

*William H. Hill*

## Die aktuellen Entwicklungen in Transnistrien: neue Impulse für den Konfliktlösungsprozess

### *Einführung*

Der Prozess der politischen Beilegung des Konflikts zwischen Moldau und Transnistrien zeigte in den Jahren 2016-2017 Anzeichen einer Wiederbelebung, was gegen Ende 2017 zu wichtigen Vereinbarungen führte. Sowohl der deutsche als auch der österreichische OSZE-Vorsitz widmeten den Bemühungen um eine Lösung des Konflikts zwischen Chişinău und Tiraspol besondere Aufmerksamkeit. Dies führte zu einer Reihe von Kontakten und Treffen auf unterschiedlichen Ebenen, einschließlich erfolgreicher Verhandlungsrunden im 5+2-Format.<sup>1</sup> Auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Hamburg einigten sich die Teilnehmerstaaten auf eine relativ substanzielle Erklärung, die die Grundprinzipien des OSZE-Ansatzes zur Lösung des Konflikts bekräftigte und konkrete und vielversprechende Verpflichtungen für zukünftige Bemühungen um eine Konfliktbeilegung enthielt. Angesichts der extremen Schwierigkeiten, tragfähige Kontakte, Verhandlungen oder die Zusammenarbeit zwischen den Seiten seit der Wiederaufnahme der 5+2-Verhandlungen im Jahr 2011 aufrechtzuerhalten, können die Hamburger Erklärung sowie die Art und Intensität der Aktivitäten seit Ende 2015 als ziemlich ermutigend angesehen werden.

Im selben Zeitraum wurden jedoch sowohl Moldau selbst als auch die Region Transnistrien von schweren und schmerzlichen politischen und wirtschaftlichen Krisen heimgesucht, die erhebliche Herausforderungen und Hindernisse für weitere Fortschritte im politischen Konfliktlösungsprozess mit sich brachten. Die Folgen des „Diebstahls des Jahrhunderts“ – des Verschwindens von rund einer Milliarde Dollar aus drei moldauischen Banken im November 2014 – führten zu weiteren politischen Kämpfen und wirtschaftlicher Unsicherheit. Anfang 2016 bildeten sich in Chişinău eine relativ stabile parlamentarische Mehrheit und eine ebensolche Regierung, jedoch führte die Tatsache, dass die größte Partei der Koalition vom reichsten Oligarchen des Landes dominiert wird, zu dem Vorwurf der Vereinnahmung des Staates durch private Interessengruppen („*state capture*“) und zu einer zunehmenden Desillusionierung der Bevölkerung über die nach außen hin prowestliche Koalition. Eine zweifelhafte Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rückkehr zur Direktwahl des moldauischen Präsidenten (s.u.) löste einen erbitterten Präsidentschaftswahlkampf aus, der unverhohlen von geopolitischen Gesichtspunkten

---

<sup>1</sup> An den Gesprächen im 5+2-Format nehmen die beiden Konfliktparteien, die OSZE, die Ukraine und Russland als Vermittler sowie die USA und die EU als Beobachter teil.

bestimmt wurde und mit dem Sieg Igor Dodons, des erklärtermaßen prorussischen Vorsitzenden der Partei der Sozialisten der Republik Moldau (PSRM), endete.

Die Region Transnistrien sank währenddessen immer tiefer in die Wirtschaftskrise und geriet zunehmend in politische Turbulenzen. Während eines Großteils des vom vorliegenden Beitrag abgedeckten Zeitraums kamen transnistrische Unternehmen weiterhin in den Genuss der Handelspräferenzen, die ihnen von der EU vor dem und durch das Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens zwischen Moldau und der EU gewährt wurden. Irgendwann im Jahr 2017 sah Transnistrien sich jedoch mit der Übernahme der vollständigen Kontrolle über den Außenhandel der Region, einschließlich der Kontrolle über den transnistrischen Abschnitt der Grenze zur Ukraine, durch die Republik Moldau konfrontiert. Die anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf dem linken Ufer des Dnjestr/Nistru (Transnistrien) hatten zur Folge, dass die Regierung und die Bevölkerung der Region zunehmend auf finanzielle Unterstützung aus Russland angewiesen waren. Die Unzufriedenheit der Wirtschaft und der Bevölkerung mit Transnistriens Präsident Jewgeni Schewtschuk führten zu anhaltenden Auseinandersetzungen zwischen Schewtschuk und dem Obersten Sowjet Transnistriens und schließlich zu Schewtschuks Niederlage bei den Wahlen im Dezember 2016, aus denen der damalige Parlamentspräsident Wadim Krasnoselski als Sieger hervorging.

Auch wenn Dodon und Krasnoselski bereits kurz nach ihrer Wahl höchst öffentlichkeitswirksam in Bender zusammentrafen und ein gutes persönliches Verhältnis zueinander aufzubauen schienen, war noch keinesfalls klar, dass sie in der Lage sein würden, die politischen und wirtschaftlichen Turbulenzen auf beiden Seiten des Dnjestr/Nistru so weit zu überwinden, dass echte Fortschritte im Prozess der politischen Konfliktbeilegung möglich wären. Dodon und seine Partei der Sozialisten stehen in Opposition zur Regierung von Premierminister Pavel Filip in Chişinău, die gegenüber Tiraspol eine etwas härtere Gangart einlegt. Währenddessen sind die wirtschaftlich unter Druck geratenen transnistrischen Funktionäre und Eliten äußerst misstrauisch gegenüber Chişinăus anhaltenden Versuchen, eine effektive Kontrolle über die Grenze zur Ukraine durchzusetzen. Die politische und wirtschaftliche Situation auf beiden Ufern des Flusses ist äußerst umstritten, wechselhaft und für die Bemühungen um eine Konfliktlösung letztlich zerstörerisch.

