

Otto Luchterhandt

Transnistrien vor und nach dem Regimewechsel in Kiew und Russlands Krim-Annexion

I. Einleitung

Am Sonntag, dem 29. November 2015 fanden in der Transnistrischen Moldauischen Republik (Pridnestrovskaja Moldavskaja Republika/PMR, im Weiteren: TMR) die ordentlichen Wahlen zum Obersten Sowjet der VI. Legislaturperiode statt. Sie endeten für viele mit einer Überraschung, wenn nicht gar mit einer Sensation: Mit großem Abstand siegte die Partei „Obnovlenie“ (Erneuerung)¹, die erklärtermaßen in Opposition zum amtierenden Präsidenten der Republik, *Evgenij Vasil'evič Ševčuk*, steht, wie auch – umgekehrt – Ševčuk sich im Wahlkampf offen gegen „Obnovlenie“ gestellt hatte. Wie eigenartig, ja paradox die innenpolitische Lage in Transnistrien heute ist, kann man daraus ersehen, dass sich „Obnovlenie“ funktional und ideologisch als Pendant der Kreml-Partei „Edinaja Rossija“ versteht, seit über einem Jahrzehnt die Mehrheit im Obersten Sowjet besitzt, Ševčuk Vorsitzender von „Obnovlenie“ von ihrer Gründung (2006) bis Juli 2010 war und sich bei seiner Wahl zum Präsidenten Transnistriens im Dezember 2011 zumindest auf Teile der Partei stützen konnte².

Die Parlamentswahl in Transnistrien hat in den deutschsprachigen Medien keine Erwähnung, geschweige denn Kommentierung gefunden. Das ist nicht überraschend, denn über die nicht anerkannte, von Moldova abgespaltene Republik berichten die Medien seit den 1990er Jahren nur sporadisch. Aufmerksamkeit erfährt Transnistrien in der Regel nur, wenn Präsidentenwahlen anstehen, wenn sich die Spannungen in der Region, insbesondere mit der Republik Moldova, verschärfen oder wenn von irgendeiner Seite neue Initiativen zur Regelung des „eingefrorenen Konflikts“ ergriffen werden³. Sehr viel mehr Aufmerksamkeit schenken die Medien freilich auch der Republik Moldova nicht.

Der revolutionäre Regimewechsel in Kiew, Russlands Griff nach der Krim und der Krieg in der Ostukraine haben daran nichts Wesentliches geändert, obwohl im Frühjahr 2014, auf dem Höhepunkt der Ukraine-Krise, die Befürchtung nicht gänzlich abwegig erschien, Russland könne, vom ideologischen Konstrukt „Novorossija“ unterfüttert⁴, militärisch bis Transnistrien ausgreifen⁵.

¹ Zu dieser Partei siehe noch mehrfach im Folgenden sowie den russischen Wikipedia-Eintrag, Stichwort: Обновление (политическая партия).

² Zu inneren Lage Transnistriens nach dem Regimewechsel in der Ukraine im Überblick: *Maria Constantinescu*, Machtwechsel in Transnistrien, in: *Wostok* 2015, Nr. 4, S. 19–21. Die in Chișinău arbeitende Journalistin weiß nicht so Recht, welchen Standpunkt sie gegenüber dem für sie völlig unerwarteten Streit und Machtkampf in Transnistrien einnehmen soll. Infolgedessen ist ihre Darstellung nicht widerspruchsfrei.

³ Darüber hinaus kann man in den überregionalen Tageszeitungen hin und wieder Reportagen über Transnistrien lesen, wenn einer der für diese Region zuständigen Auslandskorrespondenten, sei es der NZZ, der FAZ, der Welt oder der Süddeutschen, wieder einmal die TMR besucht hat. Der Verfasser stützt die Beobachtung auf sein bis in die 1980er Jahre zurückreichendes Pressearchiv.

⁴ *C. H. Плеханов* (ред.), Новороссия. Восставшая из пепла (*Plechanov* (Red.), Novorossija. Aus der Asche auferstanden), Moskau 2014.

⁵ So kein Geringerer als der NATO-Oberbefehlshaber in Europa (SACEUR), General *Philip M. Breedlove*, im April 2014. Siehe Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 25.4.2014, S. 7 (*Oliver Bilger*: „Hoffen auf das Krim-Szenario“).

II. Russlands Präsenz in Transnistrien⁶

Ausnahmslos alle in Transnistrien aktiven politischen Parteien treten seit dem Sezessionskrieg von 1991/1992 für engste Beziehungen zu Russland ein. Sie unterscheiden sich dabei lediglich hinsichtlich der Entschiedenheit, mit welcher sie – nach dem Vorbild der Krim – für eine Eingliederung der TMR in die Russländische Föderation eintreten, also bereit sind, definitiv auf die staatliche Unabhängigkeit Transnistriens zu verzichten. Russland ist in mehrfacher Hinsicht in Transnistrien stark präsent – sprachlich-kulturell, politisch, wirtschaftlich und militärisch. Die militärische Präsenz ist trotz der in dieser Hinsicht eingetretenen Veränderungen immer noch am bedeutsamsten.

1. Russlands militärische Präsenz

Die Militärpräsenz Russlands in Transnistrien war am Ende der Sowjetunion ungewöhnlich hoch, vor allem deswegen, weil in dem Dorf Kolbasna/Rayon Rybnica, unweit der Grenze zur Ukraine, seit den 1940er Jahren eines der größten Waffenarsenale der Sowjetunion lag, das strategische Arsenal des westlichen Militärbezirks der Sowjetstreitkräfte. Über 42.000 Tonnen schwere und leichte Waffen sowie Munition lagerten insgesamt in Transnistrien, hauptsächlich in Kolbasna, darunter über 300 Panzerfahrzeuge, 328 Raketen- und Granatwerfer⁷. Das Lager wurde von der in Transnistrien (Tiraspol⁸) stationierten 14. Sowjetarmee⁹ bewacht, die 1995 in die „Operative Gruppe der russländischen Truppen in Transnistrien“ überführt wurde. Sie war aufgrund des Art. 4 der von Russland und Moldova am 21.7.1992 getroffenen „Vereinbarung über die Prinzipien der friedlichen Regulierung des bewaffneten Konflikts in Transnistrien“¹⁰ strikt zur Neutralität im moldauisch-transnistrischen Konflikt verpflichtet. Eine gewisse Kontrolle darüber wurde auch der OSZE-Mission in Moldova übertragen.

Unter der Ägide der OSZE ist seit 1992 zur Sicherung des Friedens in der transnistriischen Region eine „Vereinigte Kontrollkommission“ tätig¹¹. Sie unterhält eine „Gemeinsame Friedenstruppe“ von ca. 1.250 Soldaten, die im Prinzip paritätisch von Moldova, Transnistrien und Russland gebildet werden¹². Das Kontingent Russlands von gut 400 Soldaten wurde zunächst aus Soldaten der 14. Armee gebildet, setzt sich inzwischen aber überwiegend aus Transnistriern zusammen¹³. Insgesamt ist Russland heute, unter Einchluss seines Anteils an der Friedenstruppe mit ca. 1.500 Soldaten in Transnistrien

⁶ А. В. Девятков, Политика России в отношении Приднестровской Молдавской Республики (Devjatkov, Die Politik Russlands gegenüber der Transnistrischen Moldauischen Republik), Tjumen' 2010.

⁷ П. Фельгенгауз, Гарнизон Приднестровья на подножном корме (Fel'gengauér, Die Garnison Transnistriens auf Grünfutter gesetzt), Новая Газета 2015, Nr. 61 (15.6.), S. 9.

⁸ Zur Geschichte der 14. alle Truppengattungen integrerenden Garde-Armee siehe den russischen Wikipedia-Eintrag, Stichwort: 14-я гвардейская общевойсковая армия (14 гвОА), deutscher Eintrag: 14. Gardearmee (Rote Armee).

⁹ Text: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/1651~v~Accord_de_cessez_le_feu_entre_la_Transnistrie_et_la_Moldavie_du_21_juillet_1992_-_document_en_russe_anglais_roumain.pdf.

¹⁰ Auf der Grundlage der „Vereinbarung über die Prinzipien der friedlichen Regulierung des bewaffneten Konflikts in Transnistrien“ vom 21.7.1992, Text Fn. 9.

¹¹ Siehe Дипломатический Вестник Приднестровья (Der Diplomatische Bote Transnistriens) vom 11.12.2012, <http://vestnik.mfa-pmr.org/?newsid=202>.

¹² Фельгенгауз, Fn. 7.

präsent¹³. Die „Operative Gruppe der russländischen Truppen in Transnistrien“ war von ca. 6.500 Soldaten (1995) bis 1999 auf ca. 2.600 Soldaten zurückgegangen¹⁴.

Das OSZE-Gipfeltreffen vom November 1999 in Istanbul hatte denn auch positiv vermerkt, dass Russland mit seinem Truppenabzug aus Moldova und mit dem Abtransport bzw. der Zerstörung des in Transnistrien gelagerten Waffenmaterials begonnen habe, aber ein weiteres Mal die Erwartung „of an early, orderly and complete withdrawal of Russian troops from Moldova“ geäußert und Russland dafür noch einmal bis Ende 2002 eine Frist gegeben¹⁵. Die Verpflichtung ist aber bis heute noch nicht voll erfüllt worden: zwar wurden die schweren Waffen (Panzer usw.) vollständig abgezogen, die Waffen- und Munitionslager aber lediglich auf etwa die Hälfte reduziert¹⁶. Gleichwohl kann nach Einschätzung von Militärexperten von einer Bedrohung Moldovas durch den Rest der 14. Armee keine Rede mehr sein¹⁷. Der einstige Militärflughafen von Tiraspol¹⁸ ist funktionsunfähig. Russlands militärische Kommunikation mit Transnistrien wird über den Flughafen von Chișinău abgewickelt.

Die militärische Präsenz Russlands in Transnistrien ist in letzter Zeit noch weiter geschwächt worden. Nachdem bereits während der Präsidentschaft *Viktor Juščenko* es zu einer Absprache über eine wirksame Kontrolle der Grenzen beider Staaten insbesondere in der Region Transnistriens gekommen war¹⁹, haben die Ukraine und Moldova nach dem Sturz des Janukovič-Regimes und dem Beginn des Krieges in der Ostukraine Schritte unternommen, Russlands militärische Verbindungen mit Transnistrien und die Unterstützung der Separatisten von transnistrischem Territorium aus besser zu kontrollieren und zu unterbinden. Am 21. Mai 2015 hob die Verchovna Rada die am 25. November 1995 von Russland und der Ukraine in Sotschi geschlossenen fünf Vereinbarungen über ihre militärische Zusammenarbeit auf. Die Gesetze traten am 8. Juni 2015 in Kraft²⁰. Besonders einschneidend ist die Annulierung des „Regierungsabkommens über den Transit von sich zeitweilig auf dem Territorium der Republik Moldawien befindenden Militärverbänden der Russländischen Föderation über das Territorium der Ukraine“²¹. In Absprache mit der ukrainischen Regierung hat die Republik Moldova die Kontrolle von Reisen russischer Militärs über den Flughafen von Chișinău verschärft²². Moldova hatte mit Russland nach 1992 im Zusammenhang mit der Einigung auf eine Gemeinsame Friedenstruppe ein Abkommen über die Bedingungen des Zuganges und des Abgangs von Militärbediensteten des friedenschaffenden Bataillons geschlossen²³. Dessen Einhaltung wird nunmehr streng unter dem Gesichtspunkt kontrolliert, nur den in diese Kategorie fallenden russischen Soldaten die Einreise nach Moldova zu gestatten.

