

Die OSZE-Mission in Moldau¹

Einführung

Die Konflikte um Abchasien und Südossetien in Georgien, um die armenische Enklave Berg-Karabach in Aserbaidschan und um die transnistrische Region in der Republik Moldau gelten im OSZE-Sprachgebrauch als „eingefrorene Konflikte“. Die umfangreichen, seit nunmehr über zehn Jahren andauernden Bemühungen der OSZE, eine friedliche und nachhaltige Lösung für diese Konflikte zu finden, waren bislang wenig erfolgreich. Zu gewaltsamen Auseinandersetzungen kam es in den genannten Gebieten in den vergangenen Jahren zwar kaum – allenfalls in Abchasien ist der Waffenstillstand durch die Aktivitäten georgischer Guerillas bedroht –, von einer politischen Lösung sind jedoch alle vier Konflikte nach wie vor weit entfernt. Konkrete und substantielle Fortschritte sind in keinem der vier Fälle zu verzeichnen. Als am ehesten einer Lösung zugänglich gilt der Konflikt um die transnistrische Region in der Republik Moldau. Dies mag einer der Gründe sein, warum der niederländische OSZE-Vorsitz für das Jahr 2003 die Regelung dieses Konflikts zu einer seiner Prioritäten gemacht hat. Drei eng miteinander verbundene Aspekte stehen dabei im Mittelpunkt der Arbeit der OSZE in Moldau:

1. der Abschluss eines Dokuments über die abschließende Regelung des Konflikts,
2. der vollständige Abzug der in Transnistrien stationierten russischen Truppen, einschließlich der dort gelagerten militärischen Ausrüstung und Munition, sowie
3. die Stationierung von Friedenstruppen unter der Ägide der OSZE.

Föderation als Konfliktlösung?

Der Verhandlungsprozess zwischen Chişinău und Tiraspol, bei dem die OSZE-Mission in Moldau seit 1993 zusammen mit Russland und der Ukraine² als Vermittler agiert, erhielt im Juli 2002 eine neue Dynamik. Auf einem Treffen am 2. und 3. Juli 2002 in Kiew hatten die Vermittler ein Doku-

1 Die in diesem Aufsatz vertretenen Meinungen und Ansichten spiegeln nicht den offiziellen Standpunkt der OSZE-Mission in der Republik Moldau oder der OSZE im Allgemeinen wider, sondern sind ausschließlich persönliche Beobachtungen und Wertungen des Autors. Der Beitrag behandelt den Zeitraum bis zum 31. August 2003.

2 Die Ukraine wurde erst 1995 als dritter Vermittler zu den Verhandlungen eingeladen.

ment vorgelegt, in dem sie die Föderalisierung der Republik Moldau vorschlugen. Eine föderale Lösung war von der moldauischen Regierung in den vergangenen zehn Jahren stets zurückgewiesen worden und wird von weiten Teilen der Opposition auch weiterhin abgelehnt. Die im Frühjahr 2001 ins Amt gewählte kommunistische Führung steht einer Umwandlung des moldauischen Staates von einem Einheitsstaat in eine Föderation jedoch offener gegenüber.

Das Kiewer Dokument³ besteht aus acht Kapiteln und 42 Paragraphen. Das erste Kapitel behandelt die Grundlagen des Verfassungssystems der Republik Moldau. Das zweite Kapitel behandelt den Staatsaufbau, die Kapitel drei bis fünf skizzieren die Kompetenzen des Präsidenten, des Parlaments und der Regierung. Die Kapitel sechs und sieben beziehen sich auf das Gerichtssystem und die lokale Selbstverwaltung. Das achte Kapitel umfasst schließlich politische, wirtschaftliche, militärische sowie soziale und kulturelle Garantien wie auch Übergangsbestimmungen. Der Entwurf nimmt zwar auch Elemente aus vorangegangenen Dokumenten des Verhandlungsprozesses auf; da er jedoch weniger auf eine Definition des Status Transnistriens als auf eine Umgestaltung des Gesamtstaates abzielt, ist dem Föderalisierungsvorschlag eine neue Qualität zuzuschreiben. Er beschreibt die Republik Moldau als Föderation (Artikel 1) und sieht vor, dass innerhalb der Republik Moldau staatlich-territoriale Entitäten geschaffen werden, die über ihre eigene Verfassung und Gesetzgebung verfügen. Allerdings trifft das Kiewer Dokument keine Aussage darüber, aus wie vielen Entitäten die Föderation bestehen soll und wer über die Einrichtung der Entitäten bestimmt. Die Vertreter Gagausiens haben bereits ihren Anspruch deutlich gemacht, dass das derzeitige Autonomiegebiet Gagauz-Yeri eine gleichberechtigte Entität in der neuen Föderation werden müsse. Ob die Republik Moldau aus zwei (Bessarabien⁴, Transnistrien), drei (Bessarabien, Transnistrien, Gagausien) oder mehr (z.B. entsprechend den 1998-2001 bestehenden Landkreisen) Entitäten bestehen wird, ist jedoch von grundlegender Bedeutung. Denn der Entwurf sieht vor, dass alle Entitäten gleichberechtigt sind (Artikel 4) und die gleiche Anzahl Vertreter in eine neu zu schaffende zweite Parlamentskammer entsenden sollen (Artikel 26). Diese Repräsentantenkammer hätte 30 Sitze. Die erste, die gesetzgebende Kammer, würde aus 71 Vertretern bestehen. Hier wären die Entitäten nicht paritätisch, sondern entsprechend ihrer Wahlbevölkerung vertreten. In der gesetzgebenden Kammer wären somit etwa 57 Abgeordnete aus Bessarabien, jedoch nur elf Abgeordnete aus Transnistrien und lediglich drei aus Gagausien vertreten. Bessarabien würde im Falle der gleichberechtigten Einbeziehung Gagausiens in die Föderation in der Kammer der Repräsentanten allerdings lediglich ein Drittel der Vertreter stellen. Da alle von der ersten Kam-

3 Eine englische Übersetzung des Kiewer Dokuments ist abgedruckt in: Bruno Coppieters/Michael Emerson, Conflict Resolution for Moldova and Transnistria Through Federalisation? CEPS Policy Brief No. 25, August 2002, Anhang.