#### *Die Wiederbelebung der 5+2-Verhandlungen*

Zu dem Zeitpunkt, als Deutschland sich Ende 2015 auf die Übernahme des OSZE-Vorsitzes vorbereitete, stagnierten der politische Konfliktlösungsprozess in Moldau im Allgemeinen und die 5+2-Verhandlungen im Besonderen. Trotz konzertierter Bemühungen des serbischen und des Schweizer Vorsitzes, die von der zweijährigen Amtszeit eines hochrangigen serbischen Diplomaten

als Sonderbeauftragter für den transnistrischen Konfliktlösungsprozess geprägt waren, absorbierte die politische Krise, die nach den Wahlen vom November 2014 und der Aufdeckung des gewaltigen Bankenskandals ausbrach, die Aufmerksamkeit und die Energie der politischen Eliten Chişinău vollständig und verhinderte damit praktisch die Zusammenarbeit mit Tiraspol. Häufige Regierungswechsel in Chişinău und anhaltende politische Auseinandersetzungen innerhalb und außerhalb der Regierung machten es für Chişinău schwierig, wenn nicht gar unmöglich, einen konsistenten Ansatz zu erarbeiten und einen mit umfassenden Befugnissen ausgestatteten Gesprächspartner für die 5+2-Verhandlungen zu finden.

Im Laufe des Jahres 2016 reiste der deutsche Sonderbeauftragte, Botschafter Cord Meier-Klodt, mindestens siebenmal in die Region. Der deutsche Vorsitz und die OSZE-Mission in Moldau bereiteten die Reisen vor. Sie arrangierten Treffen mit Vertretern der Parteien und koordinierten den Besuch von Vermittlern im April in Chişinău und Tiraspol. Das Ergebnis war die Wiederaufnahme der 5+2-Gespräche in Form einer zweitägigen Verhandlungsrunde Anfang Juni in Berlin, bei der sich die Vertreter Moldaus und Transnistriens zur Vorbereitung einer Konferenz der Teilnehmer Mitte Juli in Bayern auf eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr und Bildung einigten.<sup>2</sup> Auf dem 5+2-Treffen im Juni in Berlin und der Konferenz im Juli in Bad Reichenhall warb der deutsche Vorsitz für einen – wie er ihn nannte – „ergebnisorientierten“ Ansatz zur Beilegung des Konflikts, mit dessen Hilfe „konkrete und realisierbare Ziele“ erreicht werden sollten.<sup>3</sup> Obwohl die Präsidentschaftswahlen auf beiden Seiten des Dnjestr/Nistru in den letzten Monaten des Jahres 2016 einen großen Teil der Aufmerksamkeit vom transnistrischen Konfliktlösungsprozess abzog, gelang es dem deutschen Vorsitz und der OSZE-Mission in Moldau, die Kontakte zwischen den Seiten sowohl auf der Ebene der Verhandlungsführer als auch auf der Ebene der Expertenarbeitsgruppen aufrechtzuerhalten.

Trotz der anhaltenden politischen Probleme auf beiden Seiten des Dnjestr/Nistru machte sich die harte Arbeit des Vorsitzes und der Mission beim Hamburger Ministerrat bezahlt. Die Hamburger „Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im ‚5+2‘-Format“ rief zur Fortsetzung der Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts in den bestehenden Formaten und entsprechend der vom Vorsitz 2016 empfohlenen Vorgehensweise auf, was vor dem kontrovers diskutierten

---

2 Vgl. OSCE, Renewed Transnistrian settlement talks provide impetus for real progress in the coming weeks, says OSCE Special Representative, Berlin, 3. Juni 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/244651>; vgl. ebenso OSCE, Bavaria conference reinforces German OSCE Chairmanship’s emphasis on an outcomes-based Transnistrian settlement process, Bad Reichenhall, 14. Juli 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/253901>.

3 OSCE, OSCE Special Representative for Transnistrian Settlement underscores need for result-oriented dialogue, Chişinău, 12. Oktober 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/274101>.

geopolitischen Hintergrund sicherlich ein begrüßenswertes Ergebnis war.<sup>4</sup> Vielleicht noch wichtiger war jedoch der in der Ministererklärung erzielte Konsens darüber, den grundlegenden Ansatz der OSZE zur Lösung des Transnistrienkonflikts seit 1993 zu unterstützen, d.h.

„zu einer umfassenden, friedlichen und dauerhaften Beilegung des Transnistrien-Konflikts auf der Grundlage der Souveränität und territorialen Integrität der Republik Moldau innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen mit einem Sonderstatus für Transnistrien zu gelangen, der die Menschenrechte sowie die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte seiner Bevölkerung uneingeschränkt garantiert“.<sup>5</sup>

Die ausdrückliche Bekräftigung der territorialen Integrität Moldaus und die Befürwortung eines Sonderstatus für Transnistrien sind besonders wichtig angesichts der Entwicklungen und der Kontroversen über Konflikte, separatistische Bewegungen und *De-facto*-Staaten in der ehemaligen UdSSR während des letzten Jahrzehnts, insbesondere in der Ukraine und in Georgien. Die Hamburger Erklärung war daher nicht nur eine Ermahnung, den politischen Konfliktlösungsprozess fortzusetzen, sondern auch eine ausdrückliche Bekräftigung eines gemeinsamen übergeordneten Ziels – ein in den jüngsten Konfliktlösungs Bemühungen der OSZE relativ seltenes und daher sehr begrüßenswertes Ereignis.

