

*William H. Hill*

## Moldau/Transnistrien: Fortschritte und Rückschläge

### *Einführung*

Im Prozess der politischen Beilegung des Konflikts zwischen Moldau und Transnistrien wurden in den vergangenen Monaten deutliche Fortschritte erzielt, die mit wichtigen im November 2017 verabschiedeten und implementierten Abkommen begannen und bis zum Zeitpunkt der Niederschrift des vorliegenden Beitrags im September 2018 konstant angehalten haben. Mehrere seit Langem umstrittene praktische Fragen, die im sogenannten „Achter-Paket“ aufgelistet waren, wurden im November 2017 gelöst, darunter insbesondere die Eröffnung der Gura-Bîcului-Brücke.<sup>1</sup> Diese wichtige Brücke auf der Haupttroute durch Moldau vom Schwarzen Meer in Richtung Ostseeraum war seit ihrer Beschädigung bei den Kämpfen im Juni 1992 – auch noch nach ihrer Reparatur im Jahr 2001 – geschlossen. Auf ein erfolgreiches 5+2-Treffen Ende November folgte eine nachdrückliche programmatische Erklärung, auf die man sich beim OSZE-Ministerratstreffen im Dezember 2017 in Wien geeinigt hatte, in der die bemerkenswerten Fortschritte begrüßt und die Unterstützung aller Teilnehmerstaaten für den Ansatz der „kleinen Schritte“, der von der OSZE unter den Vorsitzen der jüngeren Vergangenheit verfolgt worden war, bekräftigt wurden. Der italienische OSZE-Vorsitz von 2018 setzte diesen Kurs fort und ernannte den ehemaligen Außenminister Franco Frattini zum Sonderbeauftragten. Es wurden genügend Fortschritte erzielt, um Ende Mai ein offizielles 5+2-Treffen abzuhalten. Der politische Konfliktlösungsprozess wurde im Sommer mit großer Intensität und mit besonders häufigen, aktiven Kontakten zwischen Chişinău und Tiraspol fortgesetzt. Als der Sonderbeauftragte Frattini die Region im September 2018 besuchte, hatten die Beteiligten den meisten Punkten des „Achter-Pakets“ bereits zugestimmt und diese umgesetzt und befassten sich nun mit der Frage, wie und wo dieser bemerkenswerte Fortschritt im Lösungsprozess noch ausgebaut werden könnte.

An diesem scheinbar sonnigen, optimistischen Horizont zeigten sich jedoch auch große, möglicherweise bedrohliche Wolken. Die zunehmend umstrittene moldauische Innenpolitik sowie Probleme in den Beziehungen Chişinăus zu zwei wichtigen Akteuren im Konfliktlösungsprozess – der Russischen Föderation und der Europäischen Union (EU) – stellen nach wie vor reale Gefahren

---

<sup>1</sup> Zu Hintergrundinformationen zum „Achter-Paket“ und zu anderen Fragen vgl. William H. Hill, *The Moldova-Transnistria Dilemma: Local Politics and Conflict Resolution*, Carnegie Moscow Center, 24. Januar 2018, unter: <https://carnegie.ru/commentary/75329>; vgl. ebenso: ders., *Die aktuellen Entwicklungen in Transnistrien: neue Impulse für den Konfliktlösungsprozess*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2017*, Baden-Baden 2019, S. 157-169.

für die Fortschritte dar, die beim Abbau der Spannungen, bei der Lösung strittiger praktischer Fragen sowie bei der Annäherung Chişinău und Tiraspol an eine endgültige Beilegung des Konflikts erzielt wurden. Die moldauischen Regierungsinstitutionen waren noch immer tief gespalten zwischen Parlament und Regierung, die von einer vordergründig prowestlichen Koalition unter Führung der Demokratischen Partei (PDM) von Vladimir Plahotniuc kontrolliert wurden, einerseits und dem Präsidenten, Igor Dodon, Vorsitzender der prorussischen Sozialistischen Partei (PSRM), andererseits. Eine große nichtparlamentarische, prowestliche Opposition brandmarkte Plahotniuc und die PDM als Repräsentanten einer Vereinnahmung des Staates durch die Oligarchen und warfen gleichzeitig Dodon und der PSRM vor, vom Kreml kontrolliert zu werden. Die gerichtliche Annullierung des Sieges des Oppositionskandidaten bei einer vorgezogenen Bürgermeisterwahl in Chişinău trieb zahlreiche Demonstranten auf die Straßen und zog die heftige Kritik vieler westlicher Partner Moldaus nach sich. Für Februar 2019 sind Parlamentswahlen angesetzt, und viele Moldauer haben erklärt, dass sie angesichts dessen, dass viel auf dem Spiel steht und der Ausgang ungewiss ist, einen harten und schmutzigen Wahlkampf erwarten.

Russland blieb dem Konsens der Vermittler und Beobachter im Beilegungsprozess unbeirrt treu und unterstützte somit den Ansatz und die erreichten Fortschritte nachdrücklich. Jedoch flammten wiederholt bilaterale Spannungen zwischen Moskau und Chişinău auf. Anfang 2018 verkündeten das moldauische Parlament und die Regierung trotz der Einwände von Präsident Dodon ein umstrittenes Gesetz, das den Einfluss der russischen Medien einschränken sollte. Gegen Ende des Frühjahrs ließ Chişinău eine Initiative aus dem Jahr 2017 wiederaufleben und erreichte, dass die VN-Generalversammlung eine Resolution verabschiedete, die Russlands anhaltende militärische Präsenz in Moldau verurteilte und den sofortigen Abzug der russischen Streitkräfte forderte. Eine ähnliche Resolution wurde von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE verabschiedet. Im Sommer führten russische Truppenbewegungen in der Sicherheitszone in Transnistrien und die Teilnahme russischer Truppen an gemeinsamen Militärübungen mit transnistrischen Truppen zu scharfen Protesten Chişinăus. Die Ernennung des russischen stellvertretenden Ministerpräsidenten Dmitri Kosak zum Sonderbeauftragten für die Wirtschaftsbeziehungen mit Moldau durch Präsident Wladimir Putin rief in Moldau sowohl Optimismus als auch Fragen hervor.