¹³ <http://www.svoboda.org/content/Article/27035480.html>.

¹⁴ *Claus Neukirch*, Die OSZE-Mission in Moldau, in: OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2004, S. 168–179 (173).

¹⁵ Punkt 19 der Istanbul Summit Declaration, <http://www.osce.org/mc/39569?download=true>.

¹⁶ Wikipedia, Fn. 8.

¹⁷ *Фельгенгауэр*, Fn. 7; *Bernard Aussedad*: Wie lassen sich Vertrauen und Sicherheit in Moldau wiederherstellen, in: OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 211–221.

¹⁸ <http://news.liga.net/news/politics/272974-v-yushchenko-utverzhdaet-cto-pozitsiya-ukrainy-po-situatsii-na-ukrainsko-moldavskoy-granitse-sootvetstvye.htm>.

¹⁹ <http://112.ua/politika/v-ukraine-vstupil-v-silu-zakon-o-tranzite-voinskih-formirovaniy-ot-nahodivshchisya-v-pridnestrove-236105.html>.

²⁰ <http://www.kommersant.ru/doc/2730707>.

²¹ *И. Крамник*, Узкий мост. Сможет ли Россия поддержать Приднестровье с воздуха (*Kramnik*, Eine schmale Brücke. Könnte Russland Transnistrien aus der Luft versorgen?), <https://lenta.ru/articles/2015/06/02/air/>.

²² <http://www.svoboda.org/content/Article/27035480.html>.

Die militärische Präsenz Russlands in Transnistrien ist, zusammenfassend festgestellt, inzwischen so schwach, dass ihr keine geostrategische Bedeutung mehr zu kommt. Wohl aber besitzt die Präsenz eine politische und psychologische Bedeutung. Sie hat die Funktion eines politischen Symbols, dazu bestimmt, den Willen Russlands in der Region zu demonstrieren, den de facto-Staat Transnistrien nicht sich selbst zu überlassen und fallen zu lassen, sondern ihn im geopolitischen Interesse Russlands gegenüber der Republik Moldova als Faustpfand in der Hand zu behalten und bei passender Gelegenheit zu nutzen²³.

2. Verleihung der russländischen Staatsangehörigkeit

Die Russländische Föderation hat die TMR nicht anerkannt und unterhält folglich auch keine diplomatischen Beziehungen und eine Botschaft in Transnistrien. Sie besitzt aber ein Konsulatsbüro („konsul'skij punkt“) in Tiraspol', das de facto als Außenstelle der Botschaft in der Republik Moldova (Chișinău) fungiert²⁴. Sie ist im Laufe der Jahre vor allem dadurch in die Kritik gekommen, dass sie großzügig Bürgern Moldovas und insbesondere Transnistriens die Staatsangehörigkeit Russlands verleiht. Seit dem 8. Juni 2015 können Bürger der TMR die Staatsangehörigkeit Russlands direkt in Tiraspol' erhalten²⁵. Verlässliche Zahlen dazu, wie viele Bürger inzwischen in deren Genuss gekommen sind, liegen der Öffentlichkeit nicht vor. Von den nach offizieller Angabe am 1. Januar 2014 in Transnistrien lebenden 505.200 Einwohnern²⁶ sollen nach Aussage des Vizepremiers Russlands, *Dmitrij Olegovič Rogozin*, ca. 200.000 die russische Staatsangehörigkeit besitzen²⁷. Ungefähr 50.000 von ihnen sollen Rentner sein²⁸. In westlichen und russischen Medien wird die Bevölkerung Transnistriens seit Längerem mit höchstens 400.000 Einwohnern beziffert²⁹.

Die erheblich geringere Bevölkerungsangabe erscheint angesichts der allgemeinen und insbesondere der schwierigen wirtschaftlichen Lage in der TMR zwar plausibel, aber

²³ Zur Interessenlage und den Positionen Russlands im Transnistrienkonflikt siehe die Zusammenfassung von *Anneli Ute Gabanyi*, Das Meseberg-Memorandum. Der Konflikt in Transnistrien im Kontext der europäischen Sicherheitspolitik, in: *Johann Pucher/Johann Frank* (Hrsg.), Strategie und Sicherheit. Der Gestaltungsspielraum der Österreichischen Sicherheitspolitik, Wien 2012, S. 357–368.

²⁴ Siehe die Homepage der Botschaft, <http://moldova.mid.ru/tiraspol>.

²⁵ Quelle: Transnistrisches Sozialforum (<http://forumpmr.org/blog/society/1946.html>.), Antrag- und Ausgabestellen sind das „Haus des Offiziers“ und das Konsulat in Tiraspol'.

²⁶ Angaben des TMR Amts für Statistik – siehe den russischen Wikipedia-Eintrag, Stichwort: Население Приднестровской Молдавской Республики. Die erste Volkszählung (seit der letzten der UdSSR von 1989) fand in Transnistrien im November 2004 statt. Damals wurden 555.347 Bürger gezählt, gegenüber ca. 730.000 im Jahre 1989. Siehe i. E. Wikipedia (russ.), Stichwort: Население Приднестровской Молдавской Республики.

²⁷ Erklärung vor der Duma RF, http://www.gazeta.ru/politics/news/2015/07/01/n_7338809.shtml. Nach der „Novaja gazeta“ sollen hingegen von den 2015 in Transnistrien lebenden 400.000 Bürgern ca. 70 % die Staatsangehörigkeit Russlands besitzen, das wären wesentlich mehr Bürger. Siehe *E. Raceva*, Мы готовы быть вашим форпостом (*Raceva*, Wir sind bereit, euer Vorposten zu sein), Новая газета 2015, Nr. 67 (29.6.), S. 2.

²⁸ Приднестровье. Российские пенсии для граждан РФ вместо „российских надбавок“ для всех? (Transnistrien). Russländische Renten für die Bürger Russlands statt „russländischer Zulagen“ für alle?), siehe unter: <http://regnum.ru/news/1857955.htm>; ferner *Julia Smirnova*, Transnistrien, das düstere Vorbild für die Zukunft der Ostukraine, DIE WELT vom 2.12.2014, S. 6.

²⁹ So etwa *Michael Martens*, „400.000 Leute, ein Präsident: ist das ein Staat?“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS) vom 28.9.2008, S. 11.

worauf sie sich stützt, ist unklar. Die Verschiedenheit der Bevölkerungsangaben dürfte damit zu erklären sein, dass ein beträchtlicher Teil der Bewohner Transnistriens, wie auch des cis-nistrischen, bessarabischen Territoriums der Republik Moldova als Migranten in Russland und in der Ukraine arbeitet, nach wie vor aber an ihren Heimatorten gemeldet sind. Mit ihren Geldüberweisungen unterhalten sie ihre Familien und kehren bisweilen auch nach Hause zurück. So erklärt sich auch, dass die Zahl der Wahlberechtigten bei den Parlamentswahlen am 29. November 2015 offiziell mit 424.508 Personen angegeben wurde, eine Zahl, die offensichtlich auf der offiziellen demografischen Angabe der TMR-Bevölkerung beruht (505.200).

Die Attraktivität der Staatsangehörigkeit Russlands für die Einwohner Transnistriens speist sich, wie im Falle anderer nicht anerkannter De-facto-Staaten auch, aus den durch den russländischen Pass vermittelten, für viele Menschen existenziell wichtigen Möglichkeiten – erstens die Realisierung der Reisefreiheit ins Ausland und zweitens die an die Staatsangehörigkeit Russlands geknüpfte Berechtigung zum Bezug von Sozialleistungen, vor allem von Rentenzahlungen aufgrund der in der UdSSR geleisteten Arbeit. Daraus erklärt sich, dass ca. 50.000 in Transnistrien (2014) lebende Rentner die russländische Staatsangehörigkeit besitzen³⁰.

3. Wirtschaftliche, finanzielle und sonstige Hilfen

Russland unterstützt Transnistrien auf vielfältige Weise, durch finanzielle Transferleistungen, durch humanitäre Hilfe³¹, durch Übernahme der Finanzierung von sozialen Einrichtungen (Kindergärten, Krankenhäuser, Schulen, Kultureinrichtungen usw.), durch Beteiligung an Rentenzahlungen, durch Investitionen, durch die Abnahme von Waren, die in Transnistrien hergestellt werden, durch die Lieferung von Energie usw.

Die Leistungen erfolgen teils durch die föderale Regierung und gewisse Regionen, namentlich Stadt und Gebiet Moskau³², also durch öffentliche Haushaltssmittel, teils von Seiten privater Organisationen, etwa durch den Gorčakov-Fonds, der es sich zur Aufgabe gemacht hat, die staatliche Außenpolitik im Wege von „soft power“ durch Förderung mannigfacher zivilgesellschaftlicher Initiativen jenseits der Grenzen Russlands zu unterstützen³³, oder durch die „Autonome Nichtkommerzielle Organisation ‘Evrazijskaja integracija’“, die zwar ihren Sitz in Moskau hat, aber auf humanitäre Hilfe für Transnistrien spezialisiert ist³⁴. Während der Gorčakov-Fonds auf die Förderung der russischen Kultur im weitesten Sinne im Ausland durch Veranstaltungen spezialisiert ist, finanziert ‘Evrazijskaja integracija’ den Bau von sozialen und kulturellen Einrichtungen, aber auch von Wirtschaftsobjekten.

Transnistrien ist aus eigener wirtschaftlicher Kraft nicht lebensfähig. Das zeigt sich am deutlichsten beim Staatshaushalt. Im Jahre 2011 wies er ein Defizit von 70 % auf³⁵. Russland leistet Budgethilfe, die jährlich zwischen 160 und 200 Mio. USD liegt. Sie

³⁰ Приднестровье. Российские пенсии, Fn. 28.

³¹ <http://gorchakovfund.ru/news/6091/>.

³² Unterstützung des „Bundes der russischen Gemeinden Transnistriens“, <http://www.ruscom-pmr.ru/>.

³³ <http://gorchakovfund.ru/news/6091/>. Aleksandr Michajlovič Gorčakov (1798–1883) war Russlands Außenminister zur Zeit Bismarcks (1856–1882) und einer der bedeutendsten Außenpolitiker im 19. Jahrhundert. Seine Person steht für das gebildete diplomatische, aber auch für das imperiale Russland jener Epoche.

³⁴ <http://www.eurasian.su/pArt.ner/ano-evrazijskaya-integraciya>.

