldauischen Ministerpräsidenten Dumitru Braghis und dem transnistrischen Führer Smirnow führte zu einer stillschweigenden Waffenruhe zwischen den lokalen Behörden beider Seiten, so dass die Bauern mehrere Jahre lang ihre Felder fast ohne Zwischenfälle bestellen konnten. Als sich die Beziehungen zwischen den moldauischen und den transnistrischen Behörden nach dem Beschluss des moldauischen Präsidenten Vladimir Voronin vom November 2003, das Kosak-Memorandum nicht zu unterzeichnen, verschlechterten, erlegten die örtlichen transnistrischen Behörden den moldauischen Bauern, die Felder bearbeiteten, die *de facto* unter transnistrischer Kontrolle standen, im Jahr 2004 wieder zunehmend Beschränkungen auf und erhoben zudem Gebühren von ihnen. Zu einer handfesten Krise – und beinahe zu bewaffneten Auseinandersetzungen – kam es schließlich im Oktober 2004, nachdem Transnistrien versucht hatte, eine „Grenz- und Zollstelle“ um 200 Meter auf moldauisch kontrolliertes Gebiet in der Nähe des am linken Ufer des Dnjestr gelegenen Dorfes Dorotcaia zu verlagern. Trotz wiederholter Appelle Moldaus waren die transnistrische und die russische Delegation in der Gemeinsamen Kontrollkommission (*Joint Control Commission*, JCC), die das Waffenstillstandsabkommen von 1992 überwacht und die Ge-

meinsamen *Peacekeeping*-Truppen in der Sicherheitszone zwischen den Konfliktparteien entlang des Dnjestr kontrolliert, weder willens noch in der Lage, das Problem der Bewegungsfreiheit und des Zugangs der moldauischen Bauern zu ihren Feldern zu lösen. Als es die transnistrischen Behörden im Frühjahr 2005 ablehnten, den moldauischen Bauern zu gestatten, ihre Saat auszubringen, verließ die moldauische Delegation die JCC und legte damit deren Arbeit lahm.

Gemeinsam mit Vertretern der russischen und der ukrainischen Botschaft bemühte sich die OSZE-Mission in der Folge um eine Lösung der so genannten Dorotcaia-Krise. Nach einem Treffen auf hoher Ebene mit dem transnistrischen Führer Smirnow schien eine Lösung greifbar, die Abmachung platzte jedoch in letzter Minute. Die OSZE-Mission sowie russische und ukrainische Vertreter trafen sich regelmäßig mit der moldauischen und der transnistrischen JCC-Delegation, ohne dass jedoch etwas dabei herauskam. Angesichts dieses ungelösten Problems machten die moldauischen Unterhändler die Bewegungsfreiheit in der Sicherheitszone – häufig schlicht als Dorotcaia bezeichnet – zu einer Dauerpriorität auf ihrer Agenda für die Verhandlungen zur politischen Beilegung des Konflikts. Da in dieser Frage im Winter 2005/2006 keine Fortschritte erzielt wurden, kam es in jeder Runde der Verhandlungen zu erbitterten und ausgedehnten Wortwechseln über die Notlage der moldauischen Bauern.

Paradoxe- und glücklicherweise kam eine für alle Seiten akzeptable vorläufige Lösung für das Dorotcaia-Problem gerade dann zustande, als die Verhandlungen über ein politische Lösung des Gesamtkonflikts im Frühjahr 2006 erst einmal scheiterten. Nachdem die Verhandlungsrunde im Februar 2006 aufgrund der moldauischen Klagen über mangelnde Fortschritte hinsichtlich der Misere der moldauischen Bauern abgebrochen worden war, wiesen Beratungen der OSZE-Mission mit transnistrischen und russischen Unterhändlern den Weg für eine *Ad-hoc*-Lösung des Problems in der Region Dubossary. Die moldauischen und die transnistrischen Unterhändler stimmten dem Vorschlag der OSZE zu, eine Arbeitsgruppe aus Vertretern moldauischer und transnistrischer Lokalbehörden aus der Region Dubossary zu bilden. Mit Hilfe russischer und ukrainischer Vertreter sowie von OSZE- und EU-Vertretern erarbeitete die Arbeitsgruppe eine Vereinbarung über eine informelle, befristete lokale Registrierung bei den örtlichen Behörden und den freien Zugang für moldauische Bauern. In der Vereinbarung wurden bewusst alle Eigentums- oder Hoheitsrechte berührenden Fragen ausgeklammert. Mitte April 2006 unterzeichneten örtliche transnistrische und moldauische Behördenvertreter ein offizielles Abkommen über Registrierung und Landnutzung bis 2009. Mit Beginn der Feiertage Anfang Mai konnten die moldauischen Bauern ihre Felder wieder bestellen.

Die Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts – die Agenda

Die Verhandlungen über eine politische Lösung des Transnistrienkonflikts wurden im Herbst 2005 mit einer Agenda, die weitgehend von den moldauischen und ukrainischen Unterhändlern bestimmt wurde und Juschtschenkos Initiative vom April sowie den ukrainischen Plan aufgriff, wieder aufgenommen. Zentraler Punkt des ukrainischen Lösungsvorschlags waren international überwachte Wahlen zu einer neuen Legislative (Oberster Sowjet) in Transnistrien, die dann als legitimer Verhandlungspartner anerkannt würde. Die ukrainischen Unterhändler hatten ursprünglich vorgeschlagen, diese erste Phase des Plans innerhalb von sechs Monaten bis zu den regulären Wahlen zum transnistrischen Obersten Sowjet, die für Dezember 2005 geplant waren, abzuschließen. Experten der OSZE-Mission hatten eine informelle, inoffizielle Untersuchung durchgeführt über den Zeitraum und die Ressourcen, die benötigt würden, um in der transnistrischen Region demokratische Wahlen nach internationalen Standards abzuhalten. Die Studie wurde bei einem informellen Treffen Ende August in Kiew diskutiert, der Umfang der zu lösenden technischen und politischen Fragen verhinderte jedoch ein wirklich bahnbrechendes Resultat. Jedenfalls weigerten sich die transnistrischen Unterhändler, sich mit dem Vorschlag zu befassen, da diese Frage von den Abgeordneten des amtierenden Obersten Sowjets behandelt werden müsse.

Am 21. September verfassten die Präsidenten Voronin und Juschtschenko in der Absicht, den Prozess zu beschleunigen, ein gemeinsames Schreiben an den slowenischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Dimitrij Rupel, in dem sie die Entsendung einer internationalen Beurteilungsmission nach Transnistrien vorschlugen. Die Mission sollte die Bedingungen für demokratische Wahlen in der Region beurteilen und Empfehlungen über notwendige Maßnahmen für ihre Durchführung abgeben. Die Delegationen Moldaus und der Ukraine griffen den Vorschlag bei den Konsultationen in Odessa am 26. und 27. September auf. Nach einem Telefonat mit Smirnow akzeptierten die transnistrischen Verhandlungspartner den Vorschlag im Grundsatz. So wurden die Gestaltung und die Diskussion des Entwurfs eines Mandats für eine internationale Beurteilungsmission die wichtigsten Punkte auf der Tagesordnung mehrerer Gesprächsrunden über eine politische Beilegung des Konflikts im Herbst und Winter 2005/2006.