Währenddessen gestalteten sich die Beziehungen Chişinăus zur Europäischen Union zunehmend schwieriger. Seit Mitte 2017 hielt die EU Hilfgelder in Höhe von rund 100 Millionen Euro zurück, da Chişinău die Auflagen in Bezug auf Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit nicht erfüllt hatte. Die Kritik der EU an Moldaus Weigerung, umstrittene Änderungen am Wahlsystem rückgängig zu machen, wurde durch die Annullierung des klaren Wahlsieges des Kandidaten der nichtparlamentarischen Opposition bei den vorgezo-

genen Wahlen zum Amt des Bürgermeisters in Chişinău durch die moldauischen Gerichte noch verstärkt. Eine ungewohnt scharfe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2018 zur politischen Krise in Moldau war ein deutliches Zeichen für die zunehmende Desillusionierung der EU hinsichtlich des Versagens der moldauischen Regierung, echte Reformen zu verabschieden und umzusetzen.

Während der Konfliktlösungsprozess weiterhin in Bewegung blieb und auch demselben Ansatz folgte, der solch dramatische Fortschritte hervorgebracht hatte, warfen die erbitterte innenpolitische Konkurrenz und die problematischen Beziehungen zu Moskau und Brüssel wichtige und besorgniserregende Fragen darüber auf, ob diese Zusammenarbeit, der Konsens und der Fortschritt gefährdet sein könnten.

### *Durchbruch im Konfliktlösungsprozess*

Die mehrjährige Arbeit im Prozess der politischen Beilegung des Konflikts zwischen Moldau und Transnistrien trug mit einer Flut von Vereinbarungen zwischen Chişinău und Tiraspol im November 2017 plötzlich Früchte. Der koordinierte „ergebnisorientierte“ Ansatz, der unter dem Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 und dem serbischen Vorsitz 2015 entwickelt und vom deutschen Vorsitz 2016 und vom österreichischen Vorsitz 2017 erfolgreich weiterverfolgt worden war, führte zu der spektakulären Lösung einer ganzen Reihe seit Langem bestehender praktischer Probleme, die die Beziehungen zwischen den beiden Seiten seit Jahren gelähmt hatten.<sup>2</sup> In Berlin und Hamburg kamen im Juni und Dezember 2016 Moldau, Transnistrien und die anderen Teilnehmer des 5+2-Prozesses (die Vermittler Russland, Ukraine und OSZE sowie die Beobachter EU und USA) überein, sich auf die Lösung konkreter Streitpunkte zwischen Chişinău und Tiraspol als Vorbedingung für Verhandlungen in Plenumsitzungen auf höherer Ebene zu konzentrieren.<sup>3</sup> Bei den anschließenden Treffen und Verhandlungen stimmten die 5+2-Teilnehmer generell der grundlegenden Position der OSZE seit 1993 – Transnistrien gehört zu Moldau, sollte aber einen politischen Sonderstatus haben – zu, einigten sich jedoch darauf, Fragen über den endgültigen Status auszuklammern und sich stattdessen um Fortschritte in konkreten praktischen Problemen zu bemühen. Die internationalen Teilnehmer – sowohl die Vermittler als auch die Beobachter – demonstrierten damit, dass sie an diesem generellen Ansatz, der den direkten Kontakt zwischen den Konfliktparteien auf Expertenebene betonte, festhielten, eine bemerkenswerte Geschlossenheit. In die Shuttle-Diplomatie der OSZE-Mission

---

2 Vgl. Hill, Die aktuellen Entwicklungen in Transnistrien: neue Impulse für den Konfliktlösungsprozess, a.a.O. (Anm. 1).

3 Vgl. Protocol of the Official Meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transdnistrian Settlement, Berlin, 2.-3. Juni 2016, unter: <https://www.osce.org/moldova/244656>.

wurden bei Bedarf hochrangige Politiker aus Chişinău und Tiraspol einbezogen, um eine Einigung zu erzielen, wenn die Experten auf niedrigerer Ebene in eine Sackgasse geraten waren.

Nach monatelanger Arbeit des deutschen und des österreichischen Vorsitzes sowie der OSZE-Mission in Moldau, die relativ wenig publik gemacht wurde, unterzeichneten Unterhändler aus Chişinău und Tiraspol Anfang November 2017 ein Abkommen über die Öffnung der Gura-Bîcului-Brücke. Die beteiligten Seiten setzten das Abkommen um, und Mitte November wurde die Brücke tatsächlich für den eingeschränkten Verkehr geöffnet.<sup>4</sup> Am 25. November 2017 unterzeichneten Unterhändler aus Transnistrien und Moldau in der am Fluss gelegenen alten Stadt Tighina/Bender (in der König Karl XII. von Schweden 1709 nach der Schlacht von Poltawa Zuflucht fand) vier Protokolle, die die Fragen bezüglich des Betriebs der von Moldau verwalteten Schulen in Transnistrien, die die lateinische Schrift verwenden, der Anerkennung von in Transnistrien ausgestellten Diplomen, der Lizenzierung und Nutzung des transnistrischen Telekommunikationsdienstes sowie des Zugangs moldauischer Bauern zu den ihnen gehörenden landwirtschaftlichen Flächen, die sich faktisch unter transnistrischer Kontrolle befinden, regeln.<sup>5</sup> Diese Abkommen waren im Allgemeinen relativ komplex, und es mussten viele konkrete Details ausgearbeitet werden, wie etwa die Koordinierung von Verwaltungsverfahren und der Gesetzgebung. Expertenarbeitsgruppen aus den jeweiligen Sachgebieten trafen sich regelmäßig und arbeiteten konstruktiv zusammen, um die Vereinbarungen in den folgenden Wochen und Monaten erfolgreich umzusetzen. Auf diese Schritte folgte ein formales Treffen im 5+2-Format in Wien am 27. und 28. November sowie beim OSZE-Ministerratstreffen vom 7.-8. Dezember. Bei beiden Treffen wurden die jüngsten Fortschritte begrüßt und die am transnistrischen Beilegungsprozess Beteiligten dazu verpflichtet, ihren gegenwärtigen Ansatz und ihre Bemühungen fortzusetzen und nach weiteren Lösungen zu suchen. Auf dem Treffen der 5+2 vom 27.-28. November legten die Teilnehmer das nächste Ziel des Beilegungsprozesses fest: ein Abkommen über die internationale Anerkennung von Kfz-Kennzeichen, die von der Republik Moldau für Fahrzeuge ausgegeben werden, die transnistrischen Einwohnern und Fahrern gehören und von diesen genutzt werden.<sup>6</sup> Das Wiener Protokoll rief auch zur Regelung des verbliebenen Punktes des „Achter-Pakets“ auf: der Einigung über den Umgang mit Strafverfahren, die von einer der Seiten gegen Vertreter der anderen Seite eingeleitet wurden, bis Ende 2018.

