

Tauwetter im „Frozen Conflict“? Moldau und Transnistrien im Schatten der Ukraine-Krise

Policy Paper 2 / 2015

Jan Pospisil
Johanna Rodehau-Noack

Dr. Jan Pospisil ist Senior Researcher am oiiip und Lehrbeauftragter an der Universität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Überschneidungsbereich von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik mit dem Fokus auf fragiler Staatlichkeit, neuen Sicherheitskonzepten, Resilienz sowie gesamtstaatlichen Ansätzen in der Sicherheitspolitik.

Johanna Rodehau-Noack, BA, ist Masterstudentin der Politikwissenschaft an der Universität Wien. Ihre Forschungsinteressen beinhalten Entwicklungsforschung, internationale Beziehungen und Politik und Friedens- und Konfliktforschung. In all diesen Bereichen hält sie einen feministischen Zugang für grundlegend.

Zusammenfassung:

Der lange Zeit „eingefrorene“ Transnistrien-Konflikt ist durch die Ukraine-Krise wieder in den Fokus internationaler Aufmerksamkeit geraten. Die sich kürzlich in der Ostukraine bewaffnet entladende Spannung zwischen pro-europäischen und pro-russischen Interessen wird im Kontext von Transnistrien bereits seit über zwanzig Jahren verhandelt, seit der Sezession allerdings ohne schwerwiegendere Gewalthandlungen. Verschiedene innen- sowie geopolitische Faktoren erschweren jedoch eine nachhaltige Transformation des Konfliktes. Das Assoziierungsabkommen der EU mit Moldau und das darin inkludierte Freihandelsabkommen haben signifikante Auswirkungen auf das Verhältnis zu Russland und der beiden Konfliktparteien untereinander. Die OSZE als vermittelnde Organisation im 5+2-Format scheint im Verhandlungsprozess keine Fortschritte mehr erzielen zu können. Es benötigt einen Paradigmenwechsel in den Verhandlungen und einen Perspektivenwechsel insbesondere auf moldauischer Seite, um den ins Stocken geratenen Friedensprozess wieder aufleben zu lassen.

Abstract:

The long-term “frozen conflict” in Transnistria has currently been brought back on the international political agenda by the Ukrainian crisis. The tensions between pro-Russian and pro-European interests that resulted in armed hostilities in the Ukraine have also been constitutive for Transnistria within the last 20 years – although without any serious violent outbreaks since the secession. Diverse domestic issues and geopolitical factors impede the transformation of the conflict. The Association Agreement between the EU and Moldova has a deep impact on the relationship to Russia and the one between the two conflict parties. The OSCE, in charge of mediating the 5+2-negotiation process, is seemingly not able to achieve any more significant progress in the matter of conflict solution. In order to revive the stalled peace process, a paradigm shift and a change of perspective on the Moldovan side will need to take place.

Keywords:

Moldau, Transnistrien, Gagausien, frozen conflicts, political settlement, peacebuilding, OSZE.

Die aktuelle Krise in der Ukraine hat den bereits seit Anfang der 1990er Jahre bestehenden „eingefrorenen Konflikt“ um Transnistrien zurück auf die Tagesordnung der internationalen Politik geholt. Die seit jeher unter starkem russischem Einfluss stehende Region hatte sich im Zuge der postsowjetischen Zerfallskriege von Moldau losgesagt und die Unabhängigkeit erklärt. Allerdings wird das schmale Gebiet von rund 3.500 km² mit seinen nach gegenwärtigen Schätzungen nicht einmal 400.000 Einwohner/innen nicht einmal von der Patronage-Macht Russland als souveräner Staat anerkannt. Langjährige Verhandlungsprozesse – in den letzten Jahren im Rahmen eines von der OSZE administrierten, so genannten 5+2 Formats (neben der OSZE, Moldau und Transnistrien noch unter Beteiligung Russlands und der Ukraine, sowie der USA und der EU als Beobachterinnen) – führten zwar zu einigen Lösungsmodellen, aber zu keiner nachhaltigen Annäherung.

Spätestens nach dem Rückzug des langjährigen transnistrischen Potentaten Igor Smirnov im Jahr 2011 (er amtierte seit 1992 als Präsident) und der voranschreitenden EU-Assoziierung von Moldau versprachen sich internationale Beobachter/innen ein neues „Window of Opportunity“ für eine Verhandlungslösung. Dies erwies sich jedoch als Schimäre. Spätestens mit der Zuspitzung der regionalen Situation im Zuge der Ukraine-Krise seit 2013 sind die Verhandlungen festgefahren. Vielmehr hat sich die ebenfalls unter starkem russischem Einfluss stehende autonome Region Gagausien im Süden der Moldau zu einem weiteren potenziellen Brandherd entwickelt, die für die neue, relativ instabile Minderheitsregierung der Moldau unter Ministerpräsident Chiril Gaburici zu einer signifikanten Herausforderung zu werden verspricht.