Während sich die Diskussion über eine mögliche internationale Beurteilungsmission und international überwachte Wahlen in den Verhandlungen über eine politische Lösung hinzog, nahmen die Ereignisse auf dem linken Ufer ihren eigenen Verlauf und überrollten die Diskussion. Im September 2005 begann der Wahlkampf für die Wahlen zum Obersten Sowjet, die am 11. Dezember stattfanden. Wie schon die drei vorangegangenen Wahlen zur transnistrischen Legislative fanden auch diese ohne internationale Präsenz und Wahlbeobachtung statt und wurden ebenso wenig anerkannt.

Obwohl weder der Wahlkampf noch der eigentliche Urnengang internationalen Standards entsprachen, zog im Ergebnis der Abstimmung eine Mehrheit von Abgeordneten in den neuen Sowjet ein, die sich durch eine gewisse Distanz, wenn nicht gar Unabhängigkeit vom Regime Smirnow auszeichneten. 23 der 43 Abgeordneten gehören der Bewegung *Obnowlenie* („Erneuerung“) an, die angeblich von einer Reihe von Großunternehmern, einschließlich des Einzelhandels-, Medien- und Fußballgroßkonzerns Sheriff, unterstützt wird. *Obnowlenie*-Führer Jewgenij Schewtschuk wurde zum Sprecher des neuen Obersten Sowjet gewählt und löste den langjährigen Gefolgsmann Smirnows Grigori Maracuta ab. Die Wahlen zum neuen Obersten Sowjet hatten jedoch keinerlei positive Auswirkungen auf die Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts. Im Gegenteil: Die Einsetzung von Abgeordneten mit einer neuen fünfjährigen Amtszeit erschwerte es deutlich, die Zustimmung der transnistrischen Verhandlungspartner zu baldigen, international überwachten Neuwahlen zu erhalten, durch die diese Abgeordneten wieder abgelöst werden sollten.

Überwachung von Fabriken

Politiker und Meinungsführer in Chişinău behaupten seit Jahren, Transnistrien betreibe die Herstellung, die Montage, den Verkauf und den Export von Waffen aller Art. Zwar haben Vertreter Transnistriens inzwischen eingeräumt, dass die Anschuldigungen zu einem Teil zutreffen; eine umfangreichere, langfristige oder kommerzielle Produktion von Waffen oder den Handel mit Waffen im großen Stil stritten sie jedoch stets ab. Konkrete Beweise, die den Vorwurf der Produktion oder des Schmuggels von Waffen belegen oder entkräften, gab es praktisch nicht, so dass sich der Dialog hierüber zwischen den beiden Seiten des Dnjestr auf eine Fülle unbewiesener Beschuldigungen und ebenso wenig belegter Dementis beschränkte.

Teilnehmer des Prozesses zur politischen Beilegung des Konflikts schlugen wiederholt vor, den Betrieb militärisch-industrieller Fabriken in Moldau und insbesondere in der Region Transnistrien transparenter zu gestalten und so die Vorwürfe des Waffenhandels ein für alle Mal aus der Welt zu schaffen. Anfang 2003 bot der transnistrische Führer Smirnow dem niederländischen OSZE-Vorsitz und der OSZE Mission an, Inspektionen in wichtigen Industriebetrieben in der transnistrischen Region durchzuführen, um den von Moldau erhobenen Vorwurf der Waffenproduktion zu entkräften. Damals waren Vertreter der transnistrischen Behörden allerdings nicht bereit, dauerhaft und wiederholt Zugang zu den fraglichen Fabriken oder zu den wichtigsten Exportrouten durch die Ukraine zu gewähren. Die OSZE-Vertreter gingen indes davon aus, dass einmalige Inspektionen nicht viel mehr als der Besuch moderner Potemkinscher Dörfer wären, so dass in dieser Angelegenheit zwei Jahre lang nichts weiter unternommen wurde. Da jedoch die Vorwürfe des

Waffenschmuggels unvermindert anhielten, enthielt Präsident Juschtschenkos Initiative auf dem GUAM-Gipfel auch den Vorschlag, eine internationale Mission zur Beobachtung militärisch-industrieller Unternehmen in Transnistrien zu entsenden.

In den Sommermonaten des Jahres 2005 beriet sich die OSZE-Mission regelmäßig mit den Konfliktparteien und den Vermittlern in den Gesprächen über eine politische Konfliktlösung und legte schließlich den Entwurf eines Protokolls (bzw. Abkommens) zur langfristigen Überwachung von rund 15 Industriebetrieben in der moldauischen Region Transnistrien unter Federführung der OSZE vor.

Nachdem diese Angelegenheit auch während der Beratungen im September in Odessa erörtert worden war, beschlossen die Verhandlungsteilnehmer eine Expertenarbeitsgruppe zu bilden, die sich mehrmals im Büro der OSZE-Mission in Chişinău traf und einen Text zu erarbeiten versuchte, der sowohl Chişinău als auch Tiraspol genehm war. Die Diskussionen der Arbeitsgruppe offenbarten jedoch tiefgreifende Differenzen zwischen den Konfliktparteien in dieser Frage, darunter solch grundlegende Punkte wie z.B. welche Parteien das Fabriküberwachungsprotokoll unterzeichnen sollten. Als sich auch nach zwei Fünf-plus-zwei-Verhandlungsrunden, in denen die Frage diskutiert wurde, noch keine Fortschritte abzeichneten, schlug der Unterhändler der Russischen Föderation vor, anders vorzugehen und die Vorlage des Modellabkommens über Inspektionen von Industrieanlagen zugrunde zu legen, die in dem VSBM-Paket (siehe unten, S. 177-179) enthalten ist, das beiden Seiten während der Verhandlungen im Juli 2005 vorgelegt worden war.

Für die Fünf-plus-zwei-Verhandlungsrunde im Januar 2006 erarbeitete die OSZE-Mission einen neuen, auf der Vorlage des VSBM-Pakets beruhenden Protokollentwurf zur Fabriküberwachung. Das Format und einige der Modalitäten des vorgeschlagenen Abkommens wichen zwar etwas ab, die wichtigsten Bestandteile, insbesondere die Liste der zu überwachenden Industrieanlagen, waren jedoch unverändert geblieben. Dieser neue Vorschlag eines Abkommens wurde in den beiden Verhandlungsrunden Anfang 2006 diskutiert. Die Gespräche verliefen jedoch oberflächlich, größtenteils polemisch und blieben ohne substanzielles Ergebnis.

Militärische Aspekte von Sicherheit: kein Abzug, keine VSBM

Der Abzug der in der transnistrischen Region der Republik Moldau stationierten russischen Truppen und der dort befindlichen militärischen Ausrüstung ist eines der Hauptziele der OSZE-Mission in Moldau seit ihrer Einrichtung im April 1993. Auf dem Ministerratstreffen in Stockholm im Dezember 1992 war die Russische Föderation erstmals die politische Verpflichtung eingegangen, ihre Streitkräfte aus Moldau abzuziehen. Die OSZE-Mission hat den Auftrag, die betroffenen Staaten beim Abschluss einer Ver-

einbarung über den Rückzug ausländischer Truppen aus Moldau zu unterstützen. Im Oktober 1994 unterzeichneten Russland und Moldau einen Vertrag, in dem der Abzug aller russischen Truppen innerhalb von drei Jahren vereinbart wurde. Die OSZE gehörte weder zu den Unterzeichnern noch zu den Teilnehmern und erhielt alle Zusatzprotokolle, die der Vertragstext vorsah, erst Jahre später. Der Vertrag enthielt die berühmt-berüchtigte Formulierung, dass der Abzug der russischen Truppen mit der Erzielung einer politischen Lösung der transnistrischen Frage „synchronisiert“ werden solle.