---

4 Vgl. OSCE, OSCE Chairmanship welcomes ground-breaking decision to open bridge over Dniester/Nistru River, Wien/Chişinău, 3. November 2017, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/354711>; vgl. ebenso Cristi Vlas, Gura Bîcului-Bîcioc bridge over Nistru river opened for vehicles, Moldova.org, 18. November 2017, unter: <http://www.moldova.org/en/gura-bicului-bicioc-bridge-nistru-river-opened-vehicles/>.

5 Der Text der Abkommen ist auf Russisch und Englisch auf der Website des transnistrischen „Außenministeriums“ erhältlich unter: <http://mfa-pmr.org/documents>.

6 Vgl. Protocol of the Official Meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transdnestrian Settlement, Wien, 27.-28. November 2017, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/359196>.

Das Protokoll verpflichtete die Beteiligten auch zu einer Stärkung der Bestimmungen und Verfahren des bestehenden Beilegungsprozesses, um sicherzustellen, dass die erzielten Abkommen auch umgesetzt werden.

Dieser gewaltige Fortschritt versetzte die OSZE-Teilnehmerstaaten in die Lage, weniger als zwei Wochen später auf dem Ministerratstreffen in Wien einen Konsens über eine umfassende Erklärung zum transnistrischen Konfliktlösungsprozess zu erreichen.<sup>7</sup> Die Erklärung bestätigte explizit das 5+2-Format als den „alleinigen Mechanismus“ zur Herbeiführung einer Konfliktlösung sowie den bestehenden „ergebnisorientierten Ansatz“ des Beilegungsprozesses. Die Vermittler (Russland, Ukraine, OSZE) und Beobachter (EU, USA) bekräftigten erneut ihr Festhalten an der Grundposition, die von der OSZE erstmals 1993 formuliert wurde, „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>8</sup>

Transnistrien zeigte sogleich die Grenzen des Arbeitskonsenses innerhalb des 5+2-Formats auf, indem es die Grundprämisse der territorialen Integrität Moldaus mit einem Sonderstatus für Transnistrien umgehend ablehnte. Ein separater Kommentar des transnistrischen „Außenministeriums“ wies darauf hin, dass solche in der OSZE abgegebenen Erklärungen nicht als Teil des Verhandlungsprozesses zur Beilegung des Konflikts angesehen werden könnten, da sie ohne Beteiligung Transnistriens verabschiedet werden.<sup>9</sup> Die transnistrische Erklärung mahnte auch an, dass die endgültige politische Lösung nur im Rahmen eines direkten Dialogs zwischen den beteiligten Seiten beschlossen werden könne. Der Kommentar ging auch auf Transnistriens Unabhängigkeitsreferendum von 2006 ein und wiederholte Tiraspols „grundsätzliche Position“, die die internationale Anerkennung der Unabhängigkeit Transnistriens fordert.

Ungeachtet dieses Schusses vor den Bug vonseiten Transnistriens brachte der Beilegungsprozess im Laufe des Jahres 2018 weitere konkrete Fortschritte in bestimmten Fragen hervor. Der italienische OSZE-Vorsitz von 2018 ernannte den ehemaligen Außenminister Franco Frattini zum Sonderbeauftragten und gewährleistete damit sowohl die Unterstützung auf hoher Ebene als auch die Kontinuität des Beilegungsprozesses. Im Zuge einer Regierungsumbildung in

---

7 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Wien 2017, Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format, MC.DOC/1/17/Corr.1, 8. Dezember 2017, unter: <https://www.osce.org/Chairmanship/361586>.

8 Ebenda, S. 1.

9 Vgl. Ministerstvo Inostrannykh Del Pridnestrovskoj Moldavskoj Respubliki [Außenministerium der Pridnestrowischen Moldauischen Republik], Kommentarij MID PMR v svjazi s prinjatiem zajavlenija Ministrov inostrannykh del gosudarstv-učastnikov OBSE po peregovornomu processu v formate „5+2“ [Kommentar des Außenministeriums der PMR zur Verabschiedung der Erklärung der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten zum Verhandlungsprozess im „5+2“-Format], 8. Dezember 2017, unter: <http://mfa-pmr.org/ru/hLN>.

Chişinău wurde die Direktorin für internationale Angelegenheiten im Innenministerium Cristina Lesnic im Dezember 2017 zur Chefunterhändlerin Moldaus ernannt.<sup>10</sup> Lesnic traf am 15. Februar erstmals mit dem transnistrischen Verhandlungsführer Witali Ignatiew zusammen. Sie entwickelten offensichtlich eine solide Arbeitsbeziehung, wie die Fortsetzung der produktiven Arbeit zeigt, die dazu führte, dass mehrere Vereinbarungen in konkreten Fragen erzielt und umgesetzt werden konnten.<sup>11</sup> Die Arbeit im Rahmen des Beilegungsprozesses im Spätwinter 2017 und Frühjahr 2018 war von regelmäßigen Treffen sowie Koordination und Kooperation in den Expertenarbeitsgruppen geprägt, mit dem Ziel, sowohl Schritte zur Implementierung bereits getroffener Vereinbarungen zu entwickeln als auch neue Vereinbarungen zu anderen praktischen Fragen zu erreichen.