Nach wie vor gilt der von der OSZE vorangetriebene 5+2-Prozess als der einzig gangbare Weg einer potenziellen Konfliktlösung. Zugleich hat sich dieser Prozess angesichts jahrelanger Erfolglosigkeit jedoch zweifelsohne abgenutzt und steht gerade angesichts der geostrategischen Zuspitzungen zwischen den Schlüsselakteuren EU und Russland vor einem Scheideweg. Der OSZE-Vorsitz, der im Jahr 2017 von Österreich wahrgenommen werden wird, steht damit vor der schwerwiegenden gestalterischen Aufgabe, den Prozess entweder zurück auf Schiene bringen zu können, oder eventuelle Alternativszenarien aufzuzeigen. Vor diesem Hintergrund analysiert das vorliegende Policy Paper die aktuelle Situation im Transnistrien-Konflikt im Kontext der regionalen Spannungen und beleuchtet potenzielle Möglichkeiten einer Konfliktlösung.

Ein „Kampf“ der Freihandelszonen

Die Verweigerung der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens – einschließlich der so genannten „*Deep and Comprehensive Free Trade Area*“ (DCFTA) – der Ukraine mit der EU durch den damaligen ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowytsch 2013 bedeutete nicht nur den Beginn der Maidan-Proteste und damit das Ende seiner Präsidentschaft, sondern war auch der Ausgangspunkt einer in Europa seit einem Vierteljahrhundert undenkbaren geopolitischen Verschärfung. Die russische Föderation entschloss sich zu einem militärischen Eingreifen in der Ukraine, annektierte völkerrechtswidrig die Halbinsel Krim und forcierte einen separatistischen Krieg in der Ostukraine.

Als die Moldau ein Jahr später ein solches Assoziierungsabkommen abschloss, erinnerte dies nicht umsonst an das Szenario in der Ukraine. Die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft auf die Vereinnahmung der Krim waren Schrecken und Empörung über die erneute Missachtung von Staatsgrenzen durch den russischen Präsidenten Putin. In Tiraspol, der Hauptstadt Transnistriens, wurde dies anders interpretiert: Nachdem Transnistrien nicht nur eine gemeinsame Vergangenheit und gemeinsame Traditionen, sondern auch gemeinsame Zukunft mit Russland habe,¹ verfassten die Mitglieder des transnistrischen Obersten Rates anlässlich der Krim-Annexion eine Bitte an die Duma, ebenso in die Russische Föderation integriert zu werden.

Wenngleich dieses Gesuch nicht beantwortet wurde, zeigt es dennoch die unterschiedlichen öffentlichen Wahrnehmungen des Ukraine-Konfliktes in der Region. Während eine überwiegend pro-europäische Bevölkerung im Westen der Ukraine und in Teilen Moldaus die Entwicklungen als Resultat einer russischen Aggression interpretiert, sehen dies weite Teile gerade der russischsprachigen Bevölkerung der Moldau anders. Durch ökonomische Austauschbeziehungen (etwa Gastarbeiter/innenschaft) und sprachliche (und damit mediale) Nähe zeigen sich relevante Teile der Bevölkerung auch in der Moldau stark an Moskau orientiert. Nicht umsonst wurden die Parlamentswahlen im November 2014 von der offen pro-russischen Sozialistischen Partei PSRM gewonnen. Eine pro-europäische Regierung kam schließlich nur mit größten Schwierigkeiten und unter Duldung der auf einen Ausgleich zwischen Brüssel und Moskau bedachten Kommunistischen Partei PCRM zu Stande.

¹ Siehe <http://mfa-pmr.org/en/vbm> (Zugriff 15. April 2015).

Die transnistrische Argumentation, wonach die EU die Republik Moldau mehr oder minder alternativlos zur Akzeptanz des DCFTA zwingt und damit Transnistrien vor vollendete Tatsachen stellen würde, trifft somit auch in relevanten Teilen der Bevölkerung auf der westlichen Seite des „Grenz“-Flusses Dnjestr auf Zustimmung. Nicht zufällig hatte die autonome moldauische Region Gagausien letztendlich erfolgreich um eine Ausnahmebehandlung gegenüber russischen Sanktionen lobbyiert und kann somit Wein weiterhin gen Osten exportieren. Angesichts der Tatsache, dass das bestehende System der Zollpräferenzen (PTA) der EU gegenüber Moldau, die Transnistrien mit einschließen, mit Ende 2015 alternativlos ausläuft und Moldau somit ohne Unterzeichnung des DCFTA ökonomisch vor dem Nichts stehen würde, lässt sich das Argument einer „Freiwilligkeit“ der weitergehenden moldauischen EU-Assoziierung in der Tat hinterfragen.