Das moldauische Parlament ratifizierte den Vertrag vom Oktober 1994 fast unmittelbar nach der Unterzeichnung, in der russischen Staatsduma dümpelte er jedoch vor sich hin, nachdem die russische Regierung ihn offiziell eingebracht hatte. Nach den Wahlen zu einer neuen und anscheinend radikaleren Legislative im Jahr 1995 zog die russische Regierung den Vertrag von den Beratungen in der Duma mit der Begründung zurück, dass er anderenfalls von der Mehrheit der Abgeordneten ohne Umschweife abgelehnt werden könnte. Die Russische Föderation hat den Vertrag zu keiner Zeit offiziell verworfen, obwohl der Termin für den Truppenabzug – Oktober 1997 – längst verstrichen ist.

Ebenso hat die Russische Föderation ihre politische Verpflichtung zum Truppenabzug aus der moldauischen Region Transnistrien alljährlich auf den OSZE-Ministerrats- und -Gipfeltreffen bestätigt. Auf dem OSZE-Gipfel von Istanbul im November 1999 stimmte Russland im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des angepassten KSE-Vertrags detaillierten Fristen für den Abzug seiner Soldaten aus Moldau zu: dem 31. Dezember 2001 für die vom KSE-Vertrag begrenzten Waffen und Ausrüstungen und dem 31. Dezember 2002 für alles andere. Mit Hilfe des Freiwilligen Fonds der OSZE, der nach dem Gipfel von Istanbul eingerichtet worden war, konnte Russland den ersten Termin einhalten, indem es bis zum Spätherbst 2001 mehr als 500 Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge und Artilleriewaffen entweder zerstörte oder auf russisches Gebiet verlegte.

Der Abzug verlangsamte sich im Laufe des Jahres 2002 erheblich. Auf dem OSZE-Ministerratstreffen von Porto am 6. und 7. Dezember 2002 erhielt Russland eine einjährige Fristverlängerung bis zum 31. Dezember 2003, um den kompletten Rückzug abzuschließen. Zu dem Zeitpunkt war die noch verbliebene Hauptaufgabe die Beseitigung oder Zerstörung von über 40.000 Tonnen Munition, die in einem russischen Munitionsdepot in der Nähe des Ortes Colbasna im Norden Transnistriens gelagert waren. Da Transnistrien Vorschlägen zur Zerstörung der Munition vor Ort nicht zugestimmt hatte, beschlossen die russischen Militärs, die gesamte Munition auf Stützpunkte in Russland zu verlegen, womit sie im März 2003 begannen. Bis Ende des Jahres war fast die Hälfte der Munition abtransportiert. Unglücklicherweise kam der Abzug im Winter 2003/2004 in Folge der Weigerung Moldaus, das Kossak-Memorandum zu unterzeichnen, erneut zum Erliegen. Ein Munitionszug

wurde noch beladen und verließ Colbasna im März 2004. Seither wurden weder russische Munition, noch Waffen, noch Truppen aus Moldau abgezogen. Die Russische Föderation steht offiziell weiterhin zu ihrer Verpflichtung, den Abzug ihrer Streitkräfte und militärischen Ausrüstung aus Transnistrien letztlich abzuschließen. Vertreter Russlands erklären jedoch gleichzeitig, dass die angespannten Beziehungen zwischen Chişinău und Tiraspol und die anhaltende politische Missstimmung der letzten Jahre kein ausreichend sicheres und stabiles Umfeld böten, in dem der Abzug abgeschlossen werden könnte. Erst eine Verbesserung der Beziehungen und Fortschritte bei der politischen Lösung würden die Wiederaufnahme des Abzugs von Truppen und Munition ermöglichen. Die OSZE-Mission hält weiterhin Kontakt zu den militärischen Verantwortlichen in Russland, einschließlich des Verteidigungsministeriums in Moskau. Diese Kontakte und Konsultationen über mögliche Schritte zur Wiederaufnahme und zum Abschluss des Abzugs haben in den beiden letzten Jahren allerdings zu keinerlei konkreten Ergebnissen geführt.

Entmilitarisierung – das VSBM-Paket

Selbst in den produktivsten und kooperativsten Phasen des politischen Konfliktlösungsprozesses zeigte sich deutlich, dass das Misstrauen zwischen den Führungen in Chişinău und Tiraspol extrem tief ist. In Anbetracht der historischen Ereignisse, des kurzen, aber heftigen militärischen Konflikts zwischen dem rechten und dem linken Ufer des Dnjestr, war dieses Misstrauen vielleicht zu erwarten. Es wird jedoch durch die unverhältnismäßig umfangreichen Streitkräfte, andere militariserte und paramilitärische Kräfte und die großen Mengen an Waffen in den Händen sowohl Chişinăus als auch Tiraspols verschärft.

Die OSZE bemüht sich seit Ende der 90er Jahre darum, das gegenseitige Vertrauen zu stärken, die Transparenz zu erhöhen und die Streitkräfte und paramilitärischen Truppen innerhalb Moldaus abzubauen. Zivile und militärische Führer beider Seiten des Dnjestr standen der Idee grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber und einige bescheidene Maßnahmen wurden auch umgesetzt. So wurden beispielweise nach über zwei Jahren andauernder Gesprächen und Verhandlungen im August 2003 Panzer und schwere Waffen sowohl der moldauischen als auch der transnistrischen Streitkräfte aus der Sicherheitszone abgezogen. Weiterreichende vertrauensbildende Maßnahmen und Waffenreduzierungen ließen sich jedoch im Rahmen der JCC aufgrund der territorialen Beschränkung ihres Mandats auf die schmale Sicherheitszone entlang dem Fluss nicht erzielen.

Seit 2004 geht die OSZE-Mission systematischer und umfassender an Fragen der militärischen Sicherheit, der Vertrauensbildung, der Transparenz und des Abbaus von Waffen und Streitkräften in Moldau heran. Unter Rückgriff auf

Modelle europäischer Rüstungskontroll- und VSBM-Abkommen der beiden letzten Jahrzehnte, insbesondere den KSE-Vertrag, das Wiener Dokument und das Dayton-Übereinkommen, erarbeitete die OSZE-Mission ein umfassendes Paket von Vertragsentwürfen zur Waffen- und Streitkräftereduzierung, Vertrauensbildung und Transparenz, das Chişinău und Tiraspol erstmals während des Besuchs des damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Solomon Passy, im Juni 2004 unterbreitet wurde.

Die Krise, die sich an der Schließung moldauischer Schulen im Juli 2004 durch Transnistrien entzündete, brachte die Aussicht auf zügige Gespräche zwischen Chişinău und Tiraspol über das VSBM-Paket zu Fall. Unterdessen nahmen Militärexperten der OSZE, Russlands und der Ukraine Ende 2004 und Anfang 2005 eine gründliche Durchsicht und Überarbeitung des Pakets vor. Im Juli 2005 legten die russischen, ukrainischen und OSZE-Unterhändler gemeinsam das überarbeitete Paket mit 14 Abkommensentwürfen dem moldauischen Minister für Reintegration, Vasile Sova, und dem transnistrischen Führer Smirnow vor.