Der Besuch des Sonderbeauftragten Frattini in der Region Ende März gab dem Beilegungsprozess weiteren Auftrieb, insbesondere in Richtung einer Vereinbarung über einen der wichtigsten noch offenen Punkte, die im Wiener 5+2-Protokoll vom November 2017 genannt wurden – die Zulassung transnistrischer Fahrzeuge zum internationalen Straßenverkehr durch die moldauischen Behörden.<sup>12</sup> Chişinău und Tiraspol unterzeichneten am 24. April 2018 ein zuvor gemeinsam erarbeitetes komplexes Abkommen und einen Stufenplan zur Zulassung transnistrischer Fahrzeuge, das bei einem 5+2-Treffen in Rom vom 29.-30. Mai 2018 begrüßt wurde.<sup>13</sup> Das Protokoll von Rom würdigte ebenso die bis dahin erzielten Fortschritte und rief zu ähnlichen Bemühungen bei der Behandlung der wichtigen und noch offenen Frage der Strafverfahren auf.

Der Großteil des Sommers 2018 war Treffen der Arbeitsgruppe auf Expertenebene sowie Maßnahmen der Regierungen Chişinăus und Tiraspols zur Implementierung der in den Monaten zuvor getroffenen Vereinbarungen gewidmet. Die meisten Fristen wurden eingehalten. Moldauische Bauern erhielten Zugang zu ihren Feldern am linken Ufer, die Schulen, die die lateinische Schrift verwenden, bereiteten sich auf die Aufnahme des Betriebs vor, konkrete Verfahren zur Anerkennung von Diplomen wurden eingeführt, und der unbeschränkte Zugang zur Gura-Bicului-Brücke näherte sich seiner Realisierung. Bei einem Besuch in der Region Anfang September 2018 begrüßte der Sonderbeauftragte Frattini die Eröffnung von Kfz-Zulassungsstellen in Tiraspol

---

10 Vgl. Cristina Lesnic, new Deputy Prime Minister for Reintegration, Publika.MD, 19. Dezember 2017, unter: [https://en.publika.md/cristina-lesnic-new-deputy-prime-minister-for-reintegration\\_2643288.html](https://en.publika.md/cristina-lesnic-new-deputy-prime-minister-for-reintegration_2643288.html).

11 Vgl. OSCE, Chief Negotiators for the Transnistrian settlement process outline progress, commit to further steps, 15. Februar 2018, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/372141>.

12 Vgl. OSCE, OSCE Special Representative confident progress in Transnistrian Settlement Process will continue, 28. März 2018, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/376393>.

13 Vgl. Protocol of the Official Meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transnistrian Settlement, Rom, 29.-30. Mai 2018, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/382885>.

und Rybniza/Rîbnița, womit auch die Frist für die Implementierung des „Kennzeichenabkommens“ vom April eingehalten wurde.<sup>14</sup> Zum Zeitpunkt der Niederschrift des vorliegenden Beitrags Ende des Sommers 2018 verlief die Entwicklung sehr dynamisch, und unter den Teilnehmern und Beobachtern des Beilegungsprozesses zwischen Moldau und Transnistrien herrschte großer Optimismus. Angesichts einer über zweijährigen Bilanz erfolgreich abgeschlossener und implementierter Vereinbarungen sind die Aktivitäten und das Vertrauen zwischen den Teilnehmern des Beilegungsprozesses auf einem Niveau, das seit Jahren nicht mehr – wenn überhaupt jemals – erreicht worden war. Personelle Veränderungen können ebenfalls die Aufrechterhaltung der Dynamik begünstigen. Der Leiter der OSZE-Mission in Moldau, Botschafter Michael Scanlan, beendete im August seine vierjährige Amtszeit. Sein Nachfolger wurde Dr. Claus Neukirch, ein altgedienter Veteran aus Deutschland mit langjähriger Erfahrung in der OSZE und in Moldau. (Man könnte noch anmerken, dass der Leiter der OSZE-Mission in Moldau damit zum ersten Mal seit über zwanzig Jahren nicht aus den Vereinigten Staaten kommt.) Der Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahr 2019 wird dann der slowakische Außenminister Miroslav Lajčák sein, der vor fast einem Jahrzehnt Sonderbeauftragter der EU für Moldau war. Damit und mit der Rückkehr des russischen stellvertretenden Ministerpräsidenten Dmitri Kosak in den Kreis derjenigen, die für die Beziehungen zu Moldau zuständig sind, konzentrieren sich geballtes Fachwissen und langjährige hochrangige Erfahrung auf die Region. Dies mag ebenfalls Hoffnung auf anhaltende Fortschritte machen.

#### *Die Beziehungen zwischen Moldau und Russland: ein Stolperstein?*

Die Ernennung des stellvertretenden Ministerpräsidenten Dmitri Kosak – Putins Troubleshooter in mehreren schwierigen Fällen und Veteran der Beinahe-Beilegung des Konflikts im Jahr 2003 – zum Sonderbeauftragten für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Moldau und Russland könnte als Zeichen für Moskaus Wunsch verstanden werden, in einer Reihe von Fragen Fortschritte zu erzielen, einschließlich der Lösung des Konflikts. Die Nachricht von Kosaks Ernennung wurde während eines Besuchs des moldauischen Präsidenten Dodon in Moskau bei einem Treffen mit Putin am Rande des Finales der Fußballweltmeisterschaft bekannt. Sofort kamen sowohl in Moskau als auch in Chișinău Spekulationen über eine mögliche Rückkehr zum Kosak-Memorandum von 2003 und eine Föderalisierung des Landes als Grundlage für eine Beilegung des Konflikts auf.<sup>15</sup> Auf jeden Fall schien Kosaks Ernennung eine

---

14 Vgl. OSCE, OSCE Special Representative lauds progress in Transnistrian Settlement Process, calls for all commitments to become reality, Tiraspol, 10. September 2018, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/393107>.