Gleichzeitig bemüht sich Russland um die politische, aber vor allem ökonomische (Re-) Integration der post-sowjetischen Staaten in eine Eurasische Zollunion (*Eurasian Customs Union/ECU*), die schließlich zu einer Eurasischen Wirtschaftsunion (*Eurasian Economic Union/EEU*) weiterentwickelt werden soll. Obwohl sich der Beitritt zur DCFTA und der ECU/EEU in offizieller Diktion auch der EU nicht gegenseitig ausschließen, sind sie real kaum miteinander vereinbar. Abgesehen von der politischen Problematik wären die technischen Anforderungen nur schwer in Übereinstimmung zu bringen, so würde die ECU etwa bedingen, dass Moldau bei Importen aus der EU auf verschiedene Produktgruppen relativ hohe Einfuhrzölle einheben müsste – dies erscheint nur schwerlich gangbar². Dies ist zum einen mit den jeweiligen politischen Implikationen (pro-europäische versus pro-russische Ausrichtung) begründbar, andererseits könnten Re-Importe und -Exporte vom einen ins andere Handelsregime die jeweiligen Zoll- und auch Qualitätsbestimmungen unterwandern. Eine reale Umsetzungsmöglichkeit einer Mitgliedschaft in beiden Systemen ist gerade vor dem Hintergrund der komplexen und umfangreichen Standardisierungsbemühungen des DCFTA faktisch inexistent.

Zugleich hat sich die EU nicht nur zu einem wichtigen Handelspartner Moldaus, sondern auch Transnistriens entwickelt. Die Implementierung der DCFTA verspricht Wirtschaftswachstum, eine Erhöhung des Imports und Exports, verbesserte Produktqualität, sinkende Preise durch steigenden Wettbewerb und die ökonomische Integration als Vorstufe zur politischen Einbindung Moldaus in die Europäische Union.³ Es gibt jedoch sowohl von Seiten liberaler, als auch

² Crisis Management Initiative (CMI, 2014): Minimizing the Risks of implementing DCFTA for relations between the parties of the Transdnistrian settlement process. Unveröffentlichtes Paper, 12f.

³ Ibid., 11f.

sozialistischer Politiker/innen Befürchtungen, dass sich negative Auswirkungen auf Exporte im Landwirtschaftssektor zeigen könnten oder die erhöhte Preiskonkurrenz schließlich zu Lohn-dumping führt.

Für das ökonomische System Transnistriens bedeutet das gegenwärtige Integrationsszenario gar eine existenzielle Bedrohung. Es basiert vor allem auf dem Außenhandel⁴ mit der EU und Moldau und ist als extrem offen – daher sehr anfällig für externe Schwankungen – zu charakterisieren. Auf der anderen Seite kommen über die Hälfte aller Importe nach Transnistrien aus Russland. Zugleich wird der transnistrische Staatshaushalt, wie auch das dringend benötigte Gas, von Russland alimentiert. Transnistrien befindet sich somit in der unkomfortablen Lage, einerseits ein möglichst gutes Verhältnis mit Russland zu bewahren, andererseits aber eine weitgehend offene Handelsbeziehung zur Europäischen Union beibehalten zu müssen.

Die Implementierung der DCFTA in Moldau hat vor diesem Hintergrund weitreichende Folgen. Das Worst-Case-Szenario bedeutet für Transnistrien entweder den Wegfall europäischer Exportmärkte oder der russischen Importe und Finanzhilfen – beides faktisch nicht zu bewältigende Alternativen, was auch allen Akteuren, insbesondere auch der Republik Moldau, wohl bewusst ist. Verschiedene Beobachter – etwa CMI⁵ – sehen daher die dringende Notwendigkeit einer pragmatischen Vorgangsweise. Mittlerweile sieht auch die EU – zumindest inoffiziell – die Unumgänglichkeit einer derartigen Strategie. Eine vollständige Integration Transnistriens in die DCFTA, wie sie die Moldau aus offenkundig politischen Motiven fordert, scheint abgesehen von dem dann unausweichlichen Konflikt mit Russland schon aus technischen Gründen kaum gangbar. So könnten die notwendigen Kontroll- und Zertifizierungsmaßnahmen nicht ohne weiteres umgesetzt werden – faktisch wäre dies nur bei einer vollständigen Aufgabe des Projekts der Unabhängigkeit möglich, wozu die transnistrische de-facto-Regierung unter den gegebenen Umständen nicht bereit ist.

Tatsächlich ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sich die Unternehmen östlich des Dnjestr dennoch zumindest teilweise dem Kriterienkatalog anpassen werden, um ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhalten. Neben der bekannten Kognak-Produktion (*Kvint*) ist es vor allem die Stahlproduktion, überwiegend der russischen *Itera*-Gruppe gehörenden *Moldova Steel Works* in Rîbnița, die schwerwiegend von diesem Prozess betroffen sind. Offiziellen Stellungnahmen

⁴ Da Transnistrien sich selbst nicht als Teil Moldaus ansieht, wird der Handel mit Moldau als „Außenhandel“ angesehen.

⁵ Crisis Management Initiative (CMI, 2014), a.a.O.

zufolge sieht sich Tiraspol jedoch eher als Teil der Eurasischen Zollunion.⁶ Dies bietet der exportorientierten Industrie jedoch kaum eine befriedigende Lösung.