³⁵ Information des Pressedienstes des Präsidenten Ševčuk, <http://tiras.ru/tema-dnja/34241-finansovaya-pomosch-rossii-pridnestrovyyu-pod-voprosom.html>.

fließt primär den Löhnen der Staatsangestellten und den Rentnern zu, denen seit 2008 aus diesen Mitteln eine monatliche Zulage von 165 transnistrischen Rubeln (= 500 Rubel RF) gezahlt wurde. Im Herbst 2014 befasste man sich in der TMR mit der Frage, ob Russlands Finanzhilfe nur darauf verwendet werden sollte, (volle) Renten an die Rentner mit russländischer Staatsangehörigkeit zu zahlen, oder ob daraus eine Zulage an alle Rentner gezahlt werden sollte³⁶. Es blieb bei der bisherigen Regelung. 2015 verschärfte sich die Budgetkrise der TMR. Bis zum Monat der Parlamentswahlen wurden nur 70 % der Löhne der Staatsangestellten und der Renten ausgezahlt³⁷.

Die Durchschnittsrente soll 2016 bei ca. 4.200 Rubeln RF liegen³⁸. Der Durchschnittslohn liegt bei den Staatsangestellten bei ca. 7.200 Rubeln RF, bei den Arbeitnehmern insgesamt bei ca. 11.000 Rubeln RF³⁹.

III. Verfassungsentwicklung und Regierungssystem Transnistriens

1. Die Verfassung der TMR von 1996: Dominanz der Exekutive

Nach den Wirren der Loslösung von der Republik Moldova trat am 17. Januar 1996 die Verfassung der Transnistrischen Moldauischen Republik in Kraft. Sie war am 24. Dezember 1995 per Referendum mit einer Mehrheit von 81,8% verabschiedet worden⁴⁰. Die von der Verfassung errichtete Staatsorganisation unterschied sich wesentlich von den Verfassungen Moldovas, der Ukraine und Russlands⁴¹. Kein Unterschied besteht jedoch hinsichtlich der grundlegenden Verfassungsprinzipien. Die TMR soll ein „souveräner, unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat“ sein. Mit großem Nachdruck bekennt sie sich zum Prinzip der Volksouveränität (Art. 1). Die Verfassung verkündet politische Vielfalt und Meinungsfreiheit, „Weltlichkeit des Staates“ sowie Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften (Art. 8; Art. 9). „Den Status einer offiziellen Sprache nach gleichen Grundsätzen“ gewährt Art. 12 „der moldauischen, russischen und ukrainischen Sprache.“

In der Tradition der Sowjetverfassung hält Transnistrien an dem „ausschließlichen Eigentum des Staates“ an Grund und Boden fest (Art. 5).

Die Bestimmungen über die Grundlagen der Verfassung können nicht vom Parlament, sondern nur im Wege eines Referendums geändert werden (Art. 124).

Der Oberste Sowjet wurde für fünf Jahre gewählt und bestand aus zwei Kammern – der Gesetzgebungsammer aus 32 Abgeordneten und der Kammer der Repräsentanten aus 35 Abgeordneten (Art. 53). Beide Kammern waren im Gesetzgebungsprozess gleichberechtigt; Gesetze kamen nur mit der Zustimmung der absoluten Mehrheit jeder Kammer zustande (Art. 63; 64). Im Übrigen entschied der Oberste Sowjet in Gemeinsamen Sitzungen beider Kammern (Art. 62). Insbesondere hatte er die Kompetenz, die Verfassung mit einer Zweidrittelmehrheit zu ändern, Referenden anzusetzen, die Parla-

³⁶ <http://regnum.ru/news/1857955.html>.

³⁷ <http://davecha.info/pridnestrove/item/v-pridnestrove-s-1-noyabrya-nachnetsya-vyplata-pensij-v-polnom-razmere>.

³⁸ <https://tv.pgrtr.ru/news/20151210/38670>.

³⁹ [http://www.zspu.org/srednyaya-zarplata-v-pmr-vyirosla-s-nachala-goda-na-11-5-protsesta/\(Zahlen für 2013\).](http://www.zspu.org/srednyaya-zarplata-v-pmr-vyirosla-s-nachala-goda-na-11-5-protsesta/(Zahlen für 2013).)

⁴⁰ Wikipedia (russ.), Stichwort: Конституция Приднестровской Молдавской Республики.

⁴¹ Text der Verfassung: Приднестровье. Массовая общественно-политическая газета. Специальный выпуск (Transnistrien. Gesellschaftliches und politisches Massenblatt. Sonderausgabe) vom 31.1.1996.

ments- und die Präsidentenwahlen auszuschreiben, über Krieg und Frieden, die Verhängung des Notstandes und des Ausnahmezustandes zu entscheiden, „die Konzeption der Innen- und der Außenpolitik der TMR“ sowie die wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Programme „zu bestätigen“, den Haushalt zu verabschieden, über „die Struktur der Regierung“ und die Verwaltungsgliederung der TMR zu entscheiden, die ihr rechenschaftspflichtige Regierung zu kontrollieren, die höchsten Richter, den Generalstaatsanwalt, den Chef der Zentralbank auf Vorschlag des Präsidenten zu ernennen sowie die Akte des Präsidenten zu suspendieren und gerichtlich überprüfen zu lassen.

Der Präsident wurde ebenfalls für fünf Jahre gewählt. Er durfte im unmittelbaren Anschluss nur für eine Amtszeit wiedergewählt werden. Die 1991 begonnene Präsidentschaft galt als erste Amtszeit (Art. 5 der Schlussbestimmungen). Der Präsident war Staatsoberhaupt, Chef der Exekutive (Art. 74) und Oberbefehlshaber der Streitkräfte (Art. 81). Er war befugt, die Hauptrichtungen der Innen- und Außenpolitik des Staates zu bestimmen, die Regierung „zu formieren“ und die Akte der Regierung aufzuheben. Die Regierung war an die Akte des Präsidenten gebunden. Die personelle Zusammensetzung der Regierung hatte der Präsident nach ihrer Formierung dem Obersten Sowjet binnen 15 Tagen zur Vertrauensabstimmung vorzulegen. Wurde das Vertrauen versagt, konnte der Präsident die Regierung entweder entlassen oder sie ernennen. Nur wenn der Oberste Sowjet innerhalb von drei Monaten der Regierung erneut das Misstrauen aussprach, musste der Präsident sie entlassen (Art. 93).

Die Regierung war nach Maßgabe der Vorgaben vonseiten des Präsidenten und des Obersten Sowjets für die Leitung und Ausführung sämtlicher Bereiche der Innenpolitik zuständig (Art. 91). Sie war sowohl dem Präsidenten als auch dem Obersten Sowjet rechenschaftspflichtig und hatte gegenüber dem neu gewählten Präsidenten ihren Rücktritt zu erklären (Art. 89).

Die „Gerichtsgewalt“ lag in den Händen allein des Obersten Gerichts der TMR. Es war auch für die „Verfassungskontrolle“ zuständig (Art. 94; 101).

Die Verfassung bekannte sich zur örtlichen Selbstverwaltung und garantiert den Rason- und Stadtsowjets, „selbstständig über soziale, wirtschaftliche, politische und kulturelle Fragen örtlicher Bedeutung zu entscheiden“ (Art. 7). Die besondere Aufmerksamkeit der Verfassung für das ungewöhnlich gestaltete Territorium Transnistriens kommt darin zum Ausdruck, dass in den Grundlagen namentlich sämtliche Städte (Bendery [mitsamt drei namentlich genannten Dörfern]; Dubossary; Rybnica; Tiraspol') und Rayone (Dubossary; Kamenskij; Slobodjejskij; Rybnickij) und damit die territoriale Verwaltungsgliederung der Republik Abschließend aufgezählt und damit der Aufhebung selbst durch den verfassungsändernden Gesetzgeber entzogen werden (Art. 14).

2. Die Verfassungsrevision von 2000: Smirnovs autoritäres Präsidialregime

Dass die Verfassung kein toter Buchstabe war, sondern auch in der TMR als verbindlicher normativer Rahmen des politischen Handelns der verantwortlichen Staatsorgane angesehen wurde, zeigte sich, als sich die zweite Amtszeit Präsident Smirnovs ihrem Ende zuneigte. Smirnov ergriff im Frühjahr 2000 die Initiative zu einer Verfassungsänderung. Sein Motiv war offensichtlich: Er wollte Präsident bleiben und strebte die Kandidatur für eine dritte Amtszeit bei den Präsidentenwahlen im Dezember 2001 an, sah sich daran aber durch die Amtszeitenbeschränkung der Verfassung gehindert. Aber Smirnov beschränkte seine Initiative zur Verfassungsänderung nicht auf den einen Punkt, sondern er hatte den Wunsch, die verfassungsrechtliche Stellung des Präsidenten noch weiter auszubauen, die des Obersten Sowjet hingegen zu schwächen. Smirnov wollte an die Stelle des gemischten präsidentiell-parlamentarischen ein präsidentielles Regierungssystem setzen.

Mit der Verfassungsänderung vom 30. Juni 2000 gelang ihm dies auch⁴². Die TMR wurde förmlich zur Präsidialrepublik erklärt (Art. 55 Abs. 1 Verfassung 2000). Die Amtszeitenbegrenzung wurde gestrichen. Der Präsident war zusammen mit dem Vizepräsidenten nach Mehrheitswahlrecht zu wählen. Die relative Mehrheit sollte ausreichen (Art. 68). Die Stellung des Präsidenten als Haupt der vollziehenden Gewalt wurde unterstrichen, der Begriff der „Regierung“ durch „Ministerkabinett“ ersetzt und ohne formelle Hervorhebung in das dem Präsidenten gewidmete Kapitel eingefügt. Der Präsident bestimmte nicht mehr nur die Richtlinien der Politik, sondern wurde nun ausdrücklich ermächtigt, auch „Maßnahmen zu ihrer Realisierung zu ergreifen“ (Art. 70).

Der Oberste Sowjet wurde in ein verkleinertes Einkammerparlament mit 43 (statt 68) Abgeordneten umgewandelt (Art. 59). Er verlor die Kontrollfunktion gegenüber dem Präsidenten und dem Ministerkabinett. Von der Regierungsbildung war der Oberste Sowjet nun vollständig ausgeschlossen. Der Präsident erhielt das Recht des aufschiebenden Vetos gegenüber den Gesetzesbeschlüssen des Parlaments, dessen Überwindung einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedurfte (Art. 65).

Die Verfassung sah nun ausdrücklich ein Verfassungsgericht als Organ vor und regelte seine Stellung in den Grundzügen (Art. 86). Die sechs Verfassungsrichter werden – im Verhältnis von 2:2:2 – vom Präsidenten, vom Obersten Sowjet und vom Richterkongress der Republik ernannt und entlassen. Der Gerichtsvorsitzende wird vom Obersten Sowjet auf Vorschlag des Staatspräsidenten ernannt (gewählt). Die Amtszeit beträgt sieben Jahre. Eine Wiederwahl ist nicht ausgeschlossen, also von Verfassungswegen möglich. Die Kompetenzen des Gerichts sind relativ breit gefächert. Sie schließen auch die Individualbeschwerde der Bürger wegen Grundrechtsverletzungen und die konkrete Normenkontrolle auf Antrag der ordentlichen Gerichte und der Wirtschaftsgerichte ein. Das Verfassungsgericht besteht seit dem Juni 2002⁴³. Die Zahl der Eingänge ist mit 37 und die seiner Entscheidungen mit 25 (Zahlen für 2013) relativ hoch⁴⁴.