Man hoffte, dass die gemeinsame Beteiligung der drei Vermittler und deren vereinte Unterstützung für das Paket die Chancen auf eine rasche Diskussion, Verabschiedung und Implementierung zumindest einiger der Abkommensentwürfe erhöhen würde. Die OSZE als Hauptautor betonte, dass das Paket keineswegs nach dem Motto „alles oder nichts“ umgesetzt werden müsse. Vielmehr schlug die OSZE-Mission den Konfliktparteien und ihren Ko-Vermittlern vor, die Konfliktparteien sollten zunächst ein Abkommen über einen umfassenden Datenaustausch über ihre Streitkräfte abschließen, um so die Transparenz zu erhöhen. Dem Abschluss und der Implementierung des Abkommens über den Datenaustausch sollte als nächster logischer Schritt ein Übereinkommen über Inspektionen in den im Datenaustausch aufgeführten Einheiten und Standorten sowie deren Durchführung folgen. Dieser und weitere ähnliche Schritte könnten zu mehr Vertrauen führen, das wiederum Verhandlungen über Abkommen zur Truppenreduzierung und deren Implementierung nach sich ziehen könnte, d.h. den Beginn einer Demilitarisierung. Das VSBM-Paket stieß bei vielen Seiten auf Kritik. Parteigänger Chişinăus monierten, das Paket stelle die legitimen moldauischen Streitkräfte auf eine Stufe mit den illegalen Einheiten des separatistischen Regimes. Transnistrische Militär- und Sicherheitsverantwortliche unterstellten, der Vorschlag sei ein Trick, mit dem Transnistrien zu Abrüstung überlistet werden solle, damit die NATO anschließend das linke Dnjestr-Ufer im Namen Chişinăus besetzen könne.

Als die Gespräche über eine politische Beilegung des Konflikts im Oktober 2005 wieder aufgenommen wurden, setzte die OSZE auch die Diskussion des vorgeschlagenen Datenaustauschs zwischen Moldau und Transnistrien über ihre Streitkräfte als ersten Schritt zur Implementierung des VSBM-Pakets auf die Tagesordnung. Moldau begrüßte den Vorschlag und im November übergab der moldauische Unterhändler der OSZE-Mission umfassende Daten

über die moldauischen Streitkräfte und ihre Ausrüstung. Die Daten wurden der Mission unter der Bedingung zur Verfügung gestellt, dass sie sie in Verwahrung nehmen und erst dann weitergeben würde, wenn die Vertreter Transnistriens ihrerseits Daten über ihre militärischen Bestände vorlegten.

Die transnistrischen Unterhändler stimmten zwar der Aufnahme des Themas in die Agenda für mehrere Gesprächsrunden zu, behaupteten jedoch standhaft, dass sie ihre Militärs nicht davon überzeugen könnten, diese Daten zur Verfügung zu stellen. Im Januar 2006 übergab der transnistrische Vertreter dem Repräsentanten der Russischen Föderation ein kurzes (weniger als eine Seite langes) Schreiben, das einige grundlegende Informationen über die Truppenstärke und die schweren Waffen der transnistrischen Armee enthielt. (Das Schreiben sparte andere militärähnliche und paramilitärische Kräfte wie die Truppen des Innenministeriums, des Ministeriums für Staatssicherheit, den Grenzschutz und die Kosaken aus.) Der transnistrische Unterhändler nannte das Schreiben eine Art Datenaustausch – eine Behauptung, die von fast allen anderen Gesprächsteilnehmern bestritten wurde.

Nach der Diskussion über das VSBM-Paket und den vorgeschlagenen Datenaustausch in der Verhandlungsrunde im Januar 2006 forderten die Unterhändler die Militärexperten der Russischen Föderation auf, das transnistrische Militär bei der Vorbereitung und adäquaten Einreichung der militärischen Daten in einem international anerkannten Format zu unterstützen. Bis zur Februarsitzung hatte der Appell jedoch zu keinerlei Ergebnissen geführt; das Treffen endete abrupt und ohne schriftliche Vereinbarung über weitere Schritte. Das VSBM-Paket lag ebenso wie Überlegungen zu einem militärischen Datenaustausch und die Verhandlungen über eine politische Konfliktbeilegung insgesamt von Ende Februar bis in den Herbst 2006 hinein auf Eis.

Der Vorschlag der Russischen Föderation

Experten der Russischen Föderation arbeiteten im Sommer 2005 an einer Analyse des ukrainischen Plans und bereiteten ihrerseits einen russischen Beitrag vor. Im Laufe der Beratungen mit transnistrischen Unterhändlern, die ebenfalls im Sommer stattfanden, erhielten Angehörige der OSZE-Mission detaillierte Einsicht in den russischen Vorschlag. Anfang September stellte der russische Unterhändler in bilateralen Konsultationen das neue russische Dokument der OSZE-Mission vor. Ähnliche bilaterale Treffen hatten im Laufe der Monate auch mit anderen Teilnehmern stattgefunden. Anlässlich der Beratungen in Odessa am 26. und 27. September verteilte der russische Vertreter den Text des Dokuments an alle Verhandlungsteilnehmer.

Die moldauischen Unterhändler reagierten prompt und ablehnend auf die russische Initiative und weigerten sich, sie in irgendeiner Form zu diskutieren. Die Moldauer wiesen darauf hin, dass einige Formulierungen in dem Dokument entweder wörtlich mit dem Kosak-Memorandum übereinstimmten oder

einigen seiner Bestimmungen zumindest sehr ähnlich seien. Bilaterale russisch-ukrainische Konsultationen über den Prozess zur Beilegung des Transnistrienkonflikts im Spätherbst 2005 würdigten die russische Initiative in einer gemeinsamen Erklärung der Präsidenten Putin und Juschtschenko am 15. Dezember. Das russische Dokument wurde jedoch nie offiziell in die Tagesordnung der Gespräche über die politische Beilegung des Konflikts zwischen Oktober 2005 und Februar 2006 aufgenommen.

Die Grenzmission der EU

Die Frage der Überwachung des transnistrisch kontrollierten Abschnitts der moldauischen Staatsgrenze zur Ukraine spielte im Prozess der politischen Beilegung des Transnistrienkonflikts von Anfang eine große Rolle. Einer der ersten Gesprächsgegenstände und Anfang 1996 eines der ersten schriftlichen Übereinkommen zwischen Chişinău und Tiraspol war die offenkundige Einigung auf eine gemeinsame Zollbehörde und ein einheitliches Grenzkontrollsystem. Leider nahmen die transnistrischen Behörden zwar eifrig den Teil des Zollabkommens von 1996 in Anspruch, der ihnen die Verwendung moldauischer Exportdokumente, Siegel und Stempel gestattete; einen anderen wesentlichen Punkt des Abkommens hat Tiraspol hingegen nie umgesetzt, nämlich die Stationierung gemeinsamer Zoll- und Grenzposten entlang dem transnistrischen Abschnitt der Grenze zur Ukraine.

Die Wirtschaft des faktisch existierenden transnistrischen Ministaates reagiert stets besonders empfindlich auf Grenzkontrollfragen. Transnistriens relativ gut entwickelter Industriesektor ist zu hundert Prozent vom Zugang zu ausländischen Märkten abhängig, der weitgehend durch den Export über die Häfen des ukrainischen Oblast Odessa erfolgt. Hinzu kommt, dass der transnistrische Einzelhandel fast vollständig auf Importe angewiesen ist, die in den 90er Jahren fast zu gleichen Teilen über Moldaus rechtes Dnjestr-Ufer und die Ukraine abgewickelt wurden. Von 1996 bis 2001, als es Tiraspol gestattet war, moldauische Exportdokumente zu verwenden, konnten transnistrische Unternehmen erfolgreich auf nordamerikanische und EU-Märkte vordringen und erwirtschafteten so den Großteil der Einnahmen, die notwendig waren, um die staatlichen Strukturen Transnistriens über Wasser zu halten.