Die politischen Implikationen sind gerade vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Assoziierungsprozesses Moldaus und der Ukraine auch für die EU schwerwiegend: Transnistrien als eigenständiger Akteur ein Assoziierungs- und ein DCFTA-Abkommen offiziell unterschreiben zu lassen, käme einer Anerkennung als souveräner Staat und Völkerrechtssubjekt gleich. Ein vollständiger Ausschluss Transnistriens aus der DCFTA wiederum wäre zwar für eine weitergehende wirtschaftliche Integration von Moldau in den EU-Wirtschaftsraum kaum ein Hindernis, würde aber politische Präzedenzen schaffen, die Erinnerungen an das Zypern-Szenario wecken. Die langfristige Toleranz eines solchen Szenarios im Rahmen eines Annäherungsprozesses wird von der EU gegenüber der moldauischen Regierung dezidiert ausgeschlossen, eine Position, die kaum durch konkrete Schritte unterminiert werden kann.

Innen- und regionalpolitische Hindernisse einer Annäherung

Die politische und ökonomische Macht in Transnistrien ist stark personalisiert und, angesichts der Kleinräumigkeit nicht überraschend, untereinander eng verflochten. *Obnovlenie* als Haus- und Hofpartei des in Transnistrien über Megamärkte, Tankstellen und nicht zuletzt den Tiraspoler Fußballclub allgegenwärtigen *Sheriff*-Konzerns war maßgeblich für die Öffnung gegenüber Chişinău im Rahmen des PTA-Systems mit der EU im Jahr 2008 mitverantwortlich.⁷ Sheriff steht im Ruf eines primär pragmatischen Agierens, öffentliche Konfrontationen oder politische Destabilisierung werden vermieden; eher würden, so Stefan Wolff, kleinere Einschränkungen ihrer ökonomischen Monopolbereiche in Betracht gezogen werden.⁸ Letztlich steht zu erwarten, dass sich die führenden Unternehmen Transnistriens zumindest in Teilen den Regulationen der DCFTA auch ohne formalen Beitritt anpassen werden, um die europäischen Märkte nicht zu verlieren.

⁶ Siehe in den Ergebnissen der International Academic Conference 2013 in Tiraspol: <http://mfa-pmr.org/en/hBg> (Zugriff 15. April 2015).

⁷ Wolff, Stefan (2012): *The Transnistrian Issue: Moving Beyond the Status Quo*. European Parliament Directorate-General for external Policies, S. 3. Verfügbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224472/evidence-stefan-wolff-the-transnistrian-issue.pdf (Zugriff 15. April 2014).

⁸ ebd.: 12.

Obnovlenie ist Ausdruck der sich stark wandelnden Parteienlandschaft in Transnistrien – seit 2011 hält sie die überragende Mehrheit im transnistrischen Obersten Rat, bereits 2005 verdrängte die Partei die Anhänger des langjährigen de-facto-Präsidenten Smirnov in die Opposition. Auch der derzeitige transnistrische de-facto-Präsident, Jewgenij Schewtschuk, stammt aus Obnovlenie, trat bei den Präsidentschaftswahlen dann allerdings als unabhängiger Kandidat an. Daneben sind mit der traditionellen Moskau-treuen Kommunistischen Partei und der transnistrisch nationalistischen, stark anti-moldauischen *Proriv* noch zwei weitere Parteien im Obersten Rat vertreten.

Die nächsten transnistrischen Wahlen sind für November 2015 angesetzt, aus Kostengründen wurden die Wahlen zu allen Vertretungsebenen zusammengezogen. Ohne Zweifel werden diese Wahlen signifikante Auswirkungen sowohl auf das Verhältnis Transnistriens nach Russland wie auch nach Westen – zur Moldau und der EU – haben, und damit für den weiteren Verlauf des 5+2-Verhandlungsprozesses maßgeblich sein. Der gegenwärtige de-facto-Präsident Schewtschuk setzte sich in den letzten Wahlen ja gegen den russischen Wunschkandidaten Anatoli Kaminski durch, der von Obnovlenie ins Rennen geschickt wurde. Der sowohl von weiten Teilen der Bevölkerung als auch von Russland fallengelassene Igor Smirnov musste gar mit Rang 3 vorlieb nehmen.

Die derzeitige Stimmung kommt der Schewtschuk-Regierung nicht zu Gute, die ökonomische Situation ist schlecht, die Regierung wird direkt dafür verantwortlich gemacht – nicht zuletzt, da die russischen Unterstützungszahlungen in den letzten Jahren offenbar merklich zurückgegangen sind, was – sicher nicht nur, aber auch – auf den für Moskau ungünstigen Wahlausgang von 2011 zurückgeführt werden kann. Angesichts der geringen Zahl an Wähler/innen – sei dies auf eine geringe Wahlbeteiligung oder eine weit hinter die offiziellen Angaben zurückgegangene Bevölkerungszahl zurückzuführen, jedenfalls wurden 2011 nur knapp 250.000 Stimmen abgegeben – kann es schnell zu markanten Umbrüchen in der Parteienlandschaft und zu einem überraschenden Ausgang der Präsidentschaftswahlen kommen. Die Smirnov-Erfahrung zeigt, dass Amtsinhaber bei nicht zufriedenstellender Performance keineswegs auf einen Bonus bei der Wähler/innenschaft zurückgreifen können. Somit scheinen zum gegenwärtigen Zeitpunkt drei Optionen möglich: eine Weiterführung des derzeitigen moderat-pragmatischen Unabhängigkeitskurses, vermutlich mit ebenso pragmatischen, inoffiziellen Lösungsansätzen in der DCFTA-Frage und einer Bereitschaft zur Weiterführung der 5+2-Verhandlungen, eine stärker pro-russische Orientierung, oder gar eine radikal nationalistische Perspektive, einhergehend

mit einer Abkehr von den Verhandlungen und der Erschwerung einer Annäherung an DCFTA-Regime – in diesem Fall wäre vermutlich aber mit nachhaltigem Widerstand des Wirtschaftssektors zu rechnen.