Nachdem die Amtszeitenbegrenzung entfallen war, wurde *Igor' Smirnov* 2001 und 2006 als Präsident der TMR wiedergewählt. Seine Präsidentschaft nahm immer mehr die Züge einer autokratischen Herrschaft an. Dazu trug auch der Umstand bei, dass *Smirnov* inzwischen auch der mächtigste Unternehmer Transnistriens geworden war. Denn er hatte seine seit Beginn der TMR bestehende, 20-jährige Präsidentschaft dazu genutzt, sich systematisch, vor allem durch lukrative grenzüberschreitende Aktivitäten und Privatisierungen ein Wirtschaftsimperium aufzubauen, welches das Wirtschaftsleben in Transnistrien beherrscht⁴⁵. Den Kern dieses Imperiums bildete der Konzern „*Šerif*“⁴⁶, der fast zwei Dutzend Unternehmen, darunter einige der stärksten des Landes, umfasst und mit über einer halben Milliarde US-Dollar im Jahr (2014) mit Abstand der größte Steuerzahler Transnistriens ist⁴⁷. Die Holding trägt etwas über die Hälfte der Steuereinnahmen der TMR bei. In der Öffentlichkeit ist er insbesondere präsent durch die bedeutendste Supermarktkette der Republik, den Sportkomplex und Fußballklub „*Šerif*“, Tankstellen, eine Bank, einen Fernsehsender, Spielautomaten und die Luxus-Cognac-Marke „*Kvint*“.

⁴² Text der Verfassungsänderung unter <http://www.olia.idknet.com/constit.htm>, besucht am 26.1.2016.

⁴³ Siehe das Interview vom 12.6.2014 mit dem Vorsitzenden des Verfassungsgerichts, *Oleg Kantemirovič Kabaloev*, der seit 2009 im Amt ist, <http://novostipmr.com/ru/news/14-06-12/oleg-kabaloev-konstitucionny-sud-vne-politiki-eto-neprelozhnyy>.

⁴⁴ Mitteilung des Gerichtsvorsitzenden *Kabaloev*, Fn. 43.

⁴⁵ *Michael Martens*, Geschäftsinteressen jenseits des Dnjestr, in: FAZ vom 23.7.2005, S. 6.

⁴⁶ Wikipedia (russ.), Stichwort: Шериф (холдинг), dt. Eintrag: Sheriff (Unternehmen).

⁴⁷ Siehe die Tabelle, Fn. 46.

3. Der Verfassungskonflikt von 2009/2010 und seine Beilegung

Im Frühjahr 2009, inzwischen war Evgenij Ševčuk Vorsitzender des Obersten Sowjets geworden, ergriff eine Gruppe von 17 Abgeordneten der Mehrheitsfraktion „*Obnovlenie*“ die Initiative und brachte im Obersten Sowjet den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Verfassung ein, der eine Stärkung der Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Präsidiallexekutive, die Abschaffung des Vizepräsidentenamtes und die Rückkehr zur Mitwirkung des Obersten Sowjet an der Bildung der Regierung (Ministerkabinett) vorsah. Offensichtlich wollte man die Selbstherrlichkeit Präsident *Smirnovs* eindämmen. Der Entwurf wurde am 15. April 2009 in Erster Lesung mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit von 30 Abgeordneten verabschiedet, obwohl *Smirnov* sich heftig gegen ihn ausgesprochen hatte⁴⁸. Dem Präsidenten gelang es darauf, teils im Obersten Sowjet, teils unter den gesellschaftlichen Organisationen im Bündnis mit der „Sozial-Patriotischen Partei“ und einigen weiteren Parteien eine Gegenbewegung mit einem „Koordinationsrat“ zu mobilisieren, sodass „*Obnovlenie*“ sich gezwungen sah, den Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung zurückzuziehen.

Doch mit dem Erfolg begnügte sich *Smirnov* nicht: Er berief am 7. Mai 2009 eine „Kommission zur Entwicklung und Vervollkommnung der Verfassung“, die eine weitere Stärkung der Präsidiallexekutive vorschlug. Daraufhin bildete der Oberste Sowjet am 26. Juni eine alternative Verfassungskommission⁴⁹. Um die Konfrontation zu entschärfen, trat *Evgenij Ševčuk* am 8. Juli 2009 vom Vorsitz des Obersten Sowjet zurück, jedoch nicht ohne Präsident *Smirnov* in seiner Rücktrittserklärung scharf anzugreifen⁵⁰:

Wie Rost zerfressen die TMR heute Korruption, Familienwirtschaft [semejstvennost'] und Veterinärwirtschaft [kumovstvo]. Es ist Tradition geworden, dass die Argumente von Profis zweitranzig sind. Hauptprinzip der Bildung des Systems der Verwaltung wurde das Prinzip der persönlichen Ergebenheit gegenüber einer Person, nicht Ergebenheit gegenüber der anvertrauten Sache. Und das Wichtigste: Transnistrien rutscht von der sogenannten Selbsterhaltungsfähigkeit in eine tiefe Armut ab, die die Hauptgefahr sowohl für jeden Bürger der TMR als auch für den Staat ist [...] Setzt man etwa darauf, dass die juristischen Einheiten viele Bürger nicht begreifen und dass es gelingen wird, diese Verfassung [sc. die vom Präsidenten eingebrachte Fassung – O. L.] „ehrlich“ zu realisieren? Doch wie nennt man die vorgeschlagene Ordnung? Monarchie? Sultanat? Diese Variante und diese Ansätze sind meiner Meinung nach unannehmbar [...] Im Interesse einiger Personen soll nach dem Jahre 2000 die Verfassung erneut radikal umgekrempelt werden, und das ist meiner Ansicht nach das reale Ziel dieses Verfassungsentwurfs: der Kampf um die Macht und dafür, eine Gruppe von Personen an der Macht und an der Futterkrippe des Staatshaushalts zu halten.

Smirnov lenkte nicht ein. Die Konfrontation zwischen ihm und dem Parlament hielt auch in den folgenden Monaten an. Am 18. November 2009 hatte die politische Krise in der TMR ihren Höhepunkt erreicht, als der Oberste Sowjet den von Präsident *Smirnov* eingebrachten Entwurf zur Änderung der Verfassung fast einstimmig verwarf und der Vorsitzende der Partei „*Obnovlenie*“ und Vorsitzende des Obersten Sowjets, Ševčuk, in einer großen Rede erneut mit *Smirnov* abrechnete, ihm einen Anschlag auf die Substanz der Verfassung vorwarf und ihn aufforderte, seinen undemokratischen Verfassungsentwurf zurückzuziehen, das verfassungswidrige Referendum abzusagen und seinem,

⁴⁸ B. Колесниченко, Некоторые заметки по поводу политического кризиса (*Kolesničenko*, Einige Bemerkungen aus Anlass der politischen Krise), <http://www.olvia.idknet.com/ol164-06-09.htm>.

⁴⁹ <http://regnum.ru/news/1180524.html?forprint>.

⁵⁰ Auszüge aus der Rücktrittserklärung: siehe Wikipedia (russ.), Stichwort: Конституция Приднестровской Молдавской Республики, dort weiter unter der Überschrift: Конституционный кризис 2009 года (Hervorhebung in Wikipedia im grauen Textfeld).

Ševčuks Beispiel zu folgen und zum Wohle der Bevölkerung Transnistriens das Präsidentenamt niederzulegen⁵¹.

4. Die Verfassungsrevision von 2011: Rückkehr zum Gleichgewicht der Gewalten

Präsident *Smirnov* dachte jedoch nicht daran zurückzutreten. Zum Jahreswechsel 2009/2010 kam gleichwohl konstruktive Bewegung in den Konflikt. Man einigte sich darauf, eine neue, gemeinsame Verfassungskommission zu bilden, in welcher die drei Gewalten der TMR paritätisch mit je drei Funktionsträgern vertreten waren. Sie nahm am 25. Februar 2010 ihre Tätigkeit auf. In ihr überwogen professionelle Juristen⁵². Ein Jahr arbeitete die Kommission an dem Entwurf eines neuen Verfassungsänderungsgesetzes. Am 10. März 2011 veröffentlichte sie ihn auf der Homepage des Obersten Sowjets. Der Oberste Sowjet behandelte den Entwurf im Mai/Juni in drei Lesungen und verabschiedete ihn mit einigen Korrekturen am 29. Juni 2011. Am 6. August 2011 trat die revidierte Verfassung in Kraft⁵³. Sie gilt seither unverändert.

Der neue Verfassungstext ist ein Kompromiss, bei dem Präsident *Smirnov* und seine Exekutive dem Obersten Sowjet jedoch erhebliche Zugeständnisse machen mussten. Zwar ist die Erklärung der TMR zur „Präsidialrepublik“ erhalten geblieben (Art. 55 Abs. 1 Verfassung 2011), und das Kapitel über den Präsidenten als Staatsoberhaupt rangiert nun vor dem Kapitel über den Obersten Sowjet; auch hat der Präsident die Kompetenz behalten, die Richtlinien der Innen- und Außenpolitik zu bestimmen (Art. 59 Abs. 3), aber der Präsident gilt nun nicht mehr als der Chef der Exekutive. Die Kompetenz zur Ausübung der vollziehenden Gewalt liegt vielmehr bei der „Regierung“ (Art. 764), welcher jetzt wieder ein eigenes Verfassungskapitel (Kap. 31, Art. 761–768) gewidmet ist. Erneut eingeführt wurde die Beschränkung der Wiederwahl des Präsidenten auf zwei Amtszeiten hintereinander.

Der Vorsitzende der Regierung und das Kabinett sind gegenüber dem Präsidenten erheblich gestärkt worden, und zwar dadurch, dass der Regierungschef nicht mehr allein vom Präsidenten ernannt wird, sondern auch der Zustimmung des Obersten Sowjets bedarf, dass die weiteren Mitglieder des Kabinetts auf Vorschlag des Regierungschefs vom Präsidenten ernannt werden und dass der Präsident auch die Struktur der Regierung nur auf Vorschlag des Regierungschefs bestimmen kann (Art. 763).

Differenziert geregelt ist die Befugnis des Präsidenten, den Obersten Sowjet unter bestimmten Voraussetzungen aufzulösen, wenn es bei der Regierungsbildung zu keiner Einigung kommt sowie im Falle eines erfolgreichen parlamentarischen Misstrauensvotums gegenüber der Regierung. Geblieben ist dem Präsidenten das starke suspensive Veto gegenüber den vom Obersten Sowjet beschlossenen Gesetzen.

Insgesamt lehnen sich die in dieser jüngsten Verfassungsrevision getroffenen Regelungen stark an die Bestimmungen der Verfassung Russlands über die Kompetenzverteilung zwischen dem Präsidenten, der Regierung und dem Parlament an. Das ist auch

⁵¹ Text der Rede Ševčuks, <http://regnum.ru/news/1226957.html>.