Während sich die transnistrische Wirtschaft eines gesunden legalen Industrie- und Einzelhandelssektors rühmte, war die Region gleichzeitig ein Hort halblegaler und offen krimineller Machenschaften. Obwohl weder die Ukraine noch Russland den selbsternannten transnistrischen Staat offiziell anerkannten, erlegten sie dem Im- und Export nach und aus Transnistrien doch keinerlei Beschränkungen auf, insbesondere in der Phase, als Tiraspol moldauische Export- und Zolldokumente legal verwenden konnte. Aufgrund seines nichtanerkannten und regulierungsfreien Status wurde Transnistrien tatsäch-

lich zu einer riesigen Steueroase, die Unternehmen aus Moldau, der Ukraine, Russland und Rumänien nutzten, um heimische Steuern zu umgehen. Das transnistrische Regime schien diese massive Steuerhinterziehung bereitwillig zu unterstützen. Darüber hinaus förderte die fehlende Kontrolle an der Binnengrenze entlang des Dnjestr und an der Landesgrenze zur Ukraine das Anwachsen der organisierten Kriminalität, die insbesondere in den 90er Jahren in der Region blühte.

Aus vielen Gründen, u.a. aufgrund der Bemühungen um eine politische Lösung und die Wiedervereinigung des Landes sowie zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, gewann die Kontrolle der Grenzen nach der Jahrhundertwende zunehmend an Bedeutung. Unter Berufung auf Verpflichtungen, die Moldau beim Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) Mitte 2001 angeblich eingegangen ist, entzog Präsident Voronin im September 2001 Transnistrien das Recht, moldauische Zollstempel und -siegel sowie Herkunftsbescheinigungen zu verwenden, nachdem Smirnow es abgelehnt hatte, irgendwelchen Schritte zur Stationierung gemeinsamer Zoll- und Grenzposten an der ukrainischen Grenze zuzustimmen.

Voronins Vorgehen war der Auslöser lauten Protestgeschreis aus Tiraspol und einer Krise, die die Verhandlungen über eine politische Lösung für mehr als ein Dreivierteljahr zum Erliegen brachte. Nichtsdestoweniger konnte Transnistrien seinen Außenhandel weiterhin fast ungehindert über die Ukraine fortsetzen. In letzter Minute, Ende August 2001, stieg der ukrainische Präsident Leonid Kutschma aus einer informellen Übereinkunft, nach der moldauische Zollbeamte in ukrainischen Grenzposten entlang dem transnistrischen Grenzabschnitt auf ukrainischem Gebiet stationiert werden sollten, aus. Zudem taten die ukrainischen Zoll- und Grenzbehörden trotz einer grundsätzlichen Übereinkunft vom Mai 2003, dass für Im- und Exporte aus und nach Transnistrien legale moldauische Dokumente erforderlich seien, nichts, um diese durchzusetzen.

Inzwischen hatten die Spannungen in der Grenzfrage seit Präsident Voronins Aktion vom September 2001 ständig zugenommen. Transnistrische Vertreter beschuldigten Moldau, die Bestimmung des Moskauer Memorandums vom Mai 1997 zu verletzen, nach der Transnistrien das Recht hat, unabhängige Außenwirtschaftsbeziehungen aufzubauen und zu unterhalten. Moldauische Regierungsvertreter erhoben ebenso wie nichtstaatliche Akteure den Vorwurf, Transnistrien betriebe massiv alle Arten von Schmuggel über die ukrainische Grenze und forderten die Einrichtung einer effektiven Grenzkontrolle.

Im November 2002 sponserte die OSZE eine Erkundungsmission in die Region, die sich aus Vertretern und Spezialisten aus einer Reihe von Teilnehmerstaaten zusammensetzte und die Möglichkeit einer internationalen Grenzüberwachung ermitteln sollte. Im Februar 2003 machte sogar der transnistrische Führer Smirnow dem niederländischen OSZE-Vorsitz und der OSZE-Mission das Angebot, ein Grenzinspektionssystem einzurichten. Im Frühjahr

2003 erörterte die OSZE im Rahmen der Gespräche über eine politische Konfliktbeilegung die Möglichkeit, eine Grenzüberwachung einzurichten, mit den moldauischen Behörden sowie mit interessierten Parteien innerhalb der OSZE und entwarf verschiedene Einsatzpläne für eine solche Überwachung. Ein Übereinkommen innerhalb Moldaus und zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten stellte sich jedoch als illusorisch heraus. Chişinău und Tiraspol konnten sich in zahlreichen Schlüsselfragen (z.B. der Einsatz moldauischer Zoll- und Grenzbeamter auf transnistrisch kontrolliertem Gebiet) nicht einigen und einige Teilnehmerstaaten befürchteten, dass durch eine solche Mission ein Präzedenzfall geschaffen werden könne. Durch die Verschlechterung der Beziehungen und die Verhärtung der Positionen nach der Zurückweisung des Kosak-Memorandums wurde die Grenzfrage im Jahr 2004 zurückgestellt. Auch wenn Erfolge dadurch möglicherweise blockiert wurden, verschwand die Frage der Grenzkontrolle doch nie ganz von der Agenda der politischen Konfliktregelung. Die Orange Revolution in der Ukraine beseitigte einen der Hauptgründe für die Blockade – die Weigerung der ukrainischen Behörden, die Genehmigung für eine Überwachung des transnistrischen Grenzabschnitts von ukrainischem Gebiet aus zu erteilen. In seiner Initiative anlässlich des GUAM-Gipfels im April 2005 bot Präsident Juschtschenko an, der OSZE kurzfristige Grenzbeobachtungen auf ukrainischem Territorium zu gestatten. Später wandten sich die Präsidenten Juschtschenko und Voronin direkt an die Europäische Union mit der Bitte, eine Grenzüberwachungsmission einzurichten, da sie offensichtlich annahm, dass es schwierig sein würde, Russland innerhalb der OSZE zu einem Konsens in dieser Frage zu bewegen. Das gestiegene Interesse der EU an der Region, das durch die Unterzeichnung des Aktionsplans und die Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für die Republik Moldau deutlich wurde, sprach für eine rasche und positive Antwort. Eine Beurteilungsmission der EU bereiste Moldau und die Ukraine im August 2005. Bis zum 30. November hatten sich die EU, Moldau und die Ukraine auf ein Mandat geeinigt und die EU-Grenzmission (*EU Border Assistance Mission*, EU BAM), deren Hauptquartier sich in Odessa befindet, nahm ihre Arbeit auf.

Die Gemeinsame Erklärung der Ministerpräsidenten Moldaus und der Ukraine und die Grenzkrise