Der österreichische OSZE-Vorsitz des Jahres 2017 setzte die Arbeit des deutschen Vorsitzes nahtlos fort. Österreich ernannte einen Sonderbeauftragten für den Konflikt, Botschafter Wolf Dietrich Heim, der umgehend Beratungen mit den am Prozess Beteiligten aufnahm. Der Amtierende Vorsitzende, der österreichische Außenminister Sebastian Kurz, reiste am 3. und 4. Februar ebenfalls schon frühzeitig in die Region und erklärte dort, dass der Moldau-Transnistrien-Prozess zu den Prioritäten des Vorsitzes gehören und Österreich den deutschen Ansatz fortsetzen werde, bei allen Treffen und Aktivitäten im Rahmen des 5+2-Formats konkrete Ergebnisse zu erzielen.<sup>6</sup> Kurz vor dem Ende der ersten Hälfte seiner Amtszeit wollte der österreichische Vorsitz in Bayern eine informelle Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen einberufen, um insbesondere Fortschritte beim sogenannten „Achter-Paket“, einer Zusammenstellung konkreter, zwischen Chişinău und Tiraspol umstrittener praktischer Fragen, zu fördern und zu dokumentieren. Beide Seiten hatten sich im Berliner Protokoll und in der Hamburger Ministererklärung dazu verpflichtet, in diesen Fragen Fortschritte zu erzielen. Die Österreicher wiesen darauf hin,

---

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format, MC.DOC/2/16, 9. Dezember 2016, S. 1, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290511>.

5 Ebenda.

6 Vgl. OSCE, Transnistrian Settlement Process a priority for Austrian Chairmanship in 2017, 6. Februar 2017, unter: <http://www.osce.org/cio/297981>.

dass eine erfolgreiche informelle Konferenz die Voraussetzungen für die nächsten offiziellen 5+2-zwei-Verhandlungen schaffen könnte.<sup>7</sup>

Das „Achter-Paket“ und andere Themen, die bei den Treffen der Expertengruppen, 1+1-Treffen und Treffen der Parteien mit Vermittlern und Beobachtern diskutiert werden, umfassen das gesamte Spektrum praktischer sozialer, wirtschaftlicher und administrativer Fragen, die Chişinău und Tiraspol seit dem Beginn des Konflikts, als sich die Region Transnistrien von der Republik Moldau abgespaltete und eigene Institutionen einer *De-facto*-Staatlichkeit aufzubauen begann, entzweiten und böses Blut geschaffen haben. Zu diesen praktischen zwischen Moldau und Transnistrien umstrittenen Punkten gehören: (1) die Anerkennung von Diplomen (und anderen Dokumenten), die von transnistrischen Bildungseinrichtungen (und anderen Einrichtungen) ausgestellt wurden, in ganz Moldau und über Moldaus Grenzen hinaus; (2) die internationale Anerkennung von Tiraspol ausgegebener Kfz-Kennzeichen; (3) die Lizenzierung und Regulierung des transnistrischen Telekommunikationsdienstes; (4) die Kooperation zwischen Tiraspol und Chişinău bei der Festlegung und Durchsetzung von Umweltstandards für das Einzugsgebiet des Dnjestr/Nistru; (5) der Umgang mit Strafverfahren, die von Institutionen der einen Seite gegen Beamte der anderen eingeleitet wurden; (6) die Gewährleistung des Betriebs von Schulen, die die lateinische Schrift verwenden und dem moldauischen Bildungsministerium unterstehen, sich jedoch auf von den transnistrischen Behörden kontrolliertem Gebiet befinden; (7) die Gewährleistung des Zugangs von Bauern, die auf moldauischem Territorium leben, zu landwirtschaftlichen Flächen, die ihnen gehören, sich aber unter transnistrischer Kontrolle befinden, um dort säen und ernten zu können; (8) die Gewährleistung des freien Verkehrs von Personen, Waren und Dienstleistungen zwischen beiden Seiten (der bereits in zahlreichen gemeinsamen Erklärungen und Vereinbarungen zwischen den Seiten garantiert wurde), vor allem durch die Wiedereröffnung der Gura-Bîcului-Brücke. Die OSZE-Mission in Moldau ist weiterhin darum bemüht, Kontakte und Aktivitäten beider Seiten in diesen konkreten Fragen zu fördern. So brachte die Mission im Mai 2017 beispielsweise Anwälte von Menschenrechtsvereinen auf beiden Ufern des Flusses an einen Tisch mit dem Ziel, Fragen im Zusammenhang mit der Ausstellung und Anerkennung von Dokumenten zu erörtern. Im März organisierte die Mission in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (*United Nations Economic Commission for Europe*, UNECE) ein Treffen zum Thema „Hochwasserschutz und Klimaveränderung im Einzugsgebiet des Dnjestr/Nistru“. Generationen von Vermittlern empfanden diese Fragen als hoffnungslos kompliziert und undurchsichtig und haben sich oft gewundert, wie die moldauischen und transnistrischen Vertreter so starrköpfig und unflexibel sein konnten, sich nicht auf Dinge einigen zu können, die (zumindest für Außenstehende) naheliegende praktische Lösungen zu sein scheinen. Die Meinungsver-