⁵² Die Exekutive war durch den Justizminister *Sergej Stepanov*, die Direktorin der Verwaltung für Staat und Recht in der Präsidialadministration, *Lija Piontovskaja*, und den Vizepräsidenten der TMR, *Aleksandr Karaman* vertreten. Das Parlament war durch die Abgeordneten *Galina Antufjeva* und *Vladimir Bondar'* sowie die Mitarbeiterin aus der Parlamentsverwaltung, *Ekaterina Pavlova*, vertreten, die Gerichtsgewalt durch den stellvertretenden Vorsitzenden des Verfassungsgerichts, *Vasilijs Garaga* sowie die beiden stellvertretenden Vorsitzenden des Obersten Gerichts (*Natalja Demkina*) und des Obersten Wirtschaftsgerichts (*Tamara Gerun*).

⁵³ Text: <http://president.gospmr.ru/ru/news/konstituciya-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki>.

kein Zufall, denn der Seitenblick auf das Verfassungsrecht der Russländischen Föderation begleitet die einschlägigen Diskussionen in Transnistrien seit der Verfassungsgesetzgebung von 1995/1996.

5. Die Präsidentenwahlen vom Dezember 2011

Seit Oktober 1991, als sich im Auflösungsprozess der UdSSR Transnistrien von der Moldauischen SSR separierte und als Transnistrische Moldauische Republik (PMR) konstituierte, hatte *Igor' Smirnov* als Präsident an ihrer Spitze gestanden. Nun gab es eine echte Überraschung: Die Präsidentenwahlen 2011 endeten mit einem echten Machtwechsel. *Smirnov* wurde abgewählt.

Im 1. Wahlgang am 11. Dezember 2011 rivalisierten sechs Kandidaten um das Präsidentenamt: Außer *Smirnov* kandidierten der ehemalige Vorsitzende des Obersten Sowjets, *Evgenij Ševčuk*, dessen Nachfolger, der seit 2009 amtierende Vorsitzende des Obersten Sowjets TMR, *Anatolij Vladimirovič Kaminskij*, der Vorsitzende der KP Transnistriens, *Oleg Olegovič Choržan*, der Soziologieprofessor *Dmitrij Jur'evič Soin*, hervorgetreten als Hauptideologe der militant Moskau-orientierten Partei „Proryv“, und der Politologe *Andrej Michajlovič Safonov*, ein prominenter Vertreter der transnistriischen Intelligenz, der seit 2001 für das Präsidentenamt kandidiert hatte. Während *Smirnov* und *Ševčuk* als Parteilose kandidierten, kandidierte *Kaminskij* auch in seiner Eigenschaft als Parteivorsitzender von „*Obnovlenie*“.

Das Ergebnis des 1. Wahlgangs war sensationell: *Smirnov* landete mit 24,66 % (= 61.238 Stimmen) nur auf dem dritten Platz, knapp hinter *Kaminskij*, der auf 26,30 % (= 65.331 Stimmen) kam, und weit hinter *Ševčuk*, der mit 38,55 % (= 95.062 Stimmen) souverän den ersten Platz belegte⁵⁴. *Smirnov* war ausgeschieden! Das war allerdings nicht unerklärlich, denn Russland hatte *Smirnov* seine Gunst entzogen. Der Chef der Administration des Präsidenten, *Sergej Naryškin*, hatte ihm von einer Kandidatur abgeraten und öffentlich den Vorsitzenden des Obersten Sowjets, *Kaminskij*, für das Präsidentenamt empfohlen⁵⁵. Flankiert wurde die Empfehlung des Kreml durch eine Aktion, die Präsident *Smirnov* noch empfindlicher treffen musste: Das Untersuchungskomitee Russlands hatte kurz vor den Wahlen gegen *Smirnovs* Sohn *Oleg*, der sich in Russland als Unternehmer betätigte, ein Ermittlungsverfahren mit dem Vorwurf eingeleitet, 160 Mio. Rubel, die als humanitäre Hilfe für Transnistrien bestimmt waren, unterschlagen zu haben⁵⁶. Auf den Präsidenten fiel dadurch ein dunkler Schatten.

Die Stichwahl am 25. Dezember 2011 entschied *Evgenij Ševčuk* überzeugend für sich. Er kam bei 165.502 Stimmen auf 73,88 %, während *Kaminskij* nur 44.071 Stimmen bzw. 19,6 % erhielt⁵⁷. Auch dieses Ergebnis war bemerkenswert, weil nämlich nicht *Ševčuk*, sondern *Kaminskij* vom Kreml unterstützt wurde⁵⁸. Nach anderen Quellen soll Moskau dagegen *Ševčuk* favorisiert haben⁵⁹. Die Grenzen des Moskauer Einflusses auf die inneren Verhältnisse Transnistriens lagen damit zutage.

⁵⁴ Die restlichen drei Kandidaten folgten mit teilweise unter 1% weit abgeschlagen, siehe i. E. den russischen Wikipedia-Eintrag, Stichwort: Президентские выборы в Приднестровской Молдавской Республике (2011), deutscher Eintrag: Transnistrische Präsidentschaftswahl 2011.

⁵⁵ B. Соловьев, Осторожно, дети! (*Solov'ev*, Vorsicht - Kinder!), <http://www.kommersant.ru/doc/1806841>.

⁵⁶ Соловьев, Fn. 55; Karl-Peter Schwarz, Transnistriens Präsident kämpft um seine Macht, FAZ vom 13.12.2011, S. 5.

⁵⁷ Соловьев, Fn. 55.

⁵⁸ So die Internetzeitung „*gazeta.ru*“, http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2011/12/26/n_2147370.shtml.

⁵⁹ <https://tiras.ru/tema-dnja/337-prezendiada-evgenija-shevchuka.html>.

Mit *Evgenij Ševčuk* siegte ein Politiker, der sich in mehrfacher Hinsicht deutlich von seinen Konkurrenten unterschied, nicht zuletzt dadurch, dass er Vertreter einer jungen, weltoffenen und fachlich gut ausgebildeten Politikergeneration in der TMR ist. *Ševčuk* wurde 1968 in Rybnica, also im Norden Transnistriens, geboren, ist ukrainischer Nationalität⁶⁰ und war zum Zeitpunkt seiner Wahl 43 Jahre alt. Er hatte – in Tiraspol', Kiew und Moskau – schwerpunktmaßig Volkswirtschaft, aber auch Jura studiert und darüber hinaus ein von der britischen Regierung veranstaltetes Kursprogramm für Politiker in London sowie die Diplomaten-Akademie des ukrainischen Außenministeriums in Kiew absolviert.

Nach seinem Studium hatte *Ševčuk* zunächst im TMR-Innenministerium gearbeitet, wo er mit der Verfolgung von Wirtschaftskriminalität und Steuerfahndung befasst war, und war dann in den von Präsident *Smirnov* beherrschten Mischkonzern „*Šerif*“, den Hauptarbeitgeber in der TMR, hinübergewechselt. Seit den Wahlen in 2000 war *Ševčuk* Abgeordneter des Obersten Sowjets der TMR und 2005 Vorsitzender der Partei „*Obnovlenie*“, die nun stärkste Fraktion wurde und *Ševčuk* zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets wählte. In dieser Funktion geriet *Ševčuk* 2009 in den oben geschilderten massiven Konflikt mit Präsident *Smirnov*.

Die Verfassungskrise ist durch die Verfassungsrevision von 2011 und die Wahl *Evgenij Ševčuks* zum Präsidenten im Dezember desselben Jahres definitiv beendet und auch bewältigt worden. Als solche ist die Krise ein erstaunliches Phänomen, das nicht recht zu dem Bild passt, dass westliche Medien gewöhnlich von Transnistrien als dem „Freilichtmuseum des Kommunismus“⁶¹, der „Republik *Smirnovs*“, „dem totalitären Ministaat“⁶², dem „pittoresken Operettenreich am Dnestr“⁶³ usw. zeichnen. Dass es zu der Krise, die im Kern ein Machtkampf zwischen dem Präsidenten und dem Obersten Sowjet, zwischen Legislative und Exekutive war, überhaupt kommen und der Konflikt zwischen ihnen sich so lange hinziehen konnte, ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der schwierigen, notstandsähnlichen Lage, in welcher sich Transnistrien seit dem Sezessionskrieg von 1991/1992 befindet, eine überraschende Tatsache.

Angesichts der Bedeutung, die Russland für die Stabilität, ja Existenz der TMR besitzt, wirft die Verfassungskrise die Frage auf, welche Rolle Moskau in der Krise gespielt hat oder ob es überhaupt eine Rolle in ihr gespielt hat?

Man gewinnt aus den Vorgängen den Eindruck, dass Russlands Staatsführung in den Konflikt nicht eingegriffen, sich vielmehr zurückgehalten und eher neutral verhalten hat. Das erscheint nur auf den ersten Blick überraschend. Tatsächlich sprechen mehrere Gesichtspunkte dafür, dass es sich so verhält. Eines dürfte nicht zweifelhaft sein: Moskau hätte interveniert und in dem Konflikt offen Partei ergriffen, wenn seine Machtstellung in Transnistrien durch die Krise ernsthaft in Gefahr geraten wäre. Das war jedoch zu keiner Zeit der Fall! Der Grund ist klar zu benennen: Alle gesellschaftlichen Kräfte und die gesamte politische Elite Transnistriens sind vollständig auf Moskau hin orientiert. Dies ist ein die ganze Republik TMR seit ihrem Sezessionskrieg einender, stabiler und

⁶⁰ Siehe die offizielle Homepage des TMR-Präsidenten: <http://president.gospmr.ru/ru/bio>. Siehe ferner: Wikipedia, Stichwort: Шевчук, Евгений Васильевич, deutscher Eintrag: Jewgeni Wassiljewitsch Schewtschuk.

⁶¹ DIE WELT vom 20.11.2009, S. 8.

⁶² FAZ vom 4.3.2014, S. 8 (kps).

⁶³ NZZ vom 17.10.2006, S. 6. *Michael Martens* hat die TMR einmal „Eine Art Sowjetunion im Marklin-Format“ genannt, eine besonders originelle Bezeichnung, die sich treffend auf die strangartig am Dnestr hinziehende schmale Gestalt Transnistriens bezieht. Vgl. *ders.*, Rückenwind aus Kiew. Moldau will Transnistrien-Konflikt mit Hilfe der Ukraine lösen, in: FAZ vom 10.1.2005, S. 12.

umstrittener Grundkonsens⁶⁴. Für den Konsens gibt es einen klaren Beleg: das Referendum 17. September 2006 über die Frage eines Anschlusses Transnistriens an Russland, die von 97,1 % der Abstimmenden mit „JA“ beantwortet⁶⁵ wurde.