In Bezug auf den 5+2-Verhandlungsprozess zeigt sich die moldauische Regierung in den letzten Jahren sogar noch passiver als der transnistrische Counterpart. Der innenpolitische Status des Problems ist gering, verglichen mit innenpolitischen Fragen wie der ökonomischen Krise und der Pensionsreform und den großen außenpolitischen Richtungsentscheidungen – EU- und NATO-Integration versus einer Annäherung an Russland – spielt der Transnistrien-Konflikt keine relevante Rolle. Wahlen sind mit Transnistrien, egal ob mit oder ohne Lösung, in Moldau jedenfalls nicht zu gewinnen. Dementsprechend ist das Interesse an substantziellen Schritten in den Verhandlungen gering – internationale Beobachter/innen machen dies etwa an der Rückstufung des dafür zuständigen Ministeriums zu einem „*Bureau for Reintegration*“ fest. Doch ob Ministerium oder Büro: die letzten moldauischen Regierungen unter Vlad Filat und Iurie Leancă hatten keine Verhandlungsstrategie, fokussierten auf eine politische Annäherung zur EU und ignorierten – angesichts des hier nicht klaren politischen Auftretens der EU – die Warnungen, dass ein „zweites Zypern“ für Brüssel nicht in Frage käme, weitgehend.

Die jüngsten Wahlen und die äußerst volatile regionale Situation verändern diesen politischen Kontext jedoch substantziell. Aus den Parlamentswahlen im November 2014 ging, wie eingangs erwähnt, eine Minderheitsregierung aus Liberaldemokraten und der demokratischen Parteien hervor, die von der Kommunistischen Partei gestützt wird. Die aktuelle Regierungskoalition definiert sich nach wie vor als eine Verbindung für die Integration Moldaus in das politische und wirtschaftliche Systems der Europäischen Union. Doch ist die pro-europäische Mehrheit keineswegs so eindeutig wie erste mediale Meldungen nach der Wahl vermuten ließen. Nicht nur wurden die pro-russischen Sozialisten (PSRM) stärkste Partei, auch der Ausschluss der zweiten pro-russischen Partei „*Patria*“, die offiziell wegen Verwendung ausländischer Kampagnengelder disqualifiziert wurde, trug sicherlich zu dem „pro-europäischen“ Ausgang bei.

Zugleich zeigte sich auch am letztlichen Ausschluss der Liberalen Partei von der Regierung, dass die Uneinigkeit des westorientierten Parteienlagers letztlich größer sind als einigende metapolitische Orientierungen – schon die Fluktuationen vorhergehender Allianzen für die europäische Integration haben gezeigt, dass längerfristig kaum von politisch stabilen Blöcken

ausgegangen werden kann.⁹ Häufige Abspaltungen und innerparteiliche Zerwürfnisse in den letzten Jahren machen daher die Stabilität der Minderheitsregierung zu einem schwierigen Projekt. Die Zugeständnisse auf der „low politics“-Ebene signalisieren nicht zwingend eine erhöhte Bereitschaft zur Konfliktlösung, sondern können auch als Strategie der Verdrängung innenpolitischer Probleme gelesen werden. Ob der neue Ministerpräsident Gaburici eine neue Dynamik in die verfahrenen Beziehungen mit Transnistrien bringen will oder kann, muss vor diesem Hintergrund als eher unwahrscheinlich gesehen werden.

Die regionale Dimension

Der Einfluss der Ukraine-Krise auf Moldau ist nicht nur in Bezug auf Transnistrien spürbar. Auch die autonome, dominant russisch-sprachige Region Gagausien im Süden des Landes wird zunehmend von dieser regionalen Dimension beeinflusst. Die mit der Entstehung des moldauischen Staates hastig eingerichtete Autonomie-Regelung erweist sich in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung als ungenügend, um die nachhaltige Integration der Region in die Moldau zu gewährleisten.

Die Spannungen nehmen denn auch zu: Im Februar 2014 hat eine überwiegende Mehrheit des gagausischen Elektorates in einem von der moldauischen Zentralregierung nicht anerkannten Referendum eine weitergehende EU-Annäherung zurückgewiesen und die Integration in die ECU mit Russland gefordert. Zuletzt wurde mit Russland eine Ausnahmeregelung von den aktuell verhängten russischen Sanktionen gegenüber Moldau für den Export gagausischer Weine vereinbart – auch dies stieß auf erheblichen Widerstand der moldauischen Behörden. Dies alles ist im Kontext potenzieller russischer Expansionsgelüste zu sehen – so wäre die gagausische Zentrale Comrat ein möglicher Endpunkt einer russischen Schwarzmeerexpansion, die sich über Mariupol, einem Brennpunkt der aktuellen Auseinandersetzungen, Odessa und Transnistrien westwärts wenden könnte.