4 Das Gebiet zwischen den Flüssen Prut und Nistru (Dnjestr) ist historisch auch unter dem Namen Bessarabien bekannt.

mer verabschiedeten Gesetze von der Repräsentantenkammer mit den Stimmen der Mehrheit ihrer Mitglieder bestätigt werden müssten, wäre dies für Chişinău kaum akzeptabel, könnte es dann doch von Gagausien und Transnistrien regelmäßig überstimmt werden. Sollte die Föderation dagegen nur aus zwei Entitäten bestehen, wäre in der Kammer der Repräsentanten die Bildung von entitätsübergreifenden Koalitionen erforderlich, um einen reibungslosen Gesetzgebungsprozess zu gewährleisten. Um eine Blockade in der Kammer der Repräsentanten zu verhindern, würden Gesetze jedoch auch als bestätigt gelten, wenn die gesetzgebende Kammer die Beschlüsse der Kammer der Repräsentanten mit den Stimmen von zwei Dritteln ihrer Mitglieder überstimmt. In einer aus zwei Entitäten bestehenden Föderation würde Transnistrien somit nur über eine begrenzte Vetomacht verfügen und befände sich trotz der formalen Gleichstellung mit Bessarabien *de facto* in einer schwächeren Position. Entscheidend für die transnistrische Seite ist daher insbesondere die Kompetenzabgrenzung zwischen der Föderation und den Entitäten.

Ausschließliche Kompetenzen der Föderation (Artikel 15) umfassen die Verfassung und die Bundesgesetze, den Staatsaufbau und das Staatsterritorium, die Regelung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Staatsangehörigkeit, die Regelung und den Schutz von Minderheitenrechten, die Errichtung der Organe der Legislative, Exekutive und Judikative sowie die Verfahren für ihre Organisation und ihre Tätigkeit, die Bildung der Organe der Staatsgewalt, das Staatseigentum, die Ausarbeitung der Grundzüge der Politik und Programme in den Bereichen Staat, Wirtschaft, Umwelt, Soziales, Kultur und nationale Entwicklung der Republik Moldau, die Gesetzgebung für ein einheitliches Wirtschafts-, Währungs- und Zollgebiet, die Außenpolitik, die Außenwirtschaftspolitik, Verteidigung und Sicherheit, das Grenzregime, das Rechtssystem, insbesondere die Strafverfolgung, das Straf- und Strafprozessrecht, Amnestie und Begnadigung, Zivil- und Zivilprozessrecht, Schiedsverfahren und intellektuelles Eigentum, Rechtskollisionen, Meteorologie, Standards und offizielle Statistiken sowie Staatsorden und Ehrentitel der Republik Moldau. Gemeinsame Kompetenzen der Föderation und der Entitäten (Artikel 16) betreffen die Übereinstimmung der Entitätsgesetzgebung mit dem Abkommen selbst sowie mit der Verfassung und den Gesetzen der Republik Moldau, den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, den Schutz der Minderheitenrechte, allgemeine Fragen in den Bereichen Erziehung, Bildung, Wissenschaft, Kultur und Sport, die Koordination des Gesundheitswesens, den Schutz der Familie, das Sozialsystem, den Katastrophenschutz, die Einführung gemeinsamer Steuerprinzipien, die Gesetzgebung in den Bereichen Verwaltung, Verwaltungsverfahren, Arbeit, Aufenthaltsrecht, Land-, Wasser- und Forstwirtschaft, Bodenschätze und Umweltschutz ebenso das Personal der Gerichts- und Vollzugsorgane sowie der Anwalts- und Notariatskammer und die Einführung gemeinsamer Prinzipien

für die Organisation der Staatsgewalt und der lokalen Selbstverwaltung. Kompetenzen, die in dem Abkommen weder als alleinige Kompetenzen der Föderation noch als gemeinsame Kompetenzen definiert wurden, fallen in den Kompetenzbereich der Entitäten (Artikel 17). Die Gesetze und Verordnungen der Entitäten dürfen jedoch der Verfassung und den Gesetzen der Republik Moldau nicht widersprechen (Artikel 20). Vor dem Hintergrund des Status quo ist zudem erwähnenswert, dass der Entwurf die Schaffung interner Zollkontrollen sowie Behinderungen des freien Waren- und Personenverkehrs verbietet (Artikel 18), den moldauischen Leu als Währung (Artikel 19) und die moldauische Sprache in lateinischer Schrift als Staatssprache festlegt (Artikel 14). Den Entitäten wird jedoch das Recht eingeräumt, auf ihrem Gebiet offizielle Sprachen einzuführen, die neben der Staatssprache verwendet werden können. Die Implementierung des Abkommens und die Abgrenzung der Kompetenzen soll in einer Übergangsphase Schritt für Schritt erfolgen (Artikel 16). Unstimmigkeiten zwischen den Parteien bei der Umsetzung des Abkommens sollen unter der Vermittlung Russlands, der Ukraine und der OSZE-Mission durch Verhandlungen und Konsultationen beigelegt werden (Artikel 34). Eine Friedenstruppe unter Aufsicht der OSZE soll während der Übergangsphase für Sicherheit und Stabilität sorgen (Artikel 36, III); konkrete Angaben über ihre Zusammensetzung werden jedoch nicht gemacht.