Nach wochen-, ja monatelangen Verhandlungen unterzeichneten Moldaus Ministerpräsident Vasile Tarlev und sein ukrainischer Amtskollege Juri Jechanurow am 30. Dezember 2005 eine Gemeinsame Erklärung, in der die moldauische Regierung einer beschleunigten, weitgehend kostenlosen Registrierung transnistrischer Unternehmen bei moldauischen Behörden zustimmte, während sich die ukrainische Regierung bereit erklärte, für alle Waren, die aus Transnistrien aus- oder dorthin eingeführt werden, gültige mol-

dauische Papiere zu verlangen, wie es bereits im moldauisch-ukrainischen Protokoll vom 15. Mai 2003 vereinbart worden war. Die Erklärung sollte am 25. Januar 2006 in Kraft treten. Die transnistrische Führung sah das Menetekel und beklagte sich bitterlich über das neue Grenzkontrollregime, das die Gemeinsame Erklärung vorsah. Die Behörden in Tiraspol taten ihr Möglichstes, um transnistrische Unternehmen davon abzuhalten, an Informationsveranstaltungen über das neue Registrierungs- und Dokumentationssystem teilzunehmen, die moldauische und ukrainische Behörden in Odessa anboten. Mit der Begründung, die moldauischen Behörden hätten das in der Gemeinsamen Erklärung vorgesehene Registrierungssystem nicht in vollem Umfang wiederhergestellt, setzte die ukrainische Regierung die Forderung nach moldauischen Papieren für alle Waren, die die Grenze passierten, nicht fristgerecht um. Die Vertreter Moldaus stimmten zwar transnistrischen Forderungen zu, in den Verhandlungsrunden Ende Januar und Ende Februar das Registrierungssystem für Unternehmen zu erörtern, weigerten sich jedoch prinzipiell, in den Gesprächen Moldaus Hoheitsrecht, ein Kontrollsystem für seine Staatsgrenze einzuführen oder zu ändern, zur Diskussion zu stellen. Nach weiteren fünf Wochen Verhandlungen und Anpassungen des Registrierungssystems unterzeichnete Ministerpräsident Jechanurow schließlich Anfang März einen Erlass, in dem festgelegt wurde, dass die Ukraine am 3. März 2006 mit der Durchsetzung der Gemeinsamen Erklärung beginnen sollte.

Damit, dass ukrainische Zollbeamte für Ex- und Importe nun gültige moldauische Papiere verlangten und EU-Beobachter die Vorgänge beobachteten, erlangte Moldau einen Grad an Transparenz und Kontrolle über den transnistrischen Abschnitt seiner Staatsgrenze, wie es ihn über ein Jahrzehnt nicht gehabt hatte. Die transnistrische Führung startete jedoch unverzüglich eine massive Widerstandskampagne gegen das neue Grenzsysteem. Obwohl die Registrierung durch die moldauischen Behörden transnistrische Firmen schlimmstenfalls eine minimale Gebühr kostete, betrachtete die Führung in Tiraspol die neue Ordnung als den ersten Schritt auf einer schiefen Ebene, der letztendlich dazu führen könnte, die Zuständigkeit Chişinău für die Wirtschaft auf dem linken Dnjestr-Ufer wiederherzustellen.

Anstatt sich mit Chişinău auf eine Teilung der Kompetenzen bei der Regelung wirtschaftlicher Aktivitäten zu einigen, beschloss Tiraspol, Widerstand zu leisten. Die transnistrischen Medien bezeichneten die moldauisch-ukrainischen Maßnahmen als Blockade und stellten jeglichen grenzüberschreitenden kommerziellen Eisenbahn- und Straßenverkehr ein. Die transnistrische Führung schickte Demonstranten zu wichtigen Grenzübergängen zur Ukraine und zu Kontrollposten an Übergängen zu moldauisch kontrolliertem Gebiet, die gegen die vermeintliche Wirtschaftsblockade protestieren sollten. (Bei einer dieser Grenzdemonstrationen trafen Mitglieder der OSZE-Mission fast ausschließlich ihnen bekannte Beamte des transnistrischen Innen- und Staatssicherheitsministeriums und deren Ehepartner an.) Trotz der angeblichen Blockade und der unterstellten Krise bemerkten Besucher der Region – wenn

überhaupt – nur geringfügige Versorgungsengpässe, keine Wechselkurschwankungen und ein ganz normales Alltagsleben.

Die transnistrischen Vorwürfe einer Wirtschaftsblockade und Krise wurden langsam weniger und die Widerstandsmaßnahmen ebten schließlich ab. Ende März begannen die transnistrischen Behörden vor allem auf Verlangen Sheriffs, des größten und fast vollständig von Importen abhängigen Unternehmens der Region, die Deklaration von Waren durch moldauische Behörden für den Import in die transnistrische Region zuzulassen. Bis zum Frühsommer hatten sich fast alle im Im- und Exportgeschäft tätigen transnistrischen Firmen (d.h. praktisch alle größeren Unternehmen der Region) – zunächst mit stillschweigender, dann mit offener Duldung der transnistrischen Führung – von den moldauischen Behörden registrieren lassen und die Exporthindernisse wurden schrittweise aufgehoben. Während die transnistrischen Medien weiterhin reißerisch die „Blockade“ und die angebliche Wirtschaftskrise anprangerten, hatte sich die tatsächliche wirtschaftliche Situation Mitte des Sommers wieder so gut wie normalisiert.

Die einzige mögliche Ausnahme zur Rückkehr zum *Status quo ante* ergab sich aus der Präsenz und der Arbeit der EU BAM. Die europäischen Beobachter fanden wenig bis gar keine Hinweise auf den unterstellten massiven Waffen- und Drogenschmuggel über den transnistrischen Grenzabschnitt. Die EU-Mission entdeckte jedoch bald Beweise für umfangreiche Aktivitäten der organisierten Kriminalität in der Region, darunter der großangelegte Schmuggel anderer Waren. Die berühmteste Betrügerei war der legale Import von tiefgefrorenen Hähnchenteilen nach Transnistrien und deren anschließende illegale Wiederausfuhr über die Ukraine und Moldau nach Ost- und Westeuropa. Anhand der zahlreichen kleineren illegalen Ladungen mit gefrorenen Hähnchen, die in der Ukraine und entlang des Dnjestr abgefangen wurden, wurde klar, dass der Hähnchenschmuggel den Organisatoren mindestens 30-40 Millionen Euro pro Jahr einbrachte. Darüber hinaus wurden ähnliche Schmuggel- bzw. illegale Transitoperationen mit Autos aufgedeckt. Obwohl der Nachweis noch erbracht werden muss, ist offensichtlich, dass solche Operationen bestens organisierte kriminelle Strukturen erfordern und dass lokale transnistrische Beamte entweder nicht in der Lage oder nicht willens sind, gegen diese kriminellen Gruppen einzuschreiten.

Grenzkrise und politische Konfliktbeilegung

Wie schon andere Krisen in früheren Jahren lähmte auch die Krise um die Implementierung der moldauisch-ukrainischen Gemeinsamen Erklärung die Gespräche über eine politische Konfliktbeilegung. Seit ihrer Wiederaufnahme im Oktober 2005 waren die Verhandlungen ohnehin nur unter großen Schwierigkeiten und ohne nennenswerte Ergebnisse verlaufen. Die moldauischen Unterhändler verließen die Sitzung Ende Februar 2006 unter Protest,

da es zu keiner Einigung auf einen Weg zur Lösung des Problems der moldauischen Bauern in der Region Dubossary kam. Daraufhin weigerten sich die transnistrischen Unterhändler unter Berufung auf die so genannte Wirtschaftskrise und die ausgebliebenen Fortschritte in Wirtschaftsfragen in den Januar- und Februarsitzungen, die regelmäßigen Gesprächsrunden überhaupt fortzusetzen. Die russischen Vermittler sahen ebenfalls davon ab, zu dem Zeitpunkt auf regelmäßige Treffen zu drängen, und wiesen auf die gravierenden Zerwürfnisse zwischen Chişinău und Tiraspol und die Wahrscheinlichkeit hin, dass jeglicher direkte Kontakt nur zu fruchtlosen polemischen Wortwechseln führen würde.