Der Kreml konnte es sich wegen der fraglosen Loyalität aller politischen Gruppen in Transnistrien zu Russland also leisten, dem Konflikt zwischen Präsident *Smirnov* und dem Obersten Sowjet mehr oder weniger gelassen und unbesorgt zuzuschauen. Die Tatsache, dass Moskau bei den Präsidentenwahlen im Dezember 2011 den Amtsinhaber *Smirnov* nicht mehr unterstützte, spricht außerdem dafür, dass *Smirnov* die Rückendeckung Moskaus schon während der Krise verloren hatte. Man kann vermuten, dass *Dmitrij Medvedev*, der zu jener Zeit Russlands Präsident war, die Kandidatur *Evgenij Ševčuks* favorisierte, weil er ihm nicht nur altersmäßig nahe stand, sondern auch den Typ eines modernen, weltläufigen Politikers repräsentierte und sich dadurch von dem noch völlig sowjetisch geprägten und inzwischen starr und autokratisch gewordenen „roten Direktor“ *Smirnov* vielversprechend abhob.

6. Russlands mit Moldova und Transnistrien befasste „Kontrolleure“

Obwohl der Kreml hinsichtlich der Loyalität *Ševčuks* gegenüber Russland eigentlich keine Sorge zu haben brauchte, hielt er es anscheinend für geboten, wenig später zwei politische Schwergewichte als „Aufpasser“ für Moldova zu ernennen. Am 5. April 2012 ernannte Präsident *Medvedev* *Farit Mubarakševič Muchametšin* aus Tatarstan zum Botschafter der Russändischen Föderation in Moldova. *Muchametšin* war zwar zeitweilig im Außenministerium tätig gewesen, ist aber kein Karrierediplomat. Vielmehr besitzt er das Profil eines politischen Spitzenbeamten⁶⁶. Für seinen Posten in Chișinău mit Zuständigkeit auch für Transnistrien qualifiziert ihn offensichtlich der Umstand, dass er bis zu seiner Ernennung zum Botschafter Chef des Föderalen Amtes für die Angelegenheiten der GUS, der im Ausland lebenden Landsleute und der internationalen humanitären Hilfe sowie Sondervertreter des Präsidenten Russlands für die Beziehungen zu den GUS-Staaten war. Jede dieser Funktionen weist einen engen, spezifischen Bezug zu den Aufgaben und Problemen auf, die mit dem Botschafterposten in Moldova verbunden sind.

Die herausragende politische Bedeutung, die Transnistrien für Russland besitzt und die besondere Aufmerksamkeit, die der Kreml der TMR angedeihen lässt, spiegelt sich vor allem aber darin wider, dass beim Präsidenten Russlands ein „Sondervertreter für Transnistrien“ installiert und am 21. März 2012 mit einem politischen Schwergewicht besetzt wurde, nämlich mit dem Stellvertretenden Vorsitzenden der föderalen Regierung, *Dmitrij Rogozin*⁶⁷. *Rogozin* ist für den Militärisch-industriellen Komplex Russlands, für die Wirtschaft und das Beschaffungswesen aller drei Waffengattungen, die Polarzone, die Atomindustrie und die „Weltraumbahnhöfe“ zuständig.

Weswegen der Kreml den Posten eines Sondervertreters für Transnistrien zu diesem Zeitpunkt eingerichtet und ihn mit einer Person besetzt hat, die seit Langem den Ruf eines politischen Scharfmachers und großrussischen Nationalisten genießt, dürfte seinen Grund in den Begleitumständen und dem Ergebnis der Präsidentenwahlen gehabt haben.

⁶⁴ Stefan Troebst, Wie ein skythischer Bogen. Transnistrien als slawisches Bollwerk zwischen dem Orient und Europa, in: FAZ vom 7.10.2002, S. 8.

⁶⁵ Mitteilung der Zentralen Wahlkommission der TMR über die Ergebnisse: <http://www.cikpmr.com/index.php/o-vyborakh-i-referendumakh/informatsiya-o-referendumakh/item/211-rezulaty-referendum-17-sentyabrya-2006-goda>.

⁶⁶ Zu *Muchametšin* siehe Wikipedia (russ.), Stichwort: Фарит Мубаракшевич Мухаметшин.

⁶⁷ Dekret (Ukaz) des Präsidenten vom 21.3.2012, Text: Собрание Законодательства Российской Федерации, 2012, Nr. 13, Pos. 1499.

Sie haben vermutlich bei dem kurz vor seiner Rückkehr ins Präsidentenamt stehenden Vladimir Putin die Befürchtung geweckt, Transnistrien könne unter Ševčuk eine instabile Entwicklung nehmen und der Kontrolle des Kreml entgleiten. Die zeitgleiche Ernennung Rogozins und Muchametšins signalisierte jedenfalls allen in Moldova und darüber hinaus in der Region wirkenden Mächten, dass Moskau nicht gewillt ist, Transnistrien aus seiner Kontrolle zu entlassen.

7. Die Parlamentswahlen vom 29. November 2015

Das Ergebnis der Parlamentswahlen vom 29. November 2015 war die zweite große politische Überraschung der inneren Entwicklung Transnistriens in jüngster Zeit. Bei einer Gesamtzahl von 424.508 Wahlberechtigten gingen bei den Wahlen 205.228 Wahlberechtigte, d. h. 47, 4 %, zur Wahl⁶⁸. Die Partei „Obnovlenie“ siegte in 33 der 43 Wahlkreise⁶⁹. Mit 34 Abgeordneten ist sie nicht nur die stärkste, sondern auch die einzige Fraktion im Obersten Sowjet der VI. Legislaturperiode. Die Fraktion setzt sich aus 16 Funktionären der Partei, zehn Vertretern des mit der Partei verbundenen Konzerns „Šerif“ und sieben weiteren Sympathisanten aus dem Kreise der unabhängigen Kandidaten zusammen⁷⁰. „Obnovlenie“ hatte bereits bei den vorhergehenden Parlamentswahlen zur V. Legislaturperiode vom 12. Dezember 2010 einen klaren Sieg davon getragen: Bei einer Wahlbeteiligung von 42,6 %⁷¹ erhielt sie damals 25 der zu vergebenden 43 Sitze. Nur die KP Transnistriens und die Partei „Proryv“ (Durchbruch)⁷², beide weit abgeschlagen, hatten jeweils einen Sitz erringen können. 16 Sitze gingen damals an parteilose Kandidaten⁷³.

Bei den Wahlen von 2015 errang die KP Transnistriens 1 Sitz⁷⁴, ebenso die Partei „Vozroždenie (Wiedergeburt)⁷⁵, die zwar als „Präsidentenpartei“ entstanden war, deren Verhältnis zum Präsidenten Ševčuk aber unklar ist. Eine Reihe von Splitterparteien, die teilweise Ableger der in Russlands Duma vertretenen kremltreuen Parteien sind⁷⁶, ging

⁶⁸ <https://tv.pgtrk.ru/news/20151206/38513>, besucht am 24.1.2016.

⁶⁹ <http://www.cis-emo.net/ru/news/komanda-opponentov-shevchuka-pobedila-na-vyborah-v-pridnestrove>. Um die 43 Sitze (Mandate) hatten sich 137 Kandidaten beworben, darunter 31 bisherige Mandatsinhaber. Von ihnen konnten nur 20 in den Obersten Sowjet zurückkehren. <https://tv.pgtrk.ru/news/20151206/38513>.

⁷⁰ <https://tv.pgtrk.ru/news/20151206/38513>.

⁷¹ Gemäß Art. 107 lit. b) des TMR-Wahlgesetzbuches vom 14.7.2000 müssen 25 % der Wahlberechtigten an der Wahl teilnehmen, damit sie als gültig anerkannt werden kann. In absoluter Zahl beteiligten sich 171.771 von 424.508 Wahlberechtigten. Nachweise: Wikipedia (russ.), Stichwort: Выборы в Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики (2010).

⁷² „Proryv“, 2006 aus einer Jugendorganisation hervorgegangen, machte durch radikale politische Aktionen gegen die Republik Moldova und für den Anschluss an Russland auf sich aufmerksam, und unterstützte entschieden Präsident Igor Smirnov. Siehe i. E. Wikipedia (russ.), Stichwort: ПРОРЫВ! (политическая партия), engl. Eintrag: Proriv (Transnistria).

⁷³ Bei denen handelt es sich aller Erfahrung nach um Anhänger der Präsidialexekutive.

⁷⁴ Im Wahlkreis 40 (Tiraspol') war, wie schon 2010, der Parteivorsitzende Oleg Olegovič Choržan erfolgreich.

⁷⁵ Im Wahlkreis 14 (Dubosary) war der Vorsitzende der Partei, Andrej Viktorovič Sipčenko, erfolgreich.

⁷⁶ Liberaldemokratische Partei Transnistriens, Sozial-Demokratische Partei Transnistriens, „Spravedlivaja Respublika“ (Gerechte Republik), Kommunistische Partei Transnistriens, „Rodina“ usw. Siehe dazu die Analyse von P. Konoplëv, Партстроительство в ПМР: ‘Кто там шагает левой?’ (Konoplëv, Partiewesen in der TMR: ‘Wer schreitet dort links?’), <https://dniestra.ru/content/partstroitelstvo-v-pmr-%3C%3Ctko-tam-shagaet-levoy%3E%3E>. Der Autor betätigt sich als politischer Publizist, neigt jedoch als bekennender Nationalbolschewik zu exzentrischen Positionen, von denen

bei den Wahlen leer aus. Die Partei „Rodina“ ist seit Sommer 2014 überhaupt von der Bildfläche verschwunden. Sie war 2012 von *Aleksandr Akimovič Karaman*, der in den 1990er Jahren Vizepräsident der TMR war, auf der Grundlage einer Reihe militant pro-russischer Splitterparteien in Verbindung mit der gleichnamigen rechtsradikal-russischen Partei *Dmitrij Rogozins* gegründet worden. Bis zum Sommer 2014 hatte *Karaman* „Rodina“ auch geleitet. Als er dann Stellvertretender Ministerpräsident der „Volksrepublik Doneck“ und später deren Außenminister wurde und in die Ostukraine umzog, war dies das Ende der Einmannpartei.⁷⁷

Die erneut siegreiche Partei „Obnovlenie“ repräsentiert hauptsächlich die Geschäftswelt Transnistriens, in welcher nach wie vor der Klan des Ex-Präsidenten *Igor Smirnov* über den Konzern „Šerif“ eine gewichtige Rolle spielen dürfte. Insgesamt beschäftigt der Konzern über 15.000 Arbeitnehmer (2015), eine Basis und Vernetzung, die *Smirnov* auch nach dem Verlust des Präsidentenamtes einen erheblichen Einfluss auf Gesellschaft und Politik Transnistriens sichert und ihm die Möglichkeit gibt, aus dem Hintergrund auf die Politik der TMR mehr oder weniger großen Einfluss auszuüben. Die Wahl eines mehrheitlich in Opposition zu Präsident Ševčuk stehenden Parlaments Ende November 2015 deutet darauf hin.