15 Vgl. z.B. Evgeni Čeban, Universal'nyi Kozak. Kak v Kišineve i Tiraspole kommentirujut naznačenie novogo specpredstavitelja Putina [Allzweckwaffe Kosak. Wie Chișinău und Tiraspol die Ernennung des neuen Sonderbeauftragten Putins kommentieren], newsmaker.md,

verstärkte Aufmerksamkeit des Kremls für Moldau auf höchster Ebene anzukündigen.

Die tiefe politische Spaltung und Uneinigkeit in Moldau haben die Beziehungen zu Russland jedoch zu einem innenpolitischen Fußball gemacht, was wiederum zu erheblichen, wenn auch nur sporadischen Spannungen in den Beziehungen zwischen Chişinău und Moskau geführt hat. Es ist unklar, ob diese Spannungen oft genug auftreten oder schwerwiegend genug sein werden, um die im Beilegungsprozess erreichte Dynamik wieder zu verlangsamen oder gar zunichtezumachen. Ein Jahr zunehmender Spannungen zwischen Moldau und Russland endete mit der Abberufung des moldauischen Botschafters in Moskau, Andrei Neagu, Mitte Dezember.<sup>16</sup> Chişinău erklärte diesen Schritt als Reaktion auf Moskaus schlechte Behandlung offizieller Vertreter Moldaus. Es könnte auch eine Reaktion auf Moskaus Ankündigung gewesen sein, Klage gegen Vladimir Plahotniuc, führendes Mitglied der Regierungskoalition, zu erheben. Auch die anhaltende Rivalität zwischen Plahotniucs PDM und dem russischen Präsidenten Dodon und seiner PSRM, der größten Oppositionspartei im Parlament, könnte eine Rolle gespielt haben.

Im Januar 2018 beschlossen Plahotniuc und die PDM eine zeitweilige Suspendierung Dodons, um ein umstrittenes Gesetz zu verkünden und es im Parlament durchzuboxen, das auf ein Verbot der Wiederausstrahlung russischer Fernseh- und Radioprogramme mit Nachrichten und politischen Themen in Moldau abzielte. Das Gesetz wurde als Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Meinung in Moldau vor Manipulation und Desinformation erklärt.<sup>17</sup> Neagu kehrte erst im März 2018 nach Moskau zurück, nachdem der neue moldauische Außenminister Tudor Ulianoschi mit Russlands Außenminister Sergei Lawrow in Moskau und mit Russlands stellvertretendem Außenminister Grigori Karasin in Chişinău zusammengetroffen war.<sup>18</sup>

Präsident Dodon hat sich stets für engere und kooperativere Beziehungen zu Russland ausgesprochen, jedoch geriet die von der PDM und Plahotniuc geführte moldauische Regierung weiterhin immer wieder mit Moskau aneinander, insbesondere wegen des noch immer ungelösten Problems, dass Russland es bislang versäumt hatte, seine Truppen und seine militärische Ausrüstung aus

---

13. Juli 2018, unter: <http://newsmaker.md/rus/novosti/universalnyy-kozak-kak-v-kishineve-i-tiraspole-komentiruyut-naznachenie-novogo-sp-38276>.

16 Vgl. Madalin Necsutu, Moldova Risks Russian Retaliation After Withdrawing Ambassador, *BalkanInsight*, 19. Dezember 2017, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/moldova-pulls-off-its-ambassador-from-moscow-12-19-2017>. Zu den Spannungen zwischen Moldau und Russland im Jahr 2017 vgl. William H. Hill, More than a Frozen Conflict: Russian Foreign Policy Toward Moldova, Washington, DC, August 2018, unter: [http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/More\\_Than\\_A\\_Frozen\\_Conflict\\_web\\_final.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/More_Than_A_Frozen_Conflict_web_final.pdf).

17 Zum moldauischen Mediengesetz vgl. z.B. Moldovan Parliament Speaker Passes Law Against Russian Propaganda, *RadioFreeEurope/RadioLiberty*, 11. Januar 2018, unter: <https://www.rferl.org/a/moldova-parliament-speaker-approves-russia-media-law/28966975.html>.

18 Vgl. Moldova's ambassador to Russia to return to Moscow on days to come, *moldpres*, 20. März 2018, unter: <https://www.moldpres.md/en/news/2018/03/20/18002218>.



Moldau abzuziehen. Im Juni 2018 verabschiedete die VN-Generalversammlung eine Resolution, deren Entwurf von Moldau erstmals im Herbst 2017 eingebracht worden war, die den sofortigen und bedingungslosen Abzug der Operativen Gruppe der russischen Streitkräfte (*Operative Group of Russian Forces*, OGRF) und der militärischen Ausrüstung aus Moldau forderte.<sup>19</sup> Moskau war über die von Moldau eingebrachte Resolution und die Länder, die für sie gestimmt hatten, erwartungsgemäß verärgert. Der russische OSZE-Botschafter verurteilte die Resolution, die einen „destruktiven Einfluss“ ausübe und im Widerspruch zu Moldaus erklärter Politik zur Beilegung des Transnistrienkonflikts stehe und gegen internationale Vereinbarungen verstoße.<sup>20</sup> Russland bekräftigte seine seit Langem vertretene Position, dass die Präsenz der russischen Truppen so lange notwendig ist, bis die Bedingungen für eine endgültige Einigung über die Entsendung von Friedenstruppen und die Bewachung militärischer Ausrüstung in der Region erreicht werden konnten.