---

7 Vgl. ebenda.

schiedenheiten in diesen Fragen sind jedoch nicht inhaltlich begründet, sondern resultieren aus der Angst beider Seiten, dass auch nur das kleinste Zugeständnis in einer dieser untergeordneten Fragen ihre Position in den Schlüsselfragen – der Statusfrage und der Frage der Regierungskompetenzen – schwächen könnte. Diese Befürchtungen werden durch das tiefe Misstrauen gegenüber den regierenden Eliten auf beiden Seiten noch verstärkt, das durch eine lange Geschichte von Vereinbarungen und Versprechen, die letztlich nie eingehalten wurden, hervorgerufen und am Leben gehalten wird. Seit Jahren – und auch heute noch – weigern sich sowohl Chişinău als auch Tiraspol grundsätzlich entweder, sich gemeinsam mit der entscheidenden Statusfrage zu befassen, oder sie kehren zu ihren Maximalforderungen zurück: Unabhängigkeit für Tiraspol bzw. die vollständige Geltung moldauischen Rechts und die Ausübung der Regierungsgewalt durch Chişinău in der gesamten Region Transnistrien.

Das Berliner Protokoll vom Juni 2016, die Hamburger Ministererklärung sowie die bisherigen Aktivitäten und Erklärungen des österreichischen Vorsitzes sind Ausdruck dessen, dass es den Vermittlern und Beobachtern – lobenswert und schwierig zugleich – gelungen ist, ihre Einigung über den grundlegenden Ansatz, der den Bemühungen der OSZE um eine politische Lösung des Transnistrienkonflikts seit 1992-1993 zugrunde liegt, erneut zu bestätigen und zu bekräftigen. Chişinău und Tiraspol selbst scheinen allerdings noch ebenso weit davon entfernt zu sein wie vor zehn Jahren, in konkreten Gesprächen und Vereinbarungen das Grundprinzip zu akzeptieren, dass Transnistrien integraler Teil der Republik Moldau bleibt, jedoch ausgestattet mit einem politischen Sonderstatus, der die Rechte der Bevölkerung der Region garantiert. Die Überzeugung der OSZE-Vorsitze der jüngsten Vergangenheit, dass vertrauensbildende Maßnahmen und Vereinbarungen über konkrete, für das Wohlergehen der Bevölkerung wichtige Fragen zu größerem Engagement und zu Fortschritten in der Statusfrage führen werden, mag durchaus zutreffend sein. Jedoch hat dieser Ansatz in der Praxis bislang nur begrenzte Ergebnisse hervorgebracht.

### *Gagausien*

Ein weiteres Hindernis für Fortschritte in der Statusfrage war über weite Strecken der Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts die mangelnde Bereitschaft der moldauischen Seite, der Region Transnistrien mehr als nur begrenzte Autonomie anzubieten, während die Vertreter Tiraspols ihrerseits generell auf eine Art lose Konföderation, wenn nicht gar auf die völlige Unabhängigkeit ihrer Region drängten. Selbst wenn die transnistrischen Verhandlungsführer bereit wären, das Angebot einer weitreichenden Autonomie in Erwägung zu ziehen, spricht die bisherige Bilanz einer solchen politischen Regelung in der Republik Moldau – ganz zu schweigen von der jüngsten internationalen Praxis – eher gegen eine solche Lösung. Das im Dezember 1994

verabschiedete Gesetz über den besonderen Rechtsstatus Gagausiens (*Gagauz Yeri*) gewährte der in mehreren Gebieten im Süden des Landes kompakt siedelnden turksprachigen orthodoxen Bevölkerung begrenzte politische, wirtschaftliche und kulturelle Sonderrechte.<sup>8</sup> Die moldauischen und gagausischen Verhandlungsführer waren erleichtert und stolz, als Einigung erzielt worden war, doch leider hat die Autonomievereinbarung nie besonders gut funktioniert. Führende gagausische Politiker beklagten, dass die moldauischen politischen Eliten in Chişinău auf der Befolgung der moldauischen Gesetze bestanden, als ob es keinen Unterschied zwischen Gagausien und irgendeiner beliebigen anderen moldauischen Provinz gäbe. Themen wie Sprachenrechte, Sprachgebrauch und Sprachunterricht sowie die Vertretung in staatlichen Institutionen waren chronische wunde Punkte und die anhaltenden Streitigkeiten über diese Fragen ließen Autonomieangebote an Tiraspol in einem äußerst ungünstigen Licht erscheinen.