Trotz der vielen Detailregelungen ist der Entwurf in wesentlichen Bereichen unpräzise: Genaue Angaben über die Rolle der Garantmächte oder über die Struktur der Friedenstruppe bleibt das Kiewer Dokument schuldig, die Abgrenzung zwischen föderalen und gemischten Kompetenzen ist teilweise widersprüchlich und die Anzahl der Entitäten ist nicht festgelegt. Darüber hinaus fehlen genauere Bestimmungen zur Übergangsphase und zum Streit-schlichtungsverfahren bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Föderation und den Entitäten. Letztlich handelt es sich bei dem Kiewer Dokument um einen relativ hastig zusammengestellten Entwurf, der sich in weiten Teilen darauf beschränkt, Bestimmungen der Verfassung der Russischen Föderation zu zitieren. Als Grundlage für ein abschließendes Abkommen zwischen Transnistrien und der moldauischen Zentralregierung ist das Kiewer Dokument daher kaum geeignet. Allerdings hat dieser Entwurf zwei wesentliche Dinge bewirkt: *Erstens* erhielt der seit Sommer 2001 ruhende Verhandlungsprozess neue Dynamik und *zweitens* wird die Idee einer föderalen Lösung zum ersten Mal im Rahmen dieses Prozesses ernsthaft diskutiert.

Die OSZE-Mission in Moldau hatte bereits in den vorangegangenen Jahren vorsichtig Werbung für eine Föderalisierung der Republik Moldau gemacht, war mit diesem Ansinnen jedoch bis Sommer 2002 nicht durchgedrungen. Nach Vorlage des Kiewer Dokuments stellten sich zwar weite Teile der moldauischen Opposition sowie einige westliche Beobachter gegen diese Idee, moderatere Oppositionspolitiker wie der ehemalige Ministerpräsident Dumitru Braghiș, die Europäische Union und die Vereinigten Staaten befürworteten jedoch die Idee im Prinzip. Vor allem zwei Punkte sprechen für eine

Föderalisierung der Republik Moldau. *Erstens* ist eine dauerhafte Lösung des Konflikts ohne Zugeständnisse an die transnistrische Seite nicht zu erreichen und *zweitens* bedeutet eine föderale Umgestaltung des moldauischen Staates, dass Transnistrien auch in Entscheidungen eingebunden wird, die den Gesamtstaat betreffen. Im Gegensatz zu einer bloßen Autonomieregelung, die die Entwicklung von parallelen und letztlich voneinander getrennten Strukturen begünstigt, ist eine Föderation inklusiv angelegt. Darüber hinaus wird von Kritikern der Föderalisierung oftmals übersehen, dass Autonomieregelungen einem Gebiet u.U. größere Rechte und Freiheiten einräumen als föderale Modelle. Die Frage der konkreten Kompetenzabgrenzungen und die Möglichkeiten Transnistriens, auf Entscheidungen, die den gesamten Staat betreffen, Einfluss zu nehmen, sind daher Kernpunkte, die unabhängig von dem letztlich gewählten Modell der konkreten Bestimmung bedürfen.

Bei der Behandlung dieser Kernpunkte sind jedoch seit der Vorlage des Kiewer Dokuments kaum Fortschritte erzielt worden. Zwar trafen sich die Konfliktparteien und die Vermittler zwischen August und November 2002 zu elf Verhandlungsrunden, jedoch konnten sie sich nicht einmal auf den genauen Wortlaut des ersten Artikels eines abschließenden Dokuments einigen. Zunächst nahm die transnistrische Seite Abstand von einem Entwurf, in dem die Republik Moldau als demokratischer, föderaler Rechtsstaat beschrieben wird, der auf vertraglicher Basis errichtet ist, da sie ihr Konzept eines „gemeinsamen Staates“, das in der Praxis auf eine Konföderation herausläuft, nicht aufgeben wollte. Nachdem die transnistrische Seite hier zu Zugeständnissen bereit war, kam man in Chişinău zu der Erkenntnis, dass eine Föderation auf Vertragsbasis auf eine Anerkennung Transnistriens und letztlich doch auf eine konföderale Lösung hinauslaufen könnte. Der Verhandlungsprozess kam daher Ende 2002 erneut zu einem Stillstand. Der Vorschlag des moldauischen Staatspräsidenten Vladimir Voronin, eine gemeinsame Verfassungskommission einzusetzen und diese mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung für die Republik Moldau, einschließlich Transnistriens, zu beauftragen, belebte den Prozess jedoch Anfang Februar 2003 wieder. Voronins Initiative sah vor, dass die gemeinsame Kommission innerhalb von sechs Monaten einen Entwurf für eine föderale Verfassung entwerfen solle. Dieser Entwurf sollte dann in der Öffentlichkeit diskutiert und bis zum 1. Februar 2004 einem Referendum unterzogen werden. Nach einer einjährigen Übergangsphase könnten dann am 25. Februar 2005, nach Ablauf der Legislaturperiode des derzeitigen moldauischen Parlaments, Wahlen zu einem neuen Parlament erfolgen. Mit dieser Initiative bot die moldauische Seite Transnistrien zum ersten Mal an, gemeinsam eine neue Grundlage für den wiedervereinigten Staat zu bauen. Bislang war man in Chişinău davon ausgegangen, dass die Reintegration Transnistriens im Wesentlichen auf der Basis der geltenden Staats- und Verfassungsordnung der Republik Moldau zu erfolgen habe, ohne dabei zu beachten, dass die transnistrische Bevölkerung an der Ausarbeitung dieser Ordnung nicht beteiligt war.