Wenn in derartigen Szenarien auch einige Verschwörungstheorie am Werk ist: Beobachter/innen sehen in der besseren Ausgestaltung der gagausischen Autonomie eine wesentliche Möglichkeit, nicht nur Russland, sondern auch Transnistrien die Ernsthaftigkeit der Kommissfähigkeit und Integrationswilligkeit der Moldau gegenüber ihrer großen russischsprachigen Bevölkerung zu beweisen. Bündnispolitisch verhält sich Moldau in seiner offiziellen Politik

⁹ vgl. ebd.: 8.

neutral, was auch in der Verfassung festgelegt ist. Diese Neutralität auch innenpolitisch zu leben wäre ohne Zweifel ein wesentliches Angebot gegenüber substanziellen Teilen der Bevölkerung.

Die ökonomische Situation in Gagausien unterscheidet sich nicht substanziell im Vergleich mit anderen Landesteilen, dennoch gibt es einige dysfunktionale Elemente der Autonomieregelung – diese betreffen vorwiegend den gesetzgeberischen Prozess, sowie den politischen Einfluss der Region im politischen Machtgefüge in Chişinău. Die in den im März 2015 durchgeführten Wahlen zum so genannten „Baschkan“, dem/der Präsident/in der Autonomie, gewählte Irina Vlah wird nun nicht nur die notwendige Kompromissfähigkeit auf gagausischer Seite, sondern auch – aufgrund ihrer langen Tätigkeit im moldauischen Politikbetrieb – das notwendige Netzwerk zugesprochen, um hier substanzielle Fortschritte zu erreichen. Gagausien könnte somit in den kommenden Monaten von einem zusätzlichen Pulverfass zu einem Lösungsansatz für die regionale Konfliktlage mutieren. Dies ist von internationalen Akteuren, neben der OSZE sind auch EU und UNDP in der Region entwicklungspolitisch engagiert, bereits erkannt worden. Die Bereitschaft der neuen moldauischen Regierung, die gegenwärtige Autonomieregelung nachhaltig anzupassen, muss sich hingegen noch zeigen.

Dies wäre ohne Zweifel ein Schritt von regionalpolitischer Bedeutung und hätte wesentlichen Einfluss auf die Situation hinsichtlich Transnistriens. Auch wenn ein direkter Spill-Over-Effekt des ukrainischen Konfliktes nach Transnistrien vielen Expert/innen derzeit als unwahrscheinlich erscheint, hat dieser doch merkbare Auswirkungen. Kiew zeigte sich zunächst tolerant gegenüber den transnistrischen Unabhängigkeitsbestrebungen, im Lichte der Krim-Krise änderte sich diese Einstellung jedoch. Das Drängen auf eine Lösung des Konflikts in Richtung einer Reintegration nach Moldau hat zweierlei Gründe: Nicht nur kann Transnistrien wie gezeigt eine wichtige strategische Brücke für (weitere) russische Interventionen sein. Die Ukraine muss den (Wieder-)Erhalt der territorialen Integrität Moldaus fordern, wenn sie die eigene Souveränität in Bezug auf die Krim und der selbst ernannten neuen „Volksrepubliken“ in Donbass und Lugansk anerkannt sehen will.

Zudem ist die Ukraine nicht nur Transitland für russische Importe nach Transnistrien, sondern außerdem eine wichtige Handelspartnerin. Der Außenhandel zwischen Transnistrien und der Ukraine ist seit dem Ausbruch der Krise deutlich gesunken. Auch die politischen Spannungen nehmen zu: Die transnistrische de facto-Außenministerin, Nina Shtanski, wirft der Ukraine

etwa vor, ihren Status im 5+2-Verhandlungsprozess durch Reisebeschränkungen und der Anwesenheit von Truppen in Grenznähe zu unterminieren.¹⁰

Unklare Interessen Russlands

Russland respektiert trotz des gegenwärtigen Konfliktes und der Unterstützung der Sezessionsbemühungen in der Ostukraine derzeit nach wie vor offiziell die territoriale Integrität Moldaus. Die Unabhängigkeit Transnistriens wird von Moskau nicht anerkannt, eine Änderung dieser Politik ist nicht absehbar. Zuletzt blieb, wie erwähnt, ein in der Folge der Krim-Annexion gestelltes Gesuch des Obersten Rates Transnistriens nach einer Aufnahme in die russische Föderation unbeantwortet. Seit der Befriedung des bewaffneten Konfliktes im Jahr 1992 sind jedoch russische Truppen und diverses Kriegsgerät vor Ort stationiert. Während von der OSZE seit dem CFE-II-Abkommen des OSZE-Gipfels in Istanbul 1999 ein Abzug russischer Truppen gefordert wird, besteht Russland seit jeher auf der Gleichzeitigkeit der Demilitarisierung mit einer Lösung des Konflikts. Geopolitisch bildet diese Präsenz einen Puffer gegen die Ausbreitung von NATO und EU in die post-sowjetischen Länder und damit in die Einflussosphäre Russlands.