Die OSZE-Mission in Moldau hat in der Vergangenheit stets versucht, Chişinău und Comrat dabei zu helfen, dass ihr Autonomieabkommen besser funktioniert, sowohl im Sinne des Abkommens selbst als auch mit Blick auf mögliche positive Auswirkungen auf den transnistrischen Konfliktlösungsprozess. In den letzten Jahren hat sich die Mission verstärkt darum bemüht, Moldaus Bilanz bei der Achtung der Rechte nationaler Minderheiten zu verbessern. Gleichzeitig hat sie das Zusammenarbeit Moldaus mit dem Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) gefördert, um sowohl den Status nationaler und ethnischer Minderheiten im Allgemeinen zu verbessern als auch bei Fragen zu helfen, die in Gagausien von besonderer Bedeutung sind. In jüngster Zeit hat das Büro des HKNM das moldauische Büro für interethnische Beziehungen bei der Erarbeitung und Verabschiedung einer Zehnjahresstrategie zur Festigung der interethnischen Beziehungen unterstützt, die auf den 2012 vom HKNM herausgegebenen Leitlinien von Ljubljana zur Integration ethnisch heterogener Gesellschaften beruht.<sup>9</sup>

Die anhaltende Unzufriedenheit in Gagausien in Bezug auf Minderheiten-, Sprachen- und Wirtschaftsfragen haben die Region für die Einflussnahme und Einmischung von außen anfällig gemacht. Die Region ist größtenteils russischsprachig und Moskau versucht, die prorussische Stimmung in der Region dazu zu nutzen, Moldaus Hinwendung zum Westen und insbesondere zur EU zu konterkarieren. Im Zusammenhang mit Moldaus Unterzeichnung und Ratifizierung des Assoziierungsabkommens mit der EU hielten die gagausischen Behörden im Februar 2014 ein höchst öffentlichkeitswirksames Referendum ab, bei dem über 90 Prozent der Stimmberechtigten für engere Beziehungen zur

---

8 Vgl. The Parliament of the Republic of Moldova, The Law on the Special Legal Status of Gagauzia (*Gagauz Yeri*), unter: <http://www.regione.taa.it/biblioteca/minoranze/gagauziaen.pdf>.

9 Vgl. OSCE, Office of the High Commissioner on National Minorities pledges to continue supporting integration in Moldova, 23. Februar 2017, unter: <http://www.osce.org/hcnm/301441>.

GUS als zur EU stimmten.<sup>10</sup> Im März 2015 gewann Irina Vlah, die von der Partei der Kommunisten der Republik Moldau (PCRM) zur PSRM übergetreten war und als Sympathisantin Moskaus galt, die Wahl zum gagausischen Baschkan (Premierminister). Die Parlamentswahlen, die im November und Dezember 2016 in Gagausien unter leicht verbesserten Bedingungen stattfanden, entsprachen demselben Muster, wenn auch weniger deutlich. Die Ergebnisse wurden jedoch von den Präsidentschaftswahlen in Moldau und Transnistrien überschattet.

### *Moldaus verfassungsrechtliche und politische Krise*

Der Prozess der politischen Beilegung des Transnistrienkonflikts wurde zusätzlich von der anhaltenden politischen Krise in Moldau selbst beeinträchtigt und überschattet. Politische Neuorientierungen, interne Auseinandersetzungen über Korruption und insbesondere die Verantwortung für den „Diebstahl des Jahrhunderts“ sowie Proteste der Bevölkerung gegen die geopolitische Orientierung des Landes führten zu Instabilität und mehreren Regierungswechseln in Chişinău. Die Regierung von Pavel Filip, die an einem späten Abend im Januar 2016 vereidigt wurde und von Vladimir Plahotniuc Demokratischer Partei (PDM) dominiert wird, schaffte es, die massiven Proteste, angeführt von Aktivisten sowohl der Linken als auch der Rechten, zu überstehen. Trotz der Anwesenheit von Protestlagern vor dem Regierungs- und dem Parlamentsgebäude während eines großen Teils des Winters konnte sich die Filip-Regierung an der Macht halten und einige wichtige Umbaumaßnahmen in Angriff nehmen, darunter der Abschluss eines neuen Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF), die Bewältigung der Nachwirkungen des Bankenskandals und die Erfüllung der mit den Beziehungen zur EU verbundenen Anforderungen.

Eines der wichtigsten strukturell-politischen Probleme des Landes war die Wahl eines Nachfolgers für Präsident Nicolae Timofti, dessen Amtszeit Ende 2015 auslief. Entsprechend einer im Juli 2000 verabschiedeten Verfassungsänderung sollte der Präsident mit einer qualifizierten Mehrheit von drei Fünfteln der Stimmen im Parlament gewählt werden. Anfang 2016 verfügte kein Kandidat und keine Partei über eine solche Mehrheit im moldauischen Parlament. Das Verfassungsgericht entschied daraufhin im März 2016, dass die Verfassungsänderung aus dem Jahr 2000 ungültig sei, und führte die Direktwahl des Präsidenten durch die Bürger wieder ein, wie sie in der ursprünglichen Verfassung Moldaus vorgesehen war. Das Urteil des Verfassungsgerichts spiegelte allen Meinungsumfragen zufolge zwar offenbar den Willen der Be-

---

10 Vgl. Gagauzia Voters Reject Closer EU Ties For Moldova, Radio Free Europe/Radio Liberty, 3. Februar 2014, unter: <https://www.rferl.org/a/moldova-gagauz-referendum-counting/25251251.html>



völkerung wider, die bestehenden rechtlichen und politischen Verfahren wurden auf diese Weise jedoch umgangen. Damit wurde ein praktisches Problem gelöst, aber nicht unbedingt die Legitimität der politischen Institutionen des Landes und die Rechtsstaatlichkeit gestärkt.