Ähnlich wie bei den Vorfällen im Sommer 2017 führten auch im Sommer 2018 unangekündigte russische Truppenbewegungen in der transnistrischen Region sowie die Teilnahme von Einheiten der OGRF an gemeinsamen Übungen mit transnistrischen Militäreinheiten zu Beschwerden von Seiten Chişinău und sorgten für Spannungen und Verdächtigungen, die im Gegensatz zu der positiven Dynamik des Beilegungsprozesses standen und diese beeinträchtigten. So bewegten sich beispielsweise Mitte Juni drei Kolonnen von Lastwagen und gepanzerten Fahrzeugen der OGRF ohne Ankündigung durch einen Teil der Sicherheitszone zwischen Dubossary/Dubăsari und Rybniza/Rîbniţa.<sup>21</sup> Vertreter Russlands erklärten die Bewegungen mit dem routinemäßigen Austausch von Einheiten des Munitionslagers in Kolbasna/Cobasna. Moldauische Stellen bezeichneten die Bewegungen als einen weiteren der zahlreichen Verstöße gegen das grundlegende Waffenstillstandsabkommen von 1992. Mitte August führten die OGRF und transnistrische Truppen eine gemeinsame Flussüberquerungsübung durch, die sowohl von den moldauischen Behörden als auch von der OSZE-Mission kritisiert wurde.<sup>22</sup>

- 
- 19 Vgl. United Nations, General Assembly Adopts Texts Urging Troop Withdraw from Republic of Moldova, Strengthening Cooperation in Central Asia, 22. Juni 2018, unter: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12030.doc.htm>.
  - 20 Ministerstvo inostrannykh del Rossiskoj Federacii [Außenministerium der Russischen Föderation], Remarks by Permanent Representative of Russia to the OSCE Alexander Lukashevich at a meeting of the OSCE Permanent Council in response to the report of the Head of the OSCE mission to Moldova, Vienna, July 12, 13. Juli 2018, unter: [http://www.mid.ru/web/guest/maps/md/-/asset\\_publisher/dfOotO3QvCij/content/id/3294212?P\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_dfOotO3QvCij&\\_101\\_INSTANCE\\_dfOotO3QvCij\\_languageId=en\\_GB](http://www.mid.ru/web/guest/maps/md/-/asset_publisher/dfOotO3QvCij/content/id/3294212?P_p_id=101_INSTANCE_dfOotO3QvCij&_101_INSTANCE_dfOotO3QvCij_languageId=en_GB).
  - 21 Vgl. OSCE Mission in Moldova notified about unauthorized movement of columns of military equipment in Security Zone, moldpres, 1.5 Juni 2018, unter: <https://www.moldpres.md/en/news/2018/06/15/18005119>.
  - 22 Vgl. OSCE, OSCE Mission to Moldova concerned about unsanctioned military exercises in the Security Zone, Chisinau, 15. August 2018, unter: <https://www.osce.org/mission-to-moldova/390644>; vgl. ebenso Madalin Necsutu, Russian Military Games on Dniester Anger Moldova, BalkanInsight, 15. August 2018, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/russian-soldiers-forced-the-dniester-river-from-transnistria-08-15-2018>.

Generell sind Sicherheitsfragen bei den jüngsten Fortschritten im Beilegungsprozess weitgehend unberücksichtigt geblieben. Die anhaltende Präsenz russischer Truppen sowie Russlands Kooperation mit dem transnistrischen Militär und dessen offensichtliche Unterstützung durch Russland sind für die moldauischen Regierungsvertreter nach wie vor ausgesprochen sensible Punkte. Gleichzeitig haben Moldaus militärische Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, PfP) und die bilaterale militärische Kooperation mit den USA gelegentlich zu Kritik aus Moskau geführt. In den vergangenen Jahren ist es den Teilnehmern der 5+2-Verhandlungen gelungen, die Einbeziehung geopolitischer Streitigkeiten und Rivalitäten, die in anderen Regionen Europas für Unruhe sorgen, zu vermeiden und die Zusammenarbeit und den Konsens in den wichtigsten Fragen aufrechtzuerhalten. Je weiter die Fortschritte auf dem Weg zu einer endgültigen Lösung des Konflikts jedoch vorangehen, desto mehr werden Sicherheitsfragen zu den größten Herausforderungen für den Konfliktlösungsprozess werden.

### *Die sich verschärfende politische Krise in Moldau*

Moldau wird zunehmend von tiefen sozialpolitischen Spaltungen geplagt, die politische Reformen und wirtschaftliches Wachstum behindern oder blockieren. Sie drohen zudem, noch extremer und gefährlicher zu werden, während das Land vor entscheidenden Parlamentswahlen im Februar 2019 steht.<sup>23</sup> Die Regierung ist sowohl nach Parteien als auch hinsichtlich der geopolitischen Ausrichtung gespalten. Das Parlament und das Ministerkabinett werden von einer selbsterklärten prowestlichen Koalition unter der Führung der PDM, die ihrerseits unter der faktischen Kontrolle des Oligarchen Plahotniuc steht, beherrscht. Präsident ist Igor Dodon von der prorussischen PSRM. Die PSRM ist die stärkste Oppositionspartei im Parlament und erfreut sich konstant höchster Werte bei politischen Meinungsumfragen im Inland. Es gibt jedoch eine bedeutende außerparlamentarische Opposition, die aus zwei prowestlichen Gruppen besteht: der Plattform Würde und Wahrheit (PPDA) und der Partei Aktion und Solidarität (PAS), die seit 2016 Massenproteste sowohl gegen die angebliche Aufgabe proeuropäischer Prinzipien durch die Regierung als auch gegen die moskaufreundliche Orientierung der PSRM organisiert.

In den letzten zwei Jahren hat sich Moldaus Regierung mit einigen ihrer entschiedensten Unterstützer in Europa und Nordamerika zunehmend zerstritten. Im Juli 2017 verabschiedete das moldauische Parlament gegen den ausdrücklichen Rat der Venedig-Kommission des Europarats und des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) eine umstrittene Reform des Wahlsystems des Landes. Die Hälfte der Abgeordneten wird in

---

23 Zu den Hintergründen und zu einem Überblick über die politischen Parteien, Gruppen und Ausrichtungen in Moldau Anfang 2018 vgl. Hill, *The Moldova-Transnistria Dilemma: Local Politics and Conflict Resolution*, a.a.O. (Anm. 1).