Diese offenkundigen geopolitischen Interessen werden gegenwärtig jedoch von einem unbestreitbaren Rückgang der finanziellen Zuwendungen Russlands an Transnistrien konterkariert. Wie oben angesprochen könnte dies mit dem ungewünschten Ausgang der letzten Wahlgänge in Transnistrien zu tun haben, aber auch über die überbordenden Kosten der jüngsten Wahlgänge und der Krim-Annexion – und eine damit zusammenhängende mögliche „Überdehnung“ der russischen Kapazitäten, die nun Transnistrien zu spüren bekommen würde – wird spekuliert. Derartige Überlegungen erinnern jedoch stark an die mitunter in Esoterik ausartende „Sowjetologie“ des Kalten Krieges. Tatsächlich bleiben die Ursachen des Rückganges unklar, es ist keinesfalls gewiss, ob daraus strategische Konsequenzen für das Verhalten Russlands abzuleiten sind. Faktum bleibt, dass Russland das ökonomische und politische Überleben Transnistriens substantiell alimentiert, und das eine Änderung dieser grundsätzlichen Herangehensweise zum gegenwärtigen Zeitpunkt unwahrscheinlich ist.

¹⁰ Siehe <http://mfa-pmr.org/en/QvL> (Zugriff 15. April 2015).

Möglichkeiten der Konflikttransformation – 5+2 mit Perspektiven?

Der von der OSZE geleitete 5+2-Verhandlungsprozess befindet sich derzeit mehr oder minder im Stillstand. Im Jahr 2014 konnten nur zwei Verhandlungsrunden realisiert werden, dabei wurden keinerlei maßgebliche Vereinbarungen getroffen. Das von der OSZE ausgegebene Ziel für 2015 ist nun, die Zahl der Verhandlungsrunden wieder auf das ursprünglich vereinbarte Ausmaß von fünf Treffen zu erhöhen. Angesichts der Situation – Russland hat angesichts der Ukraine-Krise bereits mit einer Beendigung seiner Beteiligung gedroht – eine ambitionierte Zielsetzung, die zugleich jedoch die Perspektive einer Transformation des Konfliktes um keinen Deut wahrscheinlicher werden lässt.

Trotz der gegenwärtigen Schwierigkeiten verliefen die Verhandlungen in den letzten Jahren nicht ohne Resultate. Insbesondere in den letzten drei Jahren gab es im Rahmen der „Politik der kleinen Schritte“ einige Annäherungen zwischen Chişinău und Tiraspol durch Neubesetzungen; hervorzuheben sind etwa die ökonomisch wichtige Wiederaufnahme der Zugverbindung und des Telefonnetzwerkes zwischen Moldau und Transnistrien. Diesen in den technisch besetzten Arbeitsgruppen erzielten Resultaten steht jedoch eine Bewegungs- und Perspektivenlosigkeit auf strategischer Ebene gegenüber.

Während Tiraspol weiterhin offiziell die Unabhängigkeit anstrebt, ist für Chişinău selbst ein föderatives Setting indiskutabel. Damit ist der Raum für tatsächliche Verhandlungen über den Grad der territorialen Selbstbestimmung Transnistriens als Teil Moldaus verschwindend klein. Das vor über zehn Jahren auf russische Initiative hin entworfenen Vorschlag einer vereinten Republik Moldaus mit Transnistrien und Gagausien als föderale Subjekte, kodifiziert im so genannten Kozak-Memorandum, wurde letztlich vom damaligen moldauischen Präsidenten Voronin (nach wie vor Parteichef der Kommunistischen Partei) zurückgewiesen. Seither kamen keine strategischen Lösungsvorschläge auf den Tisch, was nicht zuletzt an unvereinbaren Verhandlungspositionen und Perspektiven liegt: während die Strategie Transnistriens derzeit primär auf die Anerkennung als gleichwertiger Verhandlungspartner im 5+2-Setting fokussiert, sieht die Moldau wiederum im Lichte der Weiterführung der EU-Assoziierung keinerlei Notwendigkeit von Zugeständnissen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Wirkungsmacht der OSZE im Verhandlungsprozess als immer mehr eingeschränkt heraus. Dies ist einerseits durch die 5+2-Konstellation bedingt –

faktisch alle beteiligten Akteure außer der OSZE haben substantielle Eigeninteressen und stehen in direktem Konflikt miteinander: Ukraine, Russland, die USA wie letztendlich auch die EU, die ihren Status als neutrale Beobachterin durch das Assoziationsabkommen und die darin inbegriffene Freihandelszone zumindest fragwürdig erscheinen lässt.