Die eigentlichen Wahlen im Oktober-November 2016 spiegelten die tiefe geopolitische Spaltung des Landes in zwei fast gleichgroße Lager wider – ein prowestliches und ein prorussisches. Der Vorsitzende der Partei der Sozialisten Igor Dodon vertrat ein explizit EU-feindliches, prorussisches und für die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) werbendes Programm. Im zweiten Wahlgang, der am 13. November stattfand, erhielt Dodon 52 Prozent der Stimmen. Maia Sandu, die Kandidatin der EU-freundlichen, prowestlichen Partei Aktion und Solidarität (PAS), kam auf 48 Prozent. Dodon hat sich seit seinem Amtsantritt zwar nicht dafür ausgesprochen, die Beziehungen zur EU abzubrechen, sein erster Auslandsbesuch führte ihn jedoch nach Moskau; auch machte er seinen Wunsch nach einer geopolitischen Neuorientierung des Landes deutlich. Die Befugnisse des moldauischen Präsidenten sind jedoch eingeschränkt und Dodons Partei der Sozialisten befindet sich im Parlament, das über die wahre Macht verfügt, Moldaus außenpolitischen Kurs zu ändern, in der Opposition. Die nächsten Parlamentswahlen in Moldau sollen Ende 2018 stattfinden, so dass das Land in den kommenden Monaten – ungeachtet des Schicksals der derzeitigen Regierung – politisch wahrscheinlich weiterhin zutiefst gespalten sein wird, mit allem, was das für Fortschritte in allen wichtigen Fragen, einschließlich der Transnistrienfrage, bedeutet.

#### *Die politisch-wirtschaftliche Krise auf dem linken Ufer des Dnjestr/Nistru*

Transnistrien könnte derweil vor womöglich noch größeren Problemen stehen als Moldau selbst. Die Wirtschaft auf dem linken Ufer hat sich von den Folgen der globalen Wirtschaftskrise 2008-2009 nie wirklich erholt. Hinzu kommen regelmäßige Sanktionen und andere restriktive Maßnahmen im Rahmen der anhaltenden Streitigkeiten zwischen Chişinău und Tiraspol. In den letzten Jahren blieben die Staatseinkünfte um 30 bis 40 Prozent hinter den Ausgaben zurück. Die Wirtschaft der Region und insbesondere die Auszahlung von Leistungen an Rentner werden kontinuierlich von Barzuschüssen aus der Russischen Föderation unterstützt. Diese Finanzspritzen sind kein Ersatz für die traditionellen Subventionen, die Moskau Transnistrien gewährt, wie z.B. die *de facto* kostenlosen Erdgaslieferungen, die seit Jahren für viele Unternehmen auf dem linken Ufer eine wichtige Stütze sind, sondern kommen zu diesen noch hinzu. Tatsächlich forderten die Behörden in Tiraspol von der Bevölkerung lange Zeit die Bezahlung des Erdgases und nahmen diese Zahlungen in den Regierungshaushalt auf, statt damit die Rechnungen der Lieferanten *Moldovagaz* und *Gazprom* zu bezahlen.

Die Aussichten auf eine Wiederbelebung der transnistrischen Wirtschaft werden zum einen durch die Implementierung des Assoziierungsabkommens zwischen Moldau und der EU, zum anderen durch den Konflikt der Ukraine mit Russland über die Krim und das Donbas erschwert. Seit den Streitigkeiten und der Krise im März 2006, die zu einer fünfjährigen Aussetzung der 5+2-Gespräche geführt hatten, haben sich die meisten transnistrischen Unternehmen bei den moldauischen Wirtschaftsbehörden registrieren lassen, ohne sich jedoch vollständig in das moldauische Rechts- und Wirtschaftssystem zu integrieren. Die Registrierung ist Teil einer Vereinbarung, die es ihnen damit ermöglicht, Außenhandel zu treiben. Im Rahmen der Aushandlung und der Implementierung der „vertieften und umfassenden Freihandelszone“ (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA), eines zentralen Bestandteils des Assoziierungsabkommens, gewährte die EU den transnistrischen Unternehmen autonome Handelspräferenzen, durch die sie in den Genuss der Vorteile der DCFTA kamen, ebenfalls ohne sie dazu zu zwingen, sich vollständig in die moldauischen Strukturen zu integrieren. Diese Handelspräferenzen sollten am 1. Januar 2016 mit der vollständigen Implementierung der DCFTA auslaufen. Dagegen wehrten sich die Transnistrier, da sie den Rückgang ihrer Einnahmen und vielleicht sogar den Verlust der Kontrolle über ihre Firmen befürchteten, sobald diese moldauischen Gesetzen unterworfen waren. Der Übergangsprozess war in den Jahren 2016 und 2017 Gegenstand von Verhandlungen. Zwar gibt es einige ermutigende Anzeichen, das endgültige Ergebnis ist jedoch noch unklar.