Einerwahlkreisen gewählt und die andere Hälfte in einem einzigen landesweiten Wahlkreis. Die Maßnahme wurde sowohl von der PDM als auch von der PSRM unterstützt. Sie wurde weithin als anfällig für Korruption und Manipulation kritisiert. Im weiteren Verlauf des Jahres 2017 setzte die Europäische Union die Zahlung einer anstehenden Tranche der Wirtschaftshilfe an Moldau aus, da bei den vereinbarten Reformen des Justizwesens und der Rechtsstaatlichkeit keine Fortschritte erzielt wurden.<sup>24</sup>

Die westliche Desillusionierung über die Regierung in Chişinău erreichte Mitte 2018 einen Höhepunkt. Nachdem der Bürgermeister von Chişinău, Dorin Chirtoacă, im Februar 2018 unter dem Druck einer Strafanzeige zurückgetreten war, wurde eine vorgezogene Neuwahl um seine Nachfolge zu einem Wettbewerb zwischen drei Kandidaten, die von der PDM, der PSRM bzw. den wichtigsten außerparlamentarischen Oppositionsparteien unterstützt wurden.<sup>25</sup> Der PPDA-Chef Andrei Năstase, unterstützt von der PAS-Vorsitzenden Maia Sandu, errang in einer Stichwahl einen entscheidenden Sieg über den Kandidaten der Sozialistischen Partei, Ion Ceban. Die unabhängige Kandidatin und amtierende Bürgermeisterin Silvia Radu, die von der PDM unterstützt wurde, schaffte es nicht in die zweite Runde. Die Ergebnisse der Wahl in Chişinău verdeutlichten die große Unzufriedenheit der Wähler mit den großen Parteien des Landes und wurden allgemein als Hinweis auf den möglichen Ausgang der bevorstehenden landesweiten Wahlen betrachtet.

Als ein Gericht in Chişinău das Wahlergebnis mit dem Argument annullierte, Năstase habe den Wahlkampf fortgesetzt, nachdem die Frist zur Einstellung solcher Aktivitäten vor der Wahl abgelaufen war, brach ein politischer Feuersturm aus. (Bei der fraglichen unerlaubten Aktivität handelte es sich um einen Post in den sozialen Medien am Wahltag, in dem die Bürger zur Wahl aufgefordert wurden, so wie es die meisten Kandidaten bei früheren Wahlen in Moldau getan hatten.) Die Annullierung wurde kurz danach von einem Berufungsgericht bestätigt, und die Wahlergebnisse wurden für ungültig erklärt, wobei die bisherigen Funktionsträger bis zur nächsten Wahl im Jahr 2019 im Amt blieben. In der Hauptstadt brachen Massendemonstrationen aus, die den Sommer über anhielten.<sup>26</sup> Auch international lösten die Ereignisse scharfe Reaktionen aus. Am 5. Juli 2018 verabschiedete das Europäische Parlament eine umfassende EntschlieÙung, in der nicht nur die Gerichte dafür kritisiert wurden,

---

24 Vgl. Sara Sandström, *Bad Neighbor? How the European Neighborhood Policy Has Failed in Moldova*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 18. März 2018, unter: <https://www.csis.org/nfp/bad-neighbor-how-european-neighborhood-policy-has-failed-moldova>.

25 Vgl. Mihai Popşoi, *Mayoral Campaigns in Moldova's Two Largest Cities: A Preview of Next Parliamentary Election*, in: *Eurasia Daily Monitor*, 17. Mai 2018, unter: <https://jamestown.org/program/mayoral-campaigns-in-moldovas-two-largest-cities-a-preview-of-next-parliamentary-election>.

26 Vgl. *Protest în capitală: „Năstase e primarul!“* [Proteste in der Hauptstadt: „Năstase ist der Bürgermeister!“], IPN, 20. Juni 2018, unter: <http://www.ipn.md/ro/arhiva/91891>. Die Zusammenfassungen der lokalen Presseberichte während des Sommers durch die OSZE-Mission in Moldau geben einen Überblick über die lokale Berichterstattung über die Ereignisse und die Reaktionen der Öffentlichkeit.

die Integrität des Wahlprozesses erheblich beeinträchtigt zu haben, sondern auch auf weitere Versäumnisse aus jüngster Zeit im Zusammenhang mit Reformen und Rechtsstaatlichkeit in Moldau hingewiesen wurde, darunter die umstrittene Wahlreform und der massive Bankenbetrug im Jahr 2014. Die Resolution des Europäischen Parlaments forderte die Europäische Kommission auf, die Haushaltsunterstützung für Moldau auszusetzen und sämtliche ausstehenden Zahlungen vorerst zu stoppen, bis die Ergebnisse der Wahl in Chişinău anerkannt und die Defizite bei den Reformen und der Rechtsstaatlichkeit ordnungsgemäß behoben sind.<sup>27</sup>

Die Reaktion der moldauischen Regierung auf diese Vorgänge fiel gemischt aus. Ministerpräsident Pavel Filip erklärte umgehend, dass die Annullierung der Wahl in Chişinău weder von der Regierung gewollt noch veranlasst worden sei. Jedoch unternahmen weder die Regierung noch das Parlament Schritte, um gegen die Entscheidung des Gerichts Berufung einzulegen oder sie rückgängig zu machen. Zudem verabschiedete das Parlament kurz vor der Sommerpause ein umstrittenes Steuerreformgesetz. Es enthielt eine Bestimmung, zur Legalisierung zuvor nicht angegebener Vermögenswerte und Einkommen durch Zahlung einer minimalen Steuer (in Höhe von drei Prozent).<sup>28</sup> Die Gegner des Gesetzes argumentierten, dass es Moldau zu einem „Hort der Geldwäsche“ machen würde. Die USA und die Weltbank kritisierten die Maßnahme scharf als unvereinbar mit Moldaus Wirtschafts- und Justizreformprogramm. Gegen Ende des Sommers entlud sich die Empörung der Bevölkerung erneut, als rivalisierende Großdemonstrationen am Wochenende des Unabhängigkeitstags der Republik Moldau am 26. und 27. August die Hauptstadt erschütterten.<sup>29</sup>

Den anhaltenden politischen Turbulenzen in Moldau fielen nicht nur die Wahlrechts-, Steuer- und Justizreformen zum Opfer. Die OSZE-Mission in Moldau hatte eng mit Vertretern der Regierung und des Parlaments Moldaus bei der Entwicklung von Rechtsvorschriften zusammengearbeitet, mit denen die moldauische Gesetzgebung mit der Vereinbarung von 1994 über einen Sonderstatus der autonomen Region Gagausien in Einklang gebracht werden sollte.<sup>30</sup> Wichtige Elemente der in diesem Prozess erarbeiteten Gesetzgebung wurden später jedoch aufgrund starker Vorbehalte der Gegner im Parlament verwässert und seitdem auch nicht durch gesetzgeberische Maßnahmen umgesetzt. Die

---

27 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2018 zur politischen Krise in der Republik Moldau nach der Annullierung der Bürgermeisterwahlen in Chişinău, Straßburg, 5. Juli 2018, unter: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0303\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0303_DE.html).