Trotz dieser Zugeständnisse und obwohl die gemeinsame Verfassungskommission tatsächlich im April 2003 gebildet wurde, ist es bislang zu keinem wesentlichen Fortschritt bei der Ausarbeitung eines abschließenden Dokuments oder einer neuen Verfassung gekommen. Erst Anfang August tauschten die transnistrische und die moldauische Delegation in der Kommission erste Entwürfe aus. Der transnistrische Entwurf, der noch am selben Tag im Internet zugänglich gemacht wurde, skizzierte jedoch eher eine lose Konföderation als eine Föderation und fiel sogar hinter zuvor mündlich geäußerte transnistrische Vorstellungen zurück. Zudem ist anzumerken, dass die Arbeit der Verfassungskommission bis Anfang Juli blockiert war, da sich die beiden Seiten weder über das Statut der Kommission noch über den Tagungsort einigen konnten. Erst Anfang Juli legten sich die beiden Seiten unter Vermittlung der OSZE-Mission auf ein Statut und auf Bender als Sitz der Kommission fest. Bei diesen Diskussionen wurde deutlich, dass nicht nur auf transnistrischer Seite der politische Wille zu wirklichen Fortschritten begrenzt ist, sondern dass auch die moldauische Seite noch zögert, die selbst angestoßenen Initiativen in die Praxis umzusetzen. Die Rolle der OSZE-Mission in dieser Phase bestand in erster Linie in klassischer Vermittlungstätigkeit. Die Missionsbüros in Chişinău und Tiraspol dienten als neutrale Orte für die Verhandlungen zwischen den politischen Verhandlungsführern beider Seiten und auch zwischen den Mitgliedern der Verfassungskommission. Die OSZE stellte zudem offiziell das Gebäude in Bender zur Verfügung, in dem sich die Verfassungskommission zu ihren weiteren Treffen einfand. Darüber hinaus gelang es der OSZE-Mission, eine Formel zu finden, nach der Experten der Europäischen Union als beratende Beobachter an der Ausarbeitung der Verfassung mitarbeiten können.

Das gewachsene Interesse der Europäischen Union an einer dauerhaften Regelung des Konflikts in Transnistrien wird einer der wesentlichen Faktoren für den Konfliktregelungsprozess in den kommenden Jahren sein. Die EU hat nicht nur Experten für die Unterstützung der Verfassungskommission entsandt, sondern insbesondere auch begonnen, ihre politische und wirtschaftliche Macht in diesen Prozess einzubringen. So verhängte der Ministerrat der EU am 27. Februar 2003 Visabeschränkungen gegen 17 Mitglieder der transnistrischen Führung. Diese 17 Personen wurden für die mangelnde Kooperation bei der Suche nach einer politischen Lösung des Konflikts verantwortlich gemacht. Im Fall fortgesetzter Obstruktionen drohte der Ministerrat mit weiteren Sanktionen. Da diese aller Voraussicht nach auf Wirtschaftssanktionen wie etwa die Sperrung von Konten hinauslaufen werden, wurde diese Maßnahme in Tiraspol sehr aufmerksam registriert. Zwar blieb der Fortschritt bei den Statusverhandlungen seitdem begrenzt, doch ist die derzeitige Blockade nicht nur auf die transnistrische Seite zurückzuführen, sondern erklärt sich in wesentlichen Teilen auch aus der mangelnden Kompromissbereitschaft der moldauischen Seite. Auf die Frage des Abzugs der russischen Ausrüstung und Munition hatten die Sanktionen der EU – denen sich assoziierte

Staaten und insbesondere die USA sofort angeschlossen hatten – eine umgehende Wirkung.

Istanbul – Porto – Maastricht?

Russland hatte sich bereits auf dem KSZE-Ministerratstreffen 1992 in Stockholm verpflichtet, die zu sowjetischer Zeit in Moldau stationierte 14. Armee⁵ aus dem nun unabhängigen Land abziehen. Zwischen 1992 und 1999 wurde der Umfang dieser Truppen zwar von 9.250 auf 2.600 Mann reduziert, große Mengen schwerer, unter den KSE-Vertrag fallender Waffen sowie rund 40.000 Tonnen Munition waren jedoch in Moldau verblieben. Eine weitere Truppenreduzierung war nach allgemeiner Einschätzung an den vorherigen Abzug dieser Munition sowie der übrigen militärischen Ausrüstung gebunden. Die transnistrische Führung betrachtete Ausrüstung und Munition jedoch als ihr Erbe aus dem Nachlass der untergegangenen Sowjetunion und drohte Widerstand und Blockaden gegen den Abzug an, falls Transnistrien nicht eine entsprechende finanzielle Entschädigung erhalten würde. In der Tat erklärte sich Russland in einem 1998 in Odessa abgeschlossenen geheimen Protokoll zu entsprechenden Kompensationen bereit, allerdings war auch in Moskau kein wirklicher politischer Wille zu erkennen, die russischen Truppen vollständig abziehen. Auf dem Istanbul Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten im November 1999 verpflichtete Russland sich dann allerdings, sämtliches in der transnistrischen Region der Republik Moldau befindliches KSE-relevantes Material bis Ende 2001 zu zerstören oder abzutransportieren sowie bis Ende 2002 auch seine Streitkräfte vollständig aus dem Hoheitsgebiet der Republik Moldau abziehen. Das russische Einlenken in dieser Frage war auf die Kombination aus mit völkerrechtlichen Argumenten (KSE-Vertrag) unterfüttertem diplomatischem Druck,⁶ konkreten Hilfsangeboten westlicher Staaten und der Kompromissbereitschaft des am Ende seiner Amtszeit stehenden russischen Präsidenten Jelzin zurückzuführen. Die Nachwirkungen dieser diplomatischen Initiative ermöglichten es dem Ständigen Rat der OSZE am 9. Dezember 1999, „den Umfang des derzeitigen Mandats [der OSZE-Mission in Moldau, C.N.] im Einklang mit Absatz 19 der Gipfelerklärung von Istanbul auszuweiten, um die Transparenz der Beseitigung und Zerstörung russischer Munition und Waffen und die Koordinierung der zur Erleichterung des Abzugs und der Zerstörung angebotenen finanziellen und technischen Hilfe zu gewährleisten“.⁷