Unterdessen drohte der Konflikt zwischen der Ukraine und Russland im Jahr 2017 auch erhebliche Folgen für Transnistrien zu haben. Trotz des oftmals erbitterten Schlagabtauschs und der schlechten Beziehungen zwischen Moskau und Kiew nach der Besetzung der Krim und dem Ausbruch des Krieges im Donbas hat sich der Konflikt bislang überraschend selten und nur geringfügig auf den transnistrischen politischen Lösungsprozess ausgewirkt. Möglicherweise lag dies zum Teil auch an der politischen und wirtschaftlichen Krise in Moldau selbst sowie an der darauf zurückzuführenden Stagnation des 5+2-Prozesses. Anfang 2017 einigten sich die Ukraine und Moldau jedoch auf eine von Chişinău lang ersehnte Maßnahme: die Errichtung gemeinsamer moldauisch-ukrainischer Zollstationen entlang des transnistrischen Abschnitts der Grenze zwischen der Ukraine und Moldau. Der erste gemeinsame Zollposten sollte im Mai 2017 an dem wichtigen Grenzübergang Kutschurhan an der Fernstraße nach Odessa eröffnet werden. Sollten solche Zollposten tatsächlich eingerichtet werden und auch funktionieren, unterlägen die transnistrischen Im- und Exporte erstmals der vollständigen Kontrolle durch die moldauischen Behörden – eine Entwicklung, gegen die sich Tiraspol seit der Erlangung der *De-facto*-Unabhängigkeit im Jahr 1992 vehement gewehrt hat. Je nachdem, wie sie durchgeführt werden, könnten sich derartige Maßnahmen negativ auf den 5+2-Prozess auswirken, so wie es bei ähnlichen Maßnahmen im Jahr 2006 der Fall war.

In Transnistrien wurden die politischen Auseinandersetzungen nach der Wahl des unabhängigen Präsidentschaftskandidaten Jewgeni Schewtschuk im Jahr 2011 heftiger. Schewtschuk, zunehmend zerstritten mit einem Obersten Sowjet, der vom Wirtschaftsgiganten der Region, dem Sheriff-Konzern, beherrscht wurde, verlor aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Probleme in der Region und der daraus resultierenden Not der Bevölkerung auch an öffentlicher Unterstützung. Auch wenn Moskau während des Wahlkampfes 2016 scheinbar neutral blieb, gab es ziemlich klare Anzeichen dafür, dass der Kreml eher dem Herausforderer, dem Parlamentspräsidenten Wadim Krasnoselski, zuneigte. Schewtschuk erwies sich sowohl bei der transnistrischen Bevölkerung als auch bei den wirtschaftlichen und politischen Eliten als so unbeliebt, dass er nur 28 Prozent der Wählerstimmen erhielt, während Krasnoselski über 62 Prozent für sich gewinnen konnte.

Für Moskau stand mit dem beinahe zeitgleichen Sieg der beiden prorussischen Kandidaten Dodon und Krasnoselski auf beiden Seiten des Dnjestr/Nistru vor einem unerwarteten und erfreulichen Dilemma. Dass es in Chişinău plötzlich einen Staatschef gab, der offen seine Verbundenheit mit Russland bekundet und behauptet, der Transnistrienkonflikt könnte in ein bis zwei Jahren gelöst werden, bot Moskau einen Anreiz, seinen Standpunkt, dass Transnistrien ein Teil Moldaus sei, beizubehalten, anstatt das linke Ufer wie Abchasien und Südossetien im Jahr 2008 zu behandeln. Die Verschlechterung der politischen Situation in Moldau sowie der Zustand der Wirtschaft auf dem linken Ufer, gepaart mit dem Verlust des einfachen, direkten Zugangs nach der Ukraine-Krise, lassen jedoch Befürchtungen aufkommen, dass sich die Lage auf beiden Seiten des Flusses schnell und plötzlich ändern könnte.<sup>11</sup>

Die beiden neu gewählten Präsidenten Dodon und Krasnoselski schienen eine solide Beziehung zueinander zu entwickeln, als sie sich Anfang Januar 2017 in der historischen Festung Bender/Tighina trafen. Bei dieser ersten Begegnung kam jedoch nur relativ wenig Konkretes heraus, da wichtige Personen und Interessengruppen sowohl in Chişinău als auch in Tiraspol einander immer noch mit Argwohn betrachten und davor zurückschrecken, mutige oder weitreichende Schritte zu unternehmen. Vor allem einige Beamte im Transnistrien-Ressort der Regierung Filip weigern sich beständig, bei vielen der praktischen Fragen aus dem „Achter-Paket“ größere Zugeständnisse zu machen.

Die Frage der Präsenz russischer Truppen in Moldau wird wahrscheinlich ebenfalls ein wunder Punkt bleiben und noch mehr rechten und nationalistischen Widerstand auf dem rechten Ufer gegen eine Beilegung des Transnistrienkonflikts mit allen wichtigen Zugeständnissen an Tiraspol oder Moskau mobilisieren. Russland hat in jüngster Zeit verstärkt Truppenübungen sowohl seiner Friedenstruppen als auch der Einsatzgruppe der russischen Streitkräfte in Transnistrien durchgeführt, was umgehend zu heftigen Protesten aus Chişinău

---

11 Vgl. Sergey Markedonov, Russia faces another Transnistrian dilemma, Russia Direct, 16. Dezember 2016, unter: <http://www.russia-direct.org/opinion/russia-faces-another-transnistrian-dilemma>.

führte. An Moskaus Position, dass die Friedenstruppen bis zu einer vollständigen politischen Lösung des Konflikts präsent bleiben müssen, hat sich nichts geändert. Unterdessen monierte Igor Dodon als Vorsitzender der PSRM und Präsidentschaftskandidat die Anwesenheit von NATO-Truppen in Moldau, die sich im Frühjahr 2016 zur Durchführung einer gemeinsamen Übung mit den moldauischen Streitkräften im Land aufhielten.<sup>12</sup> In jüngster Zeit kritisierte Dodon – nunmehr als Präsident – die Teilnahme moldauischer Streitkräfte an einer NATO-Übung in Rumänien als „unangemessen“.<sup>13</sup> Die tiefe geopolitische Spaltung Europas Mitte 2017 dürfte allem Anschein nach zur Folge haben, dass die Frage des Rückzugs der russischen Streitkräfte aus Moldau und deren Auswirkungen auf eine Beilegung des Transnistrienkonflikts weiterhin auf Eis liegen wird.