Eugenij Ševčuk hat inzwischen zwar die Möglichkeiten seines Amtes dazu genutzt, eine mit „Šerif“ konkurrierende Ladenkette zu gründen („Furšet“), aber eine mit *Smirnov* auch nur annähernd vergleichbare wirtschaftliche Machtposition hat er nicht erlangt. Die Ergebnisse der Parlamentswahl vom 29. November 2015 zeigen vielmehr, dass es ihm in seiner bald fünfjährigen Amtszeit nicht gelungen ist, sich eine feste, sichere „Hausmacht“ in der Republik aufzubauen. Dies wirft einen langen Schatten auf Ševčuks Chancen, in den nächsten, Ende 2016 stattfindenden Präsidentenwahlen für eine zweite Amtszeit wiedergewählt zu werden. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass der derzeitige Vorsitzende des Obersten Sowjets, *Vadim Nikolaevič Krasnosel'skij* als Exponent der Partei „Obnovlenie“, in Koalition mit dem *Smirnov*-Klan Ševčuk als Präsident ablösen wird.

IV. Initiativen zur Lösung des Transnistrienkonflikts

Transnistrien ist ein de facto-Staat oder de facto-Regime⁷⁸. Niemand, nicht einmal Russland hat die TMR anerkannt. Deren Anerkennung, selbst durch Russland, ist auch äußerst unwahrscheinlich⁷⁹. Demgegenüber gab es zwischen 1993 und 2003 mehr oder weniger intensive Bemühungen der Konfliktparteien und der von dem Konflikt betroffenen Nachbarstaaten, Transnistrien in die Republik Moldova zu re-integrieren. Der interessanteste und zeitweilig auch Erfolg versprechende war der Ansatz der Umgestaltung der Republik Moldova in einen Bundesstaat.

seine Analysen mehr oder weniger stark beeinflusst sind. Als Splitterparteien haben sich auch „Respublika“, „Narodnaja Volja“, „Patriotičeskaja Partija Pridnestrov'ja“ erwiesen. Die „Patriotische Partei Transnistriens“, die 2006 auf der Grundlage einer Reihe von gesellschaftlichen Organisationen vom *Smirnov*-Klan gegründet und von *Smirnovs* Sohn *Oleg* geleitet wurde, erlebte zunächst einen raschen Aufstieg, wurde schon 2010 aber de facto wieder aufgelöst. Zu ihr siehe Wikipedia (russ.), Stichwort: Патриотическая партия Приднестровья, engl. Eintrag: Patriotic Party of Pridnestrovie.

⁷⁷ Siehe i. E. Wikipedia (russ.). Stichwort: Караман, Александр Акимович, dt. Eintrag: Alexander Akimowitsch Karaman.

⁷⁸ Otto Luchterhandt, Die de-facto-Staaten in Europa: Ärgernis oder Vorboten der Veränderung?, in: Eckart D. Stratenstuhle (Hrsg.): Heilsame Vielfalt? Formen differenzierter Integration in Europa, Baden-Baden 2014, S. 275–295 (275 f., m. w. N.).

⁷⁹ Luchterhandt, Fn. 78, S. 286.

1. Ansätze zur Reintegration Transnistriens durch Föderalisierung

a) Das „Kiewer Dokument“

Das OSZE-Gipfeltreffen von 1999 in Istanbul hatte die 1993 begonnene Vermittlerrolle Russlands, der Ukraine und der OSZE gewürdigt, im Wege von Verhandlungen zu einer Regelung „on the future status of the Trans-Dniestrian region within the Republic of Moldova“ zu kommen und eine Intensivierung des Verhandlungsprozesses in diesem „3 plus 2-Format“ angeregt⁸⁰. Tatsächlich legten die drei Vermittler auf ihrem Treffen im Juli 2002 in Kiew einen Lösungsvorschlag vor, der erstmals umfassend ansetzte und eine staatsrechtliche Neugestaltung der Republik Moldova anpeilte. Es handelte sich um den Entwurf eines „Agreement“ zwischen der „Republik Moldova und Transnistrien“⁸¹. Das in der Publizistik sogenannte „Kiewer Dokument“ sah die Lösung des Transnistriekonflikts in der Umwandlung der Republik Moldova in einen echten, symmetrischen Bundesstaat vor⁸². Seine Bestimmungen lehnten sich dabei unverkennbar, beginnend schon bei Art. 1⁸³, an die Verfassung Russlands an.

Das „Agreement“ umfasst 42 Artikel, die in acht Kapitel gegliedert sind. Sie stellen skizzenhaft die Grundzüge einer Verfassung dar: Fundamentals of the Constitutional System of the Republic of Moldova (Art. 1–10); State Order (Art. 11–22); The President of the Republic of Moldova (Art. 23–25); The Parliament of the Republic of Moldova (Art. 26–29); The Government of the Republic of Moldova (Art. 30); The Judiciary of the Republic of Moldova (Art. 31); Local Self Government of the Republic of Moldova (Art. 32); Guarantees and Transitional Provisions, unterteilt in Political Guarantees, Economic Guarantees, Military Guarantees, Social, Cultural, and Other Guarantees (Art. 33–42). Die Idee, Moldova in einen Bundesstaat umzugestalten, ist angesichts der beträchtlichen, teilweise tief in der Geschichte Bessarabiens⁸⁴ wurzelnden Unterschiede zwischen den Landesteilen der Republik – nach wie vor – zumindest im Ansatz überzeugend. Die Autoren des „Kiewer Dokuments“ haben es freilich unterlassen, die sich sofort stellende, entscheidende Frage zu beantworten: Soll Moldova ein Bundesstaat aus zwei gleichberechtigten Gliedstaaten – (cis-nistrisches) Bessarabien und Transnistrien – sein oder soll die Republik, erweitert um Gagauzien (Komrat), aus drei Gliedstaaten bestehen?⁸⁵ Offensichtlich wollten die Vermittler die Klärung dieser Frage den beiden Konfliktparteien überlassen.

⁸⁰ Punkt 18 der Istanbul Summit Declaration, Text: <http://www.osce.org/mc/39569?download=true>.

⁸¹ Text abgedruckt bei *Bruno Coppieters/Michael Emerson: Conflict Resolution for Moldova and Transnistria Through Federalisation?* In: Centre for European Policy Studies (CEPS), Policy Brief No. 25 (August 2002), S. 10–22 (<https://www.ceps.eu/publications/conflict-resolution-moldova-and-transdnistria-through-federalisation>).

⁸² Eine ausführliche, kritische, die „Pferdefüße“ des Agreements kompetent herausarbeitende Analyse liefern *Coppieters* und *Emerson*, Fn. 81, S. 1–9, sowie *Claus Neukirch*, Die OSZE-Mission in Moldau, in: OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2004, S. 168–179; zum „Kiewer Dokument“ siehe auch *Steven D. Roper*, Federalization and Constitution-Making as an Instrument of Conflict Resolution, in: *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization* (Washington D.C.), Vol. 12 (2004), S. 527–539 (533–535).

⁸³ „The Republic of Moldova is a democratic, federal state, governed by the rule of law, with a republican form of government, the policy of which is oriented toward creating conditions ensuring a decent life and free development for the individual.“

⁸⁴ Muzeul National de Istorie a României. Institutul Cultural Român (ed.), Basarabia 1812–1947. Oameni, Locuri, Frontiere, Bukarest 2012; *Alexander Suga*, Die völkerrechtliche Lage Bessarabiens in der geschichtlichen Entwicklung des Landes, Diss., Bonn 1958.

⁸⁵ Das „Kiewer Dokument“ weist nicht wenige weitere Schwächen auf, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Sie werden ausführlich von den in Fn. 82 genannten Autoren behandelt.

Eine solche Klärung kam jedoch nicht zustande. Die Ausgangspositionen beider Konfliktparteien lagen seit den 1990er Jahren weit auseinander und sie wurden durch den autoritär-autokratischen Regierungsstil des transnistrischen Präsidenten zusätzlich verhärtet. Während Chișinău die an Spanien orientierte Konstruktion eines Einheitsstaates mit Territorialautonomie für Transnistrien und Gagauzien vertrat, schwiebte Tiraspol' eine konföderative Zweistaatenlösung vor. Allerdings schien der im April 2001 an die Macht gekommene Präsident Moldovas, *Vladimir Nikolaevič Voronin*, für die Idee einer Föderalisierung des Landes aufgeschlossen. Die EU-orientierten Oppositionsparteien Moldovas lehnten sie hingegen ab.

Das „Kiewer Dokument“ wurde im „2+3-Format“ bis November 2002 ohne Ergebnis diskutiert. Darauf initiierte Voronin im Februar 2003 eine paritätisch, aus je drei Vertretern Moldovas und Transnistriens zusammengesetzte Gemeinsame Verfassungskommission⁸⁶. Sie hielt in den folgenden Monaten, ungeachtet einer Reihe von Störungen, in dichter Folge Sitzungen ab, konnte sich aber ebenso wenig über die Kernfrage, aus wie vielen Gliedstaaten die Republik Moldova bestehen sollte, wie über die Stimmenverhältnisse in der Ersten Kammer des Parlaments, einigen.

b) Das „Kozak-Memorandum“ und seine Folgen

Am 17. November 2003 überraschte Russland die Konfliktparteien und die anderen Vermittler - Ukraine und OSZE - mit der Vorlage eines eigenen Planes. Er trug die Bezeichnung „Memorandum über die Grundprinzipien des Staatsaufbaus eines vereinigten Staates“ und war unter der Leitung von *Dmitrij Nikolaevič Kozak*, dem Stellvertretenden Leiter der Präsidialadministration und Präsident Putins Sondervermittler für Moldova, in mehreren geheimen Treffen mit den Präsidenten Voronin und Smirnov ausgearbeitet worden⁸⁷.

Das „Kozak-Memorandum“ konzipierte einen Bundesstaat aus drei Gliedstaaten – Bessarabien, Transnistrien und Gagauzien –, delegierte an die Gliedstaaten weitreichende Kompetenzen und sicherte durch diverse Veto-Positionen Transnistrien und Gagauzien gegenüber einer Majorisierung durch Chișinău ab. Beide Regionen sollten 13 der 26 Sitze eines Senats erhalten, der im Zweikammerparlament gleichberechtigt mit der Abgeordnetenkammer an der Gesetzgebung beteiligt sein sollte. Das lief auf ein Veto-Recht im Gesetzgebungsprozess hinaus, zumal die Senatsmitglieder einem imperativen Mandat unterworfen sein sollten. Eine Veto-Position sollte Transnistrien bei den Verfassungsänderungsgesetzen haben, indem sie zu ihrer Annahme einer 4/5-Mehrheit im Senat bedurften. Dem Senat wies das „Memorandum“ die entscheidende Rolle auch in der Regierungsbildung und bei der Besetzung des Verfassungsgerichts zu. Entscheidungen des Verfassungsgerichts sollten einer Mehrheit von neun Stimmen der 11 Richter bedürfen.

Für den Fall, dass sich die Föderation Moldova mit einem anderen Staat vereinigen würde und (oder) wenn die Föderation ihre volle Souveränität verlöre, sollte den Gliedstaaten das Recht zustehen, aus der Föderation auszutreten. Offenkundig sollte diese Bestimmung Transnistrien und Gagauzien gegenüber einer Vereinigung Moldovas mit

⁸⁶ М. Валь/М. Эмерсон, Молдова и приднестровский конфликт (*Val' / Emerson, Moldova und der Transnistrienkonflikt*), in: Б. Коннитерс (ред.), Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии (*Koppiters [= Coppiters] (Red.), Europäisierung und Konfliktlösung: konkrete Untersuchungen der europäischen Peripherie*), Москва 2005, S. 155–196 (171 ff.); Roper, Federalization and Constitution-Making, Fn. 82, S. 533 f.; Neukirch, Die OSZE-Mission, Fn. 82, S. 171.