5 Die in Transnistrien verbliebenen Verbände der ehemaligen 14. Armee tragen seit 1995 die Bezeichnung „Operationelle Gruppe der russischen Streitkräfte in der transnistrischen Region der Republik Moldau“ (OGRF).

6 Die USA wiesen z.B. darauf hin, dass die Ratifizierung des KSE-II-Vertrages erst nach dem Abschluss des Truppenrückzugs aus Moldau möglich sein werde.

7 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 329, PC.DEC/329, 9. Dezember 1999.

Die OSZE-Mission wurde daraufhin um einen Konversionsexperten ergänzt und führte in den folgenden Monaten umfangreiche Verhandlungen in Tiraspol und Chişinău sowie verstärkt in Moskau. Zudem wurde ein freiwilliger Fonds für die Unterstützung des Abzugs eingerichtet. Die Mittel wurden allerdings zunächst nicht bereitgestellt, da keine entsprechenden Fortschritte zu verzeichnen waren. Erst Ende Mai 2001 unterzeichneten Missionsleiter William Hill und der stellvertretende russische Verteidigungsminister Wladimir Isakow ein Übereinkommen, in dem die Finanzierung der Zerstörung russischer Waffen in Transnistrien durch die OSZE sowie die Grundsätze der Überwachung dieses Prozesses geregelt wurden. Daraufhin begannen die in Transnistrien stationierten russischen Einheiten unter Aufsicht der Mission mit der Zerstörung ihrer schweren Waffen. Mitte Juni erreichten Russland und die OSZE zudem ein Übereinkommen mit Transnistrien, welches den Abzug russischer Ausrüstung sowie die Zerstörung der in Transnistrien gelagerten Munition regelt. Auch dies wird von der OSZE finanziert. Trotz der ungeachtet des Abkommens fortgesetzten transnistrischen Proteste und Blockaden⁸ wurde bis zum 14. November 2001 sämtliches in Transnistrien stationiertes und unter den KSE-Vertrag fallendes militärische Gerät zerstört bzw. evakuiert und somit der erste Teil der in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen erfüllt. Die OSZE und Russland hatten die transnistrische Führung mit diplomatischem Druck und materiellen Zugeständnissen letztlich zum Einlenken bewegt. Entscheidend für den Erfolg war jedoch die Tatsache, dass auf russischer Seite 2001 die Bereitschaft bestand, den ersten Teil der 1999 in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen auch wirklich umzusetzen und entsprechend auf die transnistrische Führung einzuwirken.⁹

Dennoch scheiterte die Erfüllung des zweiten Teils der Istanbul Verpflichtungen an erneuten Blockaden der transnistrischen Führung. So verweigerte die transnistrische Führung die Einfuhr des von der OSZE finanzierten Spezialgeräts für die Zerstörung der Munition. Auf dem Ministerratstreffen der OSZE in Porto am 6. und 7. Dezember 2002 wurde daher eine Erklärung verabschiedet, in der es u.a. heißt: „Wir begrüßen die verpflichtende Zusage der Russischen Föderation, den Abzug der russischen Streitkräfte ehestmöglich abzuschließen, sowie ihre Absicht, dies bis zum 31. Dezember 2003 zu tun, sofern die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind.“¹⁰ In ihrer Erklärung von Porto hat die OSZE sich damit nicht nur die von Russland vorgetragene Position zu Eigen gemacht, dass die Verzögerung des Abzugs der Mu-

8 Die Protestaktionen richteten sich sowohl gegen die russischen Streitkräfte, gegen deren Kommandeur von der transnistrischen „Staatsanwaltschaft“ ermittelt wurde (vgl. Infotag, 26. Juli 2001), als auch gegen die OSZE-Mission, deren Büro belagert und deren Mitgliedern teilweise die Einreise nach Transnistrien verweigert wurde (vgl. Infotag, 19. Juli und 28. August 2001; RFE/RL Newslines 31. August 2001).

9 Vgl. William Hill, *Making Istanbul a reality: Moldova, Russia, and the withdrawal from Transnistria*, in: *Helsinki Monitor* 2/2002, S. 141.