28 Vgl. Madalin Necsutu, Moldova's President Gives Green Light for Controversial Fiscal Reform, *BalkanInsight*, 9. August 2018, unter <http://www.balkaninsight.com/en/article/dodon-gives-green-light-for-controversial-fiscal-reform-in-moldova-08-09-2018>.

29 Vgl. Rezoluție protestului ACUM: Cerem demisia Guvernului Filip [Resolution des Protests JETZT: Wir verlangen den Rücktritt der Regierung Filip], IPN, 26. August 2018, unter: <http://www.ipn.md/ro/arhiva/93223>; zur Berichterstattung über die Proteste vgl. weitere Artikel auf der IPN-Website an jenen Tagen.

30 Zum Hintergrund dieses Themas vgl. Hill, Die aktuellen Entwicklungen in Transnistrien: neue Impulse für den Konfliktlösungsprozess, a.a.O. (Anm. 1), S. 162-164.

moldauischen Verhandlungsführer haben erkannt, dass die erfolgreiche Implementierung des gagausischen Autonomiegesetzes ein wichtiges Element der Vertrauensbildung im transnistrischen Beilegungsprozess ist. Die Aussichten auf konkrete Maßnahmen in der Gagausienfrage sind jedoch nach wie vor getrübt, da die Ansetzung von Parlamentswahlen auf den 24. Februar 2019 durch das Parlament eine parteipolitische Voreingenommenheit bei wohl fast allen Maßnahmen während der letzten Sitzung des Parlaments im Herbst 2018 sicherzustellen scheint.<sup>31</sup>

### *Moldaus unklare Zukunft*

Während des größten Teils des vergangenen Jahres war Moldau von starken Kontrasten gekennzeichnet. Einerseits haben die bemerkenswerten Fortschritte im transnistrischen Beilegungsprozess, der von einer erstaunlichen Vielzahl von Vereinbarungen geprägt ist, die seit November 2017 erzielt und umgesetzt werden konnten, Anlass zu der berechtigten Hoffnung gegeben, dass es auch echte Fortschritte auf dem Weg zu einer endgültigen Lösung des Konflikts geben könnte. Andererseits lassen die zunehmende soziale und politische Spaltung Moldaus, die sich zuspitzende politische Krise und die zunehmende Desillusionierung einiger seiner entschiedensten internationalen Unterstützer Zweifel hinsichtlich der zukünftigen Orientierung, der Stabilität und des künftigen Wohlergehens des Landes aufkommen. Der bevorstehende Wahlkampf könnte erhebliche, aber nicht vorhersagbare Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen und die internationale Orientierung Moldaus und auch auf den Konfliktlösungsprozess haben.

Seit seiner Unabhängigkeit kann Moldau eine insgesamt beeindruckende Bilanz relativ freier und fairer Wahlen und der Respektierung ihrer Ergebnisse vorweisen. Die umstrittene Wahlreform des Jahres 2017 sowie die gerichtliche Intervention bei der Bürgermeisterwahl in Chişinău 2018 werfen jedoch die Frage auf, ob Moldau diesen bislang hohen Standard auch in Zukunft aufrechterhalten wird. Darüber hinaus deuten die massiven Straßenproteste seit 2016 sowie die erhebliche Unterstützung der Bevölkerung für die außerparlamentarischen Parteien, die den prorussischen und proeuropäischen Parteien, die derzeit an der Macht sind, kritisch gegenüberüberstehen, darauf hin, dass weitreichende Veränderungen in Moldaus Innenpolitik bevorstehen könnten. Die Ereignisse und Entwicklungen des vergangenen Jahres geben jedoch nur wenig Aufschluss darüber, wie letztendlich die Folgen, die Beschaffenheit und die Richtung solcher möglichen Veränderungen aussehen könnten.

---

31 Vgl. Madalin Necsutu, *Moldova Delays Parliamentary Elections Until 2019*, BalkanInsight, 27. Juli 2018, unter: <http://www.balkaninsight.com/en/article/moldovan-parliament-rescheduled-the-parliamentary-elections-for-2019-07-27-2018>.

Die geopolitischen Spaltungen und die Umbrüche in Europa, insbesondere der anhaltende Krieg in der Ostukraine, wirken sich währenddessen deutlich geringer auf den Prozess der Konfliktbeilegung zwischen Moldau und Transnistrien aus, als man hätte erwarten können, vor allem, wenn man bedenkt, dass die Russische Föderation und die Ukraine als Ko-Vermittler fungieren. Man kann die Tatsache nur begrüßen, dass es den USA, der EU, Russland, der Ukraine und der OSZE gelungen ist, im 5+2-Forum so harmonisch und effektiv zu kooperieren, und man kann nur hoffen, dass diese Zusammenarbeit fortgesetzt werden kann. Der bevorstehende Wahlkampf in Moldau könnte sich jedoch sehr schnell zu einem Wettstreit um Chişinăus geopolitische Orientierung entwickeln. Dies wiederum könnte das derzeitige entgegenkommende Verhalten der wichtigsten internationalen Akteure im 5+2-Format stark belasten. Es muss nicht zu einem solchen Ausgang kommen, er kann jedoch nicht ausgeschlossen werden. Die gegenwärtige politische Ungewissheit in Moldau gefährdet nicht nur die jüngsten beachtlichen Fortschritte im Konfliktlösungsprozess, sondern noch eine ganze Menge mehr.