Stattdessen hielten die drei Vermittler und die beiden Beobachter zwei Drei-plus-zwei-Treffen im April in Moskau und im Mai 2006 in Brüssel ab. Thema dieser Sitzungen war die Frage, wie die Verhandlungen über eine politische Lösung wieder in Gang gebracht werden könnten. Auf dem Moskauer Treffen legten die russischen Unterhändler ein „Transitprotokoll“ vor, den Entwurf eines Abkommen zwischen Chişinău und Tiraspol, das ihre Wirtschaftsbeziehungen genauer definierte und präzisere Regelungen für Transnistriens Außenhandel enthielt. Das Dokument rief zahlreiche Kommentare und Einwände hervor, insbesondere zu einer Klausel, die die Rückkehr zum *Status quo ante* – vor der Gemeinsamen Erklärung – verlangte, solange über umfassende Übereinkünfte verhandelt würde. Die russischen Experten griffen einige der Kommentare auf und legten beim Brüsseler Treffen eine überarbeitete Fassung des Dokuments vor. Bis heute wurden keine weiteren Schritte unternommen.

Die OSZE nutzte die Unterbrechung der Fünf-plus-zwei-Verhandlungsrunden für Beratungen über zwei Papiere, an denen bereits gearbeitet wurde, und verteilte diese bei den Moskauer und Brüsseler Drei-plus-zwei-Treffen. Das erste Papier enthielt einen Vorschlag zur Aufteilung der Kompetenzen zwischen den moldauischen Zentralbehörden in Chişinău und den lokalen Behörden in Tiraspol und erwog als zentrales Element eine Definition des Sonderstatus, der für die transnistrische Region – z.B. nach dem moldauischen Gesetz vom 22. Juli 2005 – vorgesehen war. Frühere Versuche, eine Lösung zu formulieren, wie etwa das Kosak-Memorandum, waren an der emotionalen Debatte darüber gescheitert, ob die Struktur eines vereinigten moldauischen Staates eine Föderation, ein System von Autonomien oder ein Einheitsstaat sein sollte. In dem so genannten „Kompetenzen-Papier“ versuchte die OSZE, den Streit um die Frage „Föderation versus Autonomie“ zu umgehen und eine gemeinsame Basis zu finden, indem erst einmal gemeinsame Positionen über die präzise Machtverteilung zwischen dem Zentrum und der Region identifiziert wurden. Entwürfe des Papiers wurden zunächst allen an der politischen Konfliktlösung Beteiligten vorgelegt und einzeln mit ihnen diskutiert, bevor das Dokument auf dem Moskauer Treffen in Umlauf gebracht wurde. Der moldauische Unterhändler bezeichnete das Papier danach als akzeptable Grundlage für die Aufnahme von Gesprächen über Trans-

nistriens Status innerhalb des Landes. Auch in dieser Angelegenheit wurde bis heute nichts weiter unternommen.

Peacekeeping: der andere Teil der Demilitarisierung

Das zweite Papier der OSZE bezog sich auf die Transformation der *Peacekeeping*-Truppen in Moldau. Der gegenwärtige *Peacekeeping*-Einsatz geht auf das Waffenstillstandsabkommen zurück, das der moldauische Präsident Mircea Snegur und der russische Präsident Boris Jelzin am 21. Juli 1992 unterzeichnet hatten. Die *Peacekeeping*-Truppen setzen sich aus Soldaten der Russischen Föderation, Moldaus und Transnistriens zusammen. Ein dreigeteiltes Militärkommando fasst Beschlüsse im Konsens und berichtet der JCC, die ebenfalls mit russischen, moldauischen und transnistrischen Vertretern besetzt ist. Der *Peacekeeping*-Einsatz besteht fast ausschließlich aus fest eingerichteten Posten an Brücken, Flussübergängen und Kontrollposten zwischen moldauischem und transnistrisch kontrolliertem Gebiet. Einige wenige Militärbeobachter der drei an der Operation Beteiligten sowie der Ukraine und der OSZE stehen zur Verfügung, um Zwischenfälle vor Ort zu untersuchen. Die Anzahl der Truppen und der Posten wurde im Laufe der Jahre deutlich verringert. Gegenwärtig liegt ihre Stärke zwischen 1.300 und 1.500 Mann, wovon jede Seite etwa 400-500 Soldaten stellt.

Eine Zeitlang hat es Diskussionen und Vorschläge gegeben, die *Peacekeeping*-Operation zu ändern oder zu reformieren. Im Jahr 2000 versuchte der ehemalige russische Ministerpräsident Jewgeni Primakow, ein international anerkanntes Mandat der OSZE für die Operation zu bekommen. 2003 legt der niederländische OSZE-Vorsitz ein *Food-for-thought-Paper* vor, in dem Möglichkeiten zu Internationalisierung des Mandats, der Zusammensetzung und des Kommandos der derzeitigen Operation untersucht wurden. Präsident Juschtschenkos GUAM-Gipfel-Initiative schlug vor, die gegenwärtige Operation in eine „Einrichtung ziviler und militärischer Beobachter“ zu überführen. Juschtschenko bot darüber hinaus an, die Anzahl der ukrainischen Militärbeobachter in dem neuen Gremium zu erhöhen. In seiner Erklärung vom 10. Juni 2005 verlangte das moldauische Parlament eine allmähliche schrittweise Umwandlung des derzeitigen *Peacekeeping*-Einsatzes in ein internationales Gremium aus zivilen und militärischen Beobachtern.

Nach der Vorlage des Juschtschenko-Plans verlangte die Delegation Moldaus mehrfach die Aufnahme der Transformation der *Peacekeeping*-Operation in die Agenda der Verhandlungen über eine politische Konfliktbeilegung. Weder die transnistrischen noch die russischen Unterhändler waren für dieses Anliegen jedoch besonders empfänglich. In diesem Zusammenhang und vor diesem Hintergrund versuchte die OSZE die grundsätzlichen Fragen und mögliche Lösungen zum Thema *Peacekeeping* in Moldau zu sammeln und zu formulieren, um so eine substanzielle Diskussion und ein mögliches Ab-

kommen zu erleichtern. Unter Rückgriff auf frühere OSZE-Bemühungen, insbesondere den Denkanstoß des niederländischen Vorsitzes, hielt die OSZE bilaterale Konsultationen mit allen an den Verhandlungen Beteiligten ab mit dem Ziel, ein aktualisiertes, umfassenderes *Food-for-thought-Paper* zu erarbeiten. Das Papier legt die Schlüsselfragen dar und zeigt mögliche Lösungen für grundlegende Themen wie Mandat, Zusammensetzung – einschließlich des Verhältnisses von Truppen, Beobachtern und Polizei – und Kommando der Operation auf. Der endgültige Entwurf des Papiers wurde kurz vor dem Drei-plus-zwei-Treffen in Brüssel verteilt. Bislang sind auch in dieser Hinsicht keine weiteren Schritte unternommen worden.

Das transnistrische Referendum

Die Verabschiedung und Implementierung der Gemeinsamen Erklärung des moldauischen und des ukrainischen Ministerpräsidenten waren die unmittelbare Ursache bzw. dienten als Vorwand für eine deutliche Radikalisierung der transnistrischen Haltung gegenüber der Zustimmung zu einem Sonderstatus innerhalb der Republik Moldau. Obwohl die transnistrische Führung seit 1992 stets Lippenbekenntnisse zu dem grundsätzlichen Prinzip, dass eine politische Lösung die Wiedervereinigung Transnistriens mit dem Rest Moldaus bedeuten würde, abgegeben hatte, wies ihr Verhalten im Prozess der politischen Konfliktlösung darauf hin, dass ihr Hauptziel doch eher darin bestand, Transnistriens *De-facto*-Unabhängigkeit von Moldau zu erhalten. Die transnistrische Führung betrachtete die Gemeinsame Erklärung als ernsthafte Bedrohung ihrer autonomen Wirtschafts- und Regierungsinstitutionen. Sie brandmarkte das gemeinsame Vorgehen Moldaus und der Ukraine lauthals als Verletzung früherer Übereinkommen und widersetzte sich jeglicher Ausweitung moldauischer Kompetenzen auf das linke Ufer des Dnjestr.