### *Moldau – ein vereinnahmter Staat?*

Inzwischen dämpfen Moldaus eigene politische Perspektiven die Hoffnung auf Fortschritte im Transnistrienkonflikt. Korruption ist auf dem rechten Ufer nach wie vor ein brisantes Thema, vor allem die zunehmende Beherrschung der moldauischen Politik und der Regierung in Chişinău durch den reichsten Mann des Landes und *De-facto*-Vorsitzenden der PDM, Vladimir Plahotniuc. Andere prowestliche Parteien und Teile der moldauischen Zivilgesellschaft stehen europäischen und nordamerikanischen Staaten äußerst kritisch gegenüber, die sich entschieden haben, mit einer Regierung zusammenzuarbeiten, die sie selbst als von einem Oligarchen bzw. Plahotniuc dominiert charakterisieren. Diese Kritiker verweisen insbesondere auf die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden in Moldau, denen die Unabhängigkeit fehle und die im Grunde genommen ein Hindernis für echte Reformen seien. Sowohl in Moldau als auch im Ausland wurde in der Presse oftmals der Verdacht geäußert, dass Plahotniuc und Dodon, obwohl sie angeblich Gegner sind, erfolgreich zusammenarbeiten, um die Dominanz ihrer politischen Parteien dauerhaft zu gewährleisten und echte politische und wirtschaftliche Reformen in Moldau zu verhindern. Solche Maßnahmen erhielten unlängst zusätzlichen Auftrieb durch die gemeinsame Unterstützung von PDM und PSRM für einen Reformvorschlag, der vorsieht, dass die Hälfte der moldauischen Abgeordneten in Einerwahlkreisen gewählt wird. Kritiker bemängeln, dass diese Änderung das System nur noch anfälliger für Korruption machen würde.

Moldaus politische Zukunft ist ungewiss; sowohl die Struktur als auch die Ausrichtung des politischen Systems könnten wesentliche und unvorhersehbare

---

12 Vgl. U.S. Troops In Moldova For Joint Military Exercises, Radio Free Europe/Radio Liberty, 3. Mai 2016, unter: <https://www.rferl.org/a/moldova-us-troops-joint-military-exercises/27712788.html>.

13 Ana Maria Touma, Moldova's President Bars Military from NATO Exercise, Balkan Insight, 27. April 2017, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/moldova-s-president-bars-military-from-nato-exercise-04-27-2017> (eigene Übersetzung).

Veränderungen erleben. Dies dürfte es selbst externen Akteuren mit den besten Absichten schwermachen, einen wichtigen, positiven Wandel im Land zu fördern. Auch wenn dies nicht zwangsläufig so sein muss, dürfte die anhaltende politische Verunsicherung in Moldau auch viele der Bemühungen der Vermittler und Beobachter zunichtemachen, die in den transnistrischen politischen Konfliktlösungsprozess eingebunden sind. Dass sich die Vermittler und Beobachter nach wie vor sowohl über einen gemeinsamen konzeptionellen Lösungsansatz einig sind als auch eine gemeinsame Vision haben, wie diese Lösung aussehen soll – ein vereinigtes Moldau mit einem politischen Sonderstatus für die Region Transnistrien – bleibt ein Leuchtturm in einer ansonsten düsteren Landschaft.

#### *Nachtrag*

Mitte November 2017 gelang den moldauischen und transnistrischen Verhandlungsführern mit der Einigung auf die Wiedereröffnung der Gura-Bîcului-Brücke ein Durchbruch in den Gesprächen über eine politische Lösung des Konflikts. Ende November folgte die Unterzeichnung weiterer Vereinbarungen über den Betrieb von Schulen, die die lateinische Schrift verwenden, den Zugang moldauischer Bauern zu ihren Feldern im transnistrischen Rajon Dubossary/Dubăsari, die Anerkennung von in Transnistrien erworbenen Diplomen sowie die Lizenzierung des transnistrischen Telekommunikationsdienstes. Diese Errungenschaften wurden in einem erfolgreich verlaufenden 5+2-Treffen am 27.-28. November gewürdigt, auf dem sich die Teilnehmer verpflichteten, den aktuellen Ansatz weiterzuerfolgen, und weiteren Fortschritten im Jahr 2018 zuversichtlich entgegenzusehen. Der Wiener OSZE-Ministerrat verabschiedete eine Erklärung zu Moldau und Transnistrien, in der er den in Hamburg erzielten Konsens bekräftigte. Diese beachtlichen Erfolge waren das Ergebnis jahrelanger geduldiger und kontinuierlicher Bemühungen der OSZE, doch bleiben die hohen Erwartungen angesichts der anhaltenden politischen Differenzen und der 2018 anstehenden Wahlen gedämpft.