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, *Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002*, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 459-498, darin: Erklärungen des Ministerrats, S. 471-483, hier: S. 476.

dition „teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die transnistrischen Behörden systematisch Schwierigkeiten machten und Hindernisse in den Weg legten“,¹¹ sie eröffnete der Russischen Föderation durch den Halbsatz „sofern die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind“ auch einen Weg, den Abzug der Streitkräfte über Dezember 2003 hinaus zu verzögern, ohne gegen die in Porto eingegangene Verpflichtung im Worte zu verstoßen. Der entsprechende Text war mit der moldauischen Delegation nicht abgestimmt worden, sondern in erster Linie Produkt amerikanisch-russischer Verhandlungen. Im Gegensatz zu den meisten westlichen Staaten, die in Porto nur mit Staatssekretären oder politischen Direktoren vertreten waren, hatte Russland als einziger gewichtiger Staat seinen Außenminister nach Porto gesandt. Der politisch wie numerisch starken russischen Delegation gelang es daher, ihre Vorstellungen ohne nennenswerte Widerstände durchzusetzen. Die moldauische Delegation dagegen konnte lediglich eine interpretative Erklärung hinzufügen, in der sie die Russische Föderation mit Nachdruck aufforderte, der von ihr 1999 in Istanbul eingegangenen Verpflichtung, den Abzug ihrer Streitkräfte aus dem Hoheitsgebiet der Republik Moldau abzuschließen, nachzukommen, und klarstellt, dass sich der Begriff „erforderliche Voraussetzungen“ im Zusammenhang mit dem Abzug ausschließlich auf eventuelle technische Vorkehrungen bezieht und in keinem Fall für irgendwelche politischen Umstände gelten könne.¹² Noch deutlicher wird das Ausmaß der moldauischen Frustration in einer Erklärung Moldaus in der Sitzung des Ständigen Rats vom 12. Dezember 2002: „Allerdings müssen wir auch feststellen, dass die Methoden, die einige der am stärksten involvierten Delegationen eingesetzt haben, um unsere Zustimmung zu erlangen, ein Novum in unserer Organisation darstellen und niemals als Verhandlungsprozess im herkömmlichen Sinn des Wortes bezeichnet werden können.“¹³

Die Erklärung von Porto hat zwar die Istanbuler Verpflichtungen nicht aufgehoben, sie hat sie jedoch in erheblichem Maße aufgeweicht. Zwar ist der Abzug der Munition, der militärischen Ausrüstung und der Truppen in der Tat nicht gegen transnistrischen Widerstand durchzuführen, allerdings muss bezweifelt werden, dass die russische Föderation nicht über die notwendigen Hebel verfügt, diesen Widerstand zu brechen, soweit sie ein wirkliches Interesse an der Erfüllung der Verpflichtungen hat. Die Zerstörung des KSE-relevanten Materials im Jahr 2001 hat gezeigt, dass transnistrischer Widerstand nicht unüberwindbar ist, und auch die Entwicklungen zwischen März und Juli 2003 deuten darauf hin.

Am 5. März 2003 fasste der Oberste Sowjet Transnistriens einen Beschluss, in dem er der transnistrischen Führung empfahl, den Abzug der militärischen Ausrüstung und Munition der russischen Streitkräfte aus Transnistrien zu er-

11 Ebenda.

12 Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, in: ebenda, Beilage 1, S. 479-480, hier: S. 479.

13 Erklärung der Delegation Moldaus, in: OSZE, Ständiger Rat, PC.JOUR/426, 12. Dezember 2002, Anhang.

möglichen. Dieser Beschluss war gleichbedeutend mit der Zustimmung Transnistriens zum Abzug. Tatsächlich wurden zwischen März und Juni 2003 etwa 35 Prozent der militärischen Ausrüstung und der in Transnistrien gelagerten Munition abgezogen. Zwei Ereignisse trugen zu diesem Durchbruch bei. Zunächst war man in Tiraspol über die erwähnten Visabeschränkungen der Europäischen Union beunruhigt. Die Verhängung von Sanktionen wurde von der EU zwar mit dem mangelnden Fortschritt im Verhandlungsprozess begründet, in den vorangegangenen zweieinhalb Jahren war die Anwendung von Sanktionen jedoch meistens mit der Blockade des Truppenabzugs in Verbindung gebracht worden. Auch Russland, das die Sanktionen aufgrund des transnistrischen Verhaltens im Verhandlungsprozess ablehnte, hatte die Androhung von Sanktionen im Zusammenhang mit der Blockade des Truppenabzugs befürwortet. Zugeständnisse in dieser Frage erschienen Tiraspol vor dem Hintergrund möglicher weiterer Sanktionen daher opportun. Zweitens hatte eine Delegation der russischen Firma Gazprom der transnistrischen Seite Anfang März einen Schuldenerlass in Höhe von 100 Millionen US-Dollar für ausstehende Gasrechnungen als Kompensation für das abziehende Gerät zugesagt. Die transnistrische Seite war somit durch eine klassische Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“ ein weiteres Mal zu einem kooperativen Verhalten bewogen worden. Wie bereits 2001 war diese kooperative Haltung jedoch auch 2003 nicht von Dauer. Nachdem der versprochene Schuldenerlass bis Mitte Juni 2003 nicht gewährt worden war, blockierte Transnistrien den weiteren Abzug für einen Monat. Ein weiterer Aspekt, der den erneuten Blockaden zugrunde liegen dürfte, betrifft die Art der in der zweiten Jahreshälfte abziehenden Munition und Ausrüstung. Waren bislang Geräte und Munition abgezogen worden, die von den russischen Streitkräften in Zukunft benutzt werden können, ist ein Großteil der jetzt noch in Transnistrien gelagerten Munition aus russischer Sicht veraltet. Für die transnistrischen Streitkräfte sowie für militärische Verbände, die in erster Linie mit älteren, sowjetischen Waffensystemen ausgestattet sind, ist die verbleibende Munition allerdings noch nutzbar. Anders ausgedrückt, während Russland kein besonderes Interesse daran hat, weitere Munition nach Russland zu transferieren, die dort auf russische Kosten gelagert oder zerstört werden müsste, hat Transnistrien ein Interesse daran, eben diese Munition zu behalten – sei es für die eigenen Streitkräfte oder für den Weiterverkauf. Zwar finanziert die OSZE über den freiwilligen Fonds den Abtransport der Munition und würde auch deren Zerstörung in Transnistrien finanzieren, jedoch haben sich die Staaten, die Mittel für den freiwilligen Fonds bereitstellen, bislang nicht bereit erklärt, auch die Zerstörung der Munition in Russland zu finanzieren. Die Zerstörung in Transnistrien scheitert jedoch an transnistrischem Widerstand. Da Fortschritte in dieser Hinsicht bei Manuskriptabschluss nicht absehbar sind, wird sich die Erfüllung der Istanbul Verpflichtungen aller Voraussicht nach länger als bis Ende 2003 hinziehen. Die russische Seite führt den derzeitigen Stopp des Abzugs auf Zollprobleme