Zur selben Zeit erhielt die internationale Debatte über den Status und die Zukunft der nichtanerkannten Entitäten in der ehemals sowjetischen Peripherie mit dem Beginn der Statusverhandlungen für das Kosovo und dem Unabhängigkeitsreferendum in Montenegro neue Nahrung. Die transnistrische Führung begrüßte insbesondere die Äußerung des russischen Präsidenten Wladimir Putin von Anfang 2006, dass die Prinzipien, die für eine Lösung in der Kosovofrage zur Anwendung kommen, universell Geltung erhalten sollten. Smirnow und seine Kumpane glaubten offensichtlich internationalen Spekulationen, dass dem Kosovo die Unabhängigkeit gewährt würde und dass dies als Rechtfertigung für die Unabhängigkeit von Moldau und die internationale Anerkennung Transnistriens genutzt werden könnte.

Im Laufe des Frühjahrs 2006 führten sozio-politische Organisationen im Auftrag der transnistrischen Regierung eine gut vorbereitete Kampagne zur Abhaltung eines Referendums zur Frage der Unabhängigkeit von Moldau in der Region durch. Die Kampagne wurde von einigen russischen Duma-Ab-

geordneten, Instituten und NGOs unterstützt. Als die transnistrischen Unterhändler die Möglichkeit, ein solches Referendum durchzuführen, gegenüber der OSZE ansprachen, erwiderten die Missionsmitglieder, dass Tiraspol bereits sechs ähnliche Referenden abgehalten habe, von denen keines internationale Anerkennung gefunden habe. Die Mission ließ keinen Zweifel daran, dass auch jedem weiteren einseitigen Referendum das gleiche Schicksal blühen würde. Als Smirnow das Thema Referendum gegenüber Karel De Gucht bei dessen Besuch in Tiraspol am 1. Juni 2006 anschnitt, antwortete der Amtierende Vorsitzende der OSZE, dass die OSZE weder Beobachter entsenden noch das Referendum anerkennen würde.

Gleichwohl setzte das Regime in Tiraspol seine Initiative fort. Ende Juni legte ein Kongress von Abgeordneten aller Ebenen die notwendigen Gesetze vor und schuf damit die Basis für das weitere Vorgehen. Der transnistrische Oberste Sowjet debattierte darüber und beschloss – wie nicht anders zu erwarten war – das Referendum durchzuführen. Die Fragen, die der Bevölkerung vorgelegt werden sollten, waren jedoch eine Überraschung: „Befürworten Sie Transnistriens derzeitigen Kurs auf die Unabhängigkeit und eine engere Anbindung an die Russische Föderation?“ und „Können Sie sich vorstellen, Transnistriens Unabhängigkeitskurs aufzugeben und sich der Republik Moldau anzuschließen?“ Die meisten Politiker, Diplomaten und Beobachter erwarteten, dass die Führung in Tiraspol ein passendes Wahlergebnis zugunsten einer Trennung von Chişinău zustande bringen würde. Deutlich weniger Beobachter erwarteten allerdings einen so deutlichen Schritt in Richtung eines Anschlusses an Russland und es war auch keineswegs klar, wie sich dieser Schritt langfristig auf die Region auswirken würde.

Was nun? Eine undurchsichtige Kristallkugel

Der Sieg der Unabhängigkeitsbefürworter im Referendum ist keine große Überraschung. Die offiziell bekannt gegebene Mehrheit – 97 Prozent – hat den Beigeschmack alter sowjetischer Wahlpraktiken. Moldauische Beobachter berichteten dann auch, dass ganze Gruppen regierungstreuer Aktivisten durch Wohnblocks zogen und diejenigen, die nicht frühzeitig und „richtig“ gewählt hatten, beschimpften und bedrohten. Wenn auch die Inszenierung des Referendums durchaus gelungen war, so trug sie doch wenig dazu bei, international Glaubwürdigkeit und Anerkennung zu gewinnen.

Das Referendum erschwert die Verhandlungen zwischen Chişinău und Tiraspol und trägt nichts Sinnvolles zu einer akzeptablen politischen Lösung bei. Wie auch immer ein Abkommen über den Status und die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem rechten und dem linken Dnjestr-Ufer aussehen wird, die Infrastrukturen, die Kulturen und die Bevölkerungen sind zu eng miteinander verflochten, als dass sie es vermeiden könnten, miteinander zu tun zu haben. Selbst wenn eine Trennung akzeptabel wäre (was sie nicht ist),

wären intensive, detaillierte Verhandlungen notwendig, um Eigentums- und Zuständigkeitsfragen sowie die Beziehungen untereinander zu regeln. Das derzeit vorhandene hohe Maß an gegenseitigem Misstrauen und Feindseligkeit zwischen den herrschenden Eliten zu beiden Seiten des Dnjestr, wird – wenn es nicht überwunden wird – eine dauerhafte politische Lösung außerordentlich erschweren, ganz gleich welches Gesamtmodell letztlich gewählt wird.

Im Laufe des Sommers 2006 gab es gelegentlich informelle Kontakte zwischen den moldauischen und den transnistrischen Unterhändlern. Diese dienten jedoch hauptsächlich der Frühwarnung und dem Krisenmanagement; Versuche, wieder Bewegung in die Konfliktlösung zu bringen, wurden nicht unternommen. Bombenanschläge auf öffentliche Verkehrsmittel in Tiraspol am 6. Juli und am 11. August forderten zahlreiche Opfer. Obwohl es sich dabei offensichtlich um das Werk von Einzeltätern und nicht von politischen oder terroristischen Gruppen handelte, trugen diese tragischen Vorfälle nicht eben dazu bei, die öffentliche Ruhe und Stabilität zu stärken.

Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Beitrags sind einmal mehr von Seiten der OSZE und anderer Teilnehmer am Konfliktbeilegungsprozess Bemühungen im Gange, die Verhandlungen wieder aufleben zu lassen. Doch selbst wenn die Gespräche wieder aufgenommen werden, sind die Aussichten trübe. Das sprichwörtliche Glas ist sowohl halb voll als auch halb leer. Mehrere gute Papiere zu Status- und Sicherheitsfragen, die breite internationale Unterstützung finden und zu relativ zügigen und durchführbaren Vereinbarungen führen könnten, liegen auf dem Tisch. Bedauerlicherweise haben sich die Beziehungen zwischen den Teilnehmern – und keineswegs nur zwischen Chişinău und Tiraspol – polarisiert und der politische Wille, Kompromisse einzugehen und für alle Seiten akzeptable Lösungen zu suchen, hat erheblich nachgelassen, ebenso wie das Vertrauen, dass solche Kompromisse und Lösungen auch respektiert und umgesetzt würden.

Im Dezember 2006 steht am linken Ufer eine weitere Wahl an, in der die Bevölkerung darüber entscheidet, wer in den nächsten fünf Jahren „Präsident“ sein wird. Wenn Smirnow zum vierten Mal gewinnt – und derzeit sieht es ganz so aus –, ist die Führung in Tiraspol eventuell eher bereit, eine konstruktivere und verhandelbare Position einzunehmen. Wie auch immer die Wahl jedoch ausgeht, es bleibt noch viel zu tun, um den Dialog wiederzubeleben und Misstrauen und Feindseligkeit abzubauen, bevor wirkliche Fortschritte erzielt werden können.