Andererseits hat dies auch strukturelle Ursachen, die in der OSZE selbst zu finden sind – immer wieder wird ins Treffen geführt, dass die OSZE als einzige Organisation die Beteiligung Russlands in dem Prozess gewährleisten kann. Dieses Argument mag stimmen, aber diese Funktion bringt wiederum substantielle Nachteile mit sich: So verfügt die OSZE über keine direkten Druckmittel, Sanktionsmöglichkeiten oder Rückzugsoptionen aus dem Verhandlungsprozess. Alle gängigen Methoden eines starken internationalen Mediators – etwa öffentliches „*Naming and Shaming*“, bewusste Verhandlungsunterbrechungen, das Einbringen provokanter Vorschläge, ein klares Auftreten gegenüber den Verhandlungsparteien, oder letztlich auch die Drohung mit einem Abbruch der Bemühungen – stehen ihr nicht zur Verfügung. Sie ist damit der denkbar schwächste Mediator, der in dem Konflikt vorstellbar ist – und vermutlich gerade deswegen für alle Akteure akzeptabel.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die allseitige Akzeptanz des Verhandlungssettings ist vielleicht aber mehr ein Symptom der Schwierigkeit denn der Ausgangspunkt für zukünftig zu erzielende Resultate. Auch abgesehen von der strategischen Komponente bleiben die faktisch zu lösenden Probleme auf technischer Ebene substantiell: von der wechselseitigen Anerkennung von Universitätsabschlüssen bis zum Status der in großen Teilen transnistrisch besetzten, aber von beiden Seiten verwalteten Grenzstadt Bender sind viele Fragen ungeklärt. Trotz unbestreitbarer technischer Kapazitäten ist die OSZE aus den angeführten politischen Gründen kaum in der Lage, hier Lösungswege aufzutun – zumindest nicht ohne weitergehende internationale Unterstützung.

Zugleich bedeutet die gegenwärtige Blockade auch einen erschwerenden und potenziell auch multiplizierenden Faktor für die regionale Konfliktsituation. Aktuell scheinen allerdings alle beteiligten Akteure – nicht zuletzt aufgrund mangelnder sich anbietender Alternativen – gewillt, sie dennoch hinzunehmen und diese Hinnahme mit der Weiterführung des blutleeren 5+2-Prozesses weitergehend zu normalisieren. Eine solche Vorgangsweise ist jedoch nicht nur

aus prinzipiellen Gründen unvernünftig, sie ist im gegenwärtigen Kontext schlichtweg gefährlich. Vor diesem Hintergrund sollten die folgenden drei Aspekte in Erwägung gezogen werden:

(1) Die Autonomielösung für Gagausien sollte von den internationalen Partnern als notwendige Priorität gegenüber der neuen moldauischen Regierung kommuniziert werden. Tatsächlich liegt hier ein Schlüssel zur Konfliktbearbeitung in regionaler Dimension, was mehr und mehr von internationalen Akteuren erkannt wird; weniger jedoch in Moldau selbst. Denn der primäre Aspekt der Problematik der gegenwärtigen Regelung liegt wesentlich auf einer symbolischen Ebene – ein stolzes Bekenntnis zu einer Autonomielösung von und ihre bestmögliche Unterstützung in Chişinău hätten wesentliche Rückwirkungen auf die anderen Dimensionen des Konfliktes.

(2) Die Regierung Moldaus sollte es zu einer ihrer zentralen Aufgaben machen, die Bereitschaft zu weitgehenden Kompromissen gegenüber Transnistrien zu entwickeln und diese Bereitschaft auch klar gegenüber ihrer Wähler/innenschaft vermitteln. Die aktuelle offizielle Position, dass eine föderale Lösung schlicht nicht in Frage käme, ist kein Angebot, sondern vielmehr die Garantie einer Nichtlösung. Die Verbindung dieser prinzipiellen Position mit gerade gegenüber der russischsprachigen Bevölkerung nicht immer integrativ wirkenden Schritten in der Sprach- und Bildungspolitik ist ohne Zweifel ein wesentliches Hindernis für jeden Verhandlungsfortschritt. In diesem Kontext ist die Europäische Union im Besonderen gefordert: zwar wird immer wieder, auch informell, die Zypern-Problematik ins Treffen geführt, um klar zu machen, dass eine EU-Integration mit einem faktisch geteilten Staatsgebiet problematisch ist. Die faktisch gesetzten Schritte widersprechen dem jedoch. Hier wäre ein klarer, auch durch konkrete Maßnahmen unterstützter Positionsbezug notwendig.

(3) Schließlich besteht die dringende Notwendigkeit nach einer Umgestaltung des 5+2-Prozesses. Ohne Zweifel spielt die OSZE eine konstruktive Rolle in dem Prozess, allerdings nicht als Mediator des Prozesses. Eine OSZE-geleitete Verhandlung wird letzten Endes nie zu einer eigenständigen, wegbereitenden Lösung gelangen, sondern aus den angesprochenen strukturellen Gründen immer nur eine Widerspiegelung gegebener geopolitischer Interessenslagen sein. Von daher wäre es notwendig, die Verhandlungsführung in die Hände eines in diesen Belangen ausgewiesenen bilateralen Akteurs zu geben, der zugleich kein aktiver Teil der Konfliktlandschaft ist – was de facto auf alle EU-Mitgliedsstaaten zutrifft. Zugleich wäre es notwendig, den Prozess inklusiver zu gestalten, ohne seine Zentralität aus der Hand zu geben –

die Einbindung internationaler zivilgesellschaftlicher Expertise könnte ein dazu gangbarer Weg sein.