zurück¹⁴ und stellt sich auf den Standpunkt, dass bis zur Lösung dieser Probleme nicht davon ausgegangen werden könne, dass die notwendigen Bedingungen für den Abzug vorliegen. Aus russischer Sicht wäre die abermalige Aufschiebung der ursprünglich für Ende 2002 festgelegten Frist somit von der in Porto verabschiedeten Erklärung gedeckt.

OSZE-Friedenstruppen für Transnistrien?

Selbst wenn Russland sein militärisches Gerät sowie die in Transnistrien lagernde Munition vollständig aus der Region abziehen würde, wären damit nicht sämtliche Voraussetzungen für den Abzug der verbliebenden 1.288 russischen Soldaten erfüllt. Derzeit werden auf Rotationsbasis jeweils 500 bis 600 Soldaten der OGRF im Rahmen der trilateralen, russisch-moldauisch-transnistrischen Friedenstruppe eingesetzt, die seit 1992 in einer etwa zwölf Kilometer tiefen Sicherheitszone beiderseits des Nistru (Dnjestr) stationiert ist. Ein Abzug der russischen Truppen würde aus der trilateralen Friedenstruppe eine moldauisch-transnistrische Operation machen. Obwohl es seit August 1992 zu keinen schweren Zwischenfällen in der Sicherheitszone gekommen ist, wäre es unverantwortlich, die beiden Konfliktparteien ohne eine dritte Partei mit der Friedenssicherung zu beauftragen. Ein vollständiger Abzug der russischen Truppen ist somit an die Stationierung neuer Friedenstruppen gebunden.

Wie bereits angesprochen sah das Kiewer Dokument die Stationierung von Friedenstruppen unter der Ägide der OSZE vor, ohne jedoch konkrete Angaben zur Form und zur Zusammensetzung zu machen. Russische Politiker und Diplomaten haben verschiedentlich betont, dass Russland in einer Friedenstruppe für Transnistrien eine führende Rolle spielen müsse, und auch westliche OSZE-Delegationen räumen ein, dass eine Friedenstruppe ohne russische Beteiligung nicht realistisch ist. Allerdings sehen die Mitte 2003 vom niederländischen OSZE-Vorsitz und anderen westlichen Teilnehmerstaaten diskutierten Lösungen für Russland keine dominierende Rolle vor. Unabhängig davon, ob die OSZE selbst, die NATO bzw. der NATO-Russland-Rat oder aber die Europäische Union eine solche Truppe stellen werden, ist daher zwar von einer starken russischen Beteiligung, nicht jedoch von einem russischen Kommando auszugehen.

Die Einrichtung einer OSZE-Friedenstruppe bis Anfang 2004 ist nicht realistisch, da die OSZE derzeit weder die Kapazitäten für eine solche Operation besitzt noch unter allen Teilnehmerstaaten die Bereitschaft besteht, im Rahmen der OSZE entsprechende Kapazitäten aufzubauen. Auf dem Minister-

14 Aufgrund eines am 15. Mai 2003 zwischen der Republik Moldau und der Ukraine geschlossenen Zollabkommens können über die Ukraine keine Güter abgezogen werden, die mit transnistrisch-moldauischen Zollsiegeln versehen sind. Diese Siegel hatten am 1. September 2001 ihre Gültigkeit verloren. Aus russischer Sicht belastet dieses Abkommen auch die Abwicklung des Abzugs.

ratstreffen von Maastricht wird die in Porto eingesetzte Arbeitsgruppe zu Friedensstruppen zwar Vorschläge zur Reform der 1992 in Helsinki verabschiedeten Regularien für OSZE-Friedensoperationen vorlegen, für einen Einsatz in Moldau Anfang 2004 werden diese Reformschritte jedoch kaum ausreichend sein. Gleichzeitig werden die Diskussionen über die Mandatierung von Friedensoperationen anderer Organisationen durch die OSZE im Rahmen der Arbeitsgruppe immer konkreter. Die OSZE hat bereits 1999 in der Europäischen Sicherheitscharta die Voraussetzungen für die Mandatierung von Friedensoperationen geschaffen, die von anderen Staaten oder Organisationen geführt werden. Dort heißt es in Punkt 46 u.a.: „Wir haben beschlossen, Möglichkeiten einer potenziell größeren und umfassenderen Rolle für die OSZE bei der Friedenserhaltung zu prüfen. Unter Bekräftigung unserer Rechte und Pflichten aus der Charta der Vereinten Nationen und auf der Grundlage unserer bereits gefassten Beschlüsse bestätigen wir, dass die OSZE, im Einzelfall und mit Konsens, beschließen kann, eine Rolle bei der Friedenserhaltung zu übernehmen, und zwar auch eine führende Rolle, wenn sie nach Einschätzung der Teilnehmerstaaten die jeweils wirksamste und geeignetste Organisation ist. Diesbezüglich könnte sie auch beschließen, das Mandat für die Friedenserhaltung durch andere zur Verfügung zu stellen und die Unterstützung von Teilnehmerstaaten sowie anderer Organisationen in Form von Ressourcen und Expertenwissen anzustreben. Im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit könnte sie auch einen koordinierenden Rahmen für derartige Bemühungen zur Verfügung stellen.“¹⁵

Ausgehend von dieser Feststellung favorisiert der niederländische OSZE-Vorsitz 2003 daher die Stationierung einer von der EU geführten Friedenstruppe unter OSZE-Mandat. Eine solche Truppe könnte auch ein starkes russisches Kontingent enthalten.¹⁶ Die Modalitäten für die Einbindung Russlands in EU-Friedensmissionen liegen bereits vor. Entsprechend diesen Bestimmungen wäre Russland den anderen EU-Mitgliedstaaten in der Friedenstruppe bei Durchführung der alltäglichen Aufgaben gleichgestellt.¹⁷ Allerdings wäre eine solche Operation dem Europäischen Militärstab unterstellt, Russland hätte also keine Kommandogewalt über die Gesamtoperation. Neben der EU, die ihre Bereitschaft zur Übernahme einer solchen Operation bereits signalisiert hat, käme auch die NATO für eine derartige Aufgabe in Frage. Allerdings wird eine Stationierung von NATO-Truppen von der transnistrischen Führung bislang abgelehnt, und auch die transnistrische Bevölkerung steht der NATO eher kritisch gegenüber. Insbesondere die während des Kosovo-Krieges von der transnistrischen Führung betriebene intensive Anti-

15 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 471-472.

16 Vgl. Dov Lynch, *Russia faces Europe*, Chaillot Paper Nr. 60, Paris 2003, S. 100-103; John Chalmers, *Dutch propose EU peacekeeping force for Moldova*, Reuters, 11. Juli 2003.

17 Vgl. Presidency Report on ESDP, 10160/2/02REV2ESDP188, Annex IV, *Arrangements for Consultation and Cooperation between the European Union and Russia on CIS Crisis Management*, Brüssel, 22. Juni 2002.

NATO-Propaganda dürfte diesbezüglich noch eine gewisse Wirkung entfalten. Eine EU-Friedenstruppe unter OSZE-Mandat und unter Beteiligung Russlands sowie weiterer interessierter Teilnehmerstaaten dürfte daher die beste Variante für die Friedenssicherung in Moldau ab 2004 sein. Eine solche Friedenstruppe würde voraussichtlich kaum größer als 600 Soldaten sein und könnte schrittweise abgebaut werden. Da im Zuge einer abschließenden Konfliktregelung auch die Integration bzw. Demobilisierung der Sicherheitskräfte auf beiden Seiten erfolgen dürfte, wären die Überwachung des Demobilisierungsprozesses sowie die Ausbildung und Modernisierung von Polizeikräften die eigentlichen Zukunftsaufgaben in Moldau. Dies wiederum wären klassische Aufgaben für die OSZE. Eine EU-Friedenstruppe in Moldau wäre daher eine gute Übergangslösung. Aufgrund ihrer zeitlichen Befristung, der militärisch stabilen Lage in der Region und der Expertise der seit 1993 in Moldau anwesenden OSZE-Mission sollte die EU-Friedenstruppe möglichst eng an die zivile OSZE-Mission angebunden werden. Im Gegensatz zur EU-Mission Artemis im Kongo, deren politische Kontrolle dem Politik- und Sicherheitskomitee der EU obliegt, sollte die politische Führung einer Friedensoperation in Moldau bei der OSZE verbleiben.

Fazit und Ausblick

Der niederländische OSZE-Vorsitz 2003 schenkt der Lage in der Republik Moldau viel Aufmerksamkeit und versucht mit großem Einsatz, die Regelung des Transnistrien-Konflikts voranzubringen. Das durch diese Initiativen erreichte Momentum gilt es nun zu nutzen. Als Mitglied der OSZE-Troika und als EU-Präsidentschaft des zweiten Halbjahrs 2004 haben die Niederlande auch im kommenden Jahr die Möglichkeit, direkt auf die von ihnen angestoßenen Prozesse einzuwirken. Bulgarien, das den OSZE-Vorsitz 2004 übernehmen wird, hat als Nachbarstaat und Mutterland der viertgrößten Minderheit in der Republik Moldau ebenfalls ein Interesse an einer baldigen Regelung des Transnistrien-Konflikts. Gleiches gilt für die Europäische Union als Ganzes, die ihre Grenze 2007 voraussichtlich bis an den Prut ausdehnen wird. Dies sind gute Voraussetzungen für einen weiteren Fortschritt im Konfliktregelungsprozess. Zwar obliegt die Regelung des Konflikts letztlich den Parteien selbst, jedoch wird es nur über die Einflussnahme von außen, insbesondere die ausgewogene Anwendung von Anreizen und Sanktionen, möglich sein, die Kräfte zu schwächen, die an der Aufrechterhaltung des Status quo ein größeres Interesse haben als an einer Konfliktregelung. Auch der Abzug der russischen Truppen wird ohne eine aktive Politik von EU und USA nicht zu erreichen sein, da das Interesse an einer dauerhaften, zumindest symbolischen Truppenstationierung in Moldau in einflussreichen Kreisen der russischen Politik weiterhin sehr stark ausgeprägt ist.