⁸⁷ Text des „Memorandums“: <http://regnum.ru/news/458547.html>, besucht am 27.1.2016.

Rumänien und gegenüber einem Beitritt zur Europäischen Union absichern, ihnen aber auch einen Hebel und ein Druckmittel in die Hand geben, derartige Integrationsbestrebungen zu unterbinden.

Zwar hatten *Voronin* und *Smirnov* das „Memorandum“ paraphiert, aber bevor es am 25. November 2003, also bereits eine Woche nach seiner Veröffentlichung, in Gegenwart Präsident Putins feierlich unterzeichnet werden konnte, zog *Voronin* seine Einverständniserklärung zurück. Das „Kozak-Memorandum“ war damit erledigt. *Voronin* hatte sich in letzter Minute von den Bedenken und Einwänden überzeugen lassen, die vor allem der niederländische Vorsitz der OSZE, die EU, die Venedig-Kommission des Europarates und die USA gegen das „Memorandum“ vorgetragen hatten⁸⁸.

Die auf Geheimdiplomatie, politischen Druck und Überrumpelung setzende Mission *Dmitrij Kozaks* hat dem im Prinzip richtigen Gedanken einer Wiederherstellung der staatlichen Einheit Moldovas und der dauerhaften Konfliktlösung durch Föderalismus einen Bärendienst erwiesen. Zu durchsichtig waren die Bestimmungen des „Memorandums“, Verfassungsordnung und Politik der Republik Moldova einem umfassenden staatsrechtlichen Zustimmungsvorbehalt zweier Minderheitengebiete – Transnistrien und Gagauzien – zu unterwerfen und Moldovas Geschicke über diese beiden „Agenten“ vom Kreml aus fernzusteuern.

2. Verhärtete Positionen der Konfliktparteien und Russlands seit 2004

Die Verwerfung des „Kozak-Memorandums“ war eine Zäsur. Denn die sich danach in Moldova ausbreitende politische Enttäuschung und Ernüchterung haben für eine ganze Reihe von Jahren das Interesse an neuen staatsrechtlichen Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien nicht nur auf null gebracht, sondern auch zur Verhärtung ihrer politischen Positionen geführt.

a) Moldovas Grundlagengesetz über den Status Transnistriens

2001 hatte das moldauische Parlament ein Gesetz über den territorialen Verwaltungsaufbau der Republik Moldova erlassen⁸⁹. Es hatte darin das Gebiet der „autonomen Territorialeinheit Gagauzien“ umschrieben, für welche Moldova bereits am 23. Dezember 1994 ein Gesetz erlassen hatte⁹⁰. Außerdem hatte das Gesetz bestimmt (Art. 16)⁹¹, dass „den territorialen Verwaltungseinheiten auf dem linken Ufer des Dnestr besondere Formen und Bedingungen von Autonomie gewährt werden können“⁹².

⁸⁸ *Roper, Federalization and Constitution-Making*, Fn. 86, S. 53 f.; Erklärung Voronins (in Auszügen) bei *Валь/Эмерсон*, Fn. 86, S. 176; *William H. Hill, Russia, The Near Abroad, and the West: Lessons from the Moldova-Transnistria Conflict*, Woodrow Wilson Center Press 2012.

⁸⁹ Gesetz vom 27.12.2001, Quelle: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* (Gesetzblatt der Republik Moldova) 2002, Nr. 16, Pos. 53.

⁹⁰ *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* (Gesetzblatt der Republik Moldova) 1995, Nr. 3-46, Pos. 51; deutsche Übersetzung: *WGO. Monatshefte für osteuropäisches Recht* 37. Jahrgang (1995), S. 297–306; *Rudolf A. Mark*, Das Gesetz über die besondere Rechtsstellung von Gagausien (Gagauz-Yeri) in der Republik Moldova, in: *WGO*. A. a. O., S. 291–297. Gagauzen hatte sich Anfang Februar 2014 mit einer Mehrheit von 98 % für einen Anschluss an die Eurasische Wirtschaftsunion, das Integrationsprojekt Russlands im GUS-Raum, ausgesprochen. Siehe *Karl-Peter Schwarz*, Der nächste Konflikt? *FAZ* vom 4.3.2014, S. 8.

⁹¹ Art. 15 in Verbindung mit dem Ortschaftenverzeichnis in Anlage 4.

⁹² Gemäß dem Ortschaftenverzeichnis in Anlage 5.

Um welche Bedingungen es sich handeln soll, hat das moldauische Parlament am 22. Juli 2005 durch ein „Organisches Gesetz“ über „die Grundbestimmungen der besonderen Rechtsstellung der Ortschaften links des Dnisters (Transnistrien)“ geklärt⁹³. Wie der Name sagt, besteht seine Funktion darin, die verfassungsrechtlichen und politischen Leitlinien für ein später folgendes „organisches Gesetz über den rechtlichen Sonderstatus Transnistriens“ zu normieren (Art. 1; Art. 2). Indirekt war das Gesetz eine Absage an den Ansatz sowohl des „Kiewer Dokuments“ als auch des „Kozak-Memorandums“, die Republik Moldova in einen symmetrischen Bundesstaat umzuwandeln. Denn das Sonderstatusgesetz sieht für Transnistrien keine Gliedstaatlichkeit, sondern (nur) eine, freilich relativ starke Territorialautonomie vor (Art. 3 Abs. 1)⁹⁴. Es soll erst dann verabschiedet werden, wenn Russland seine Truppen aus Transnistrien vollständig abgezogen hat. Ausgehend vom Sonderstatusgesetz soll dann das „Grundgesetz Transnistriens“ (Art. 4 Abs. 3) verabschiedet werden, das den Charakter eines Autonomie-Statuts, nicht aber den einer gliedstaatlichen Verfassung hat. Ausführlich wird die Rolle der OSZE als Kontroll- und Monitoring-Organ bei den Wahlen zum Obersten Sowjet Transnistriens normiert (Art. 4 Abs. 2).

b) Transnistriens Referendum vom 17. September 2006 über den Anschluss an die Russländische Föderation

Nach dem Scheitern des „Kozak-Memorandums“ zeigte Transnistrien kein Interesse mehr an Verhandlungen über seine Eingliederung in die Republik Moldova⁹⁵. Das moldauische Gesetz über die Grundlagen des Sonderstatus Transnistriens empfand dessen Führung augenscheinlich als Affront. Es reagierte darauf mit dem erwähnten Referendum vom 17. September 2006 über den Anschluss Transnistriens an die Russländische Föderation⁹⁶. Die zweiteilige Referendumsfrage lautete:

„1. Unterstützen Sie den Kurs hin zur Unabhängigkeit der Transnistrischen Moldauischen Republik und den folgenden Anschluss Transnistriens an die Russländische Föderation?“

2. Halten Sie den Verzicht auf die Unabhängigkeit der Transnistrischen Moldauischen Republik und den folgenden Anschluss Transnistriens an die Russländische Föderation für möglich?“

Bei einer Abstimmungsbeteiligung von 78,6 % wurde die erste Frage von 97,1 % der Abstimmenden mit „JA“, die zweite von 94,6 % der Abstimmenden hingegen mit „NEIN“ beantwortet⁹⁷.

⁹³ Gesetz der Republik Moldova Nr. 173, Quelle: Monitorul Oficial al Republicii Moldova (Gesetzesblatt der Republik Moldova) 2005, Nr. 101–103, Pos. 478.

⁹⁴ Zu diesem Unterschied siehe Georg Brunner, Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, 2. Auflage, Gütersloh 1996, S. 132 ff.

⁹⁵ Claus Neukirch, Moldau: von der Vertrauensbildung zur Konfliktbeilegung? In: OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2012, S. 155–170; Ulrich Schmid, Transnistrien geht eigene Wege. Offizielle Aufgabe der Pläne zur Vereinigung mit der Moldau, in: NZZ vom 26.2.2007 (Entschließung des Obersten Sowjets vom 22.2.2007).

⁹⁶ Nachweis der Referendumsfragen und ausführliche Beschreibung des Referendums bei Wikipedia (russ.), Stichwort: Референдум о независимости Приднестровской Молдавской Республики (2006), engl. Eintrag: Transnistrian independence referendum, 2006.

⁹⁷ Mitteilung der Zentralen Wahlkommission der TMR über die Ergebnisse: <http://www.cikpmr.com/index.php/o-vyborakh-i-referendumakh/informatsiya-o-referendumakh/item/211-rezulstaty-referendum-17-sentyabrya-2006-goda>.

Zwar trifft es zu (und alles andere wäre auch verwunderlich!), dass die staatlichen Organe und sämtliche politischen Gruppen Transnistriens das Referendum unterstützt und für ein „JA“ zur ersten Frage geworben haben, aber Hinweise auf „technische“ Manipulationen des Ergebnisses sind nicht in die Öffentlichkeit gelangt. Sie dürften marginal gewesen sein, denn die Wahrscheinlichkeit, dass das Referendum die Meinung der Bevölkerung Transnistriens zutreffend widerspiegelt, ist hoch⁹⁸. Generell spricht dafür die echte Popularität, die Russland in Transnistrien, diesem sich soziologisch wesentlich vom bessarabischen Landesteil Moldovas unterscheidenden Gebiet⁹⁹, nach Einschätzung aller Beobachter bis heute genießt¹⁰⁰. Russland gilt in Transnistrien seit dem Sezessionskrieg schlechthin als Garant der Eigenstaatlichkeit und Unabhängigkeit von der Zentralregierung in Chișinău. Seiner Attraktivität hat die immer wieder von innenpolitischen Krisen geschüttelte und von wirtschaftlicher Schwäche bedrückte Republik Moldova einstweilen nichts entgegenzusetzen¹⁰¹. Das Referendumsergebnis von 2006 bestätigt denn auch die seit 1991 in Transnistrien durchgeführten drei Referenden mit direktem und indirektem Russlandbezug: am 1. Dezember 1991 über die staatliche Unabhängigkeit, am 26. März 1995 über den Verbleib der 14. Armee Russlands in der Republik und am 24. Dezember 1995 über die Annahme der (separatistischen) Verfassung¹⁰².

3. Vertrauensbildende Maßnahmen im „5+2-Format“ (seit 2005)

Wie *Claus Neukirch* aus der Perspektive des in der OSZE-Mission in Moldova tätigen Beobachters detailliert und kompetent beschreibt¹⁰³, konzentrierten sich die beteiligten Seiten nach dem Scheitern der Kozak-Initiative auf die Erreichung praktischer Verbesserungen im Alltag für die Menschen beiderseits des Dnestr und auf sogenannte vertrauensbildende Maßnahmen, in der Hoffnung, sich auf diesem Wege schrittweise an eine Lage anzunähern, welche die Wiederaufnahme von Statusverhandlungen ermöglichte. Es gelang, im September 2005 das bisherige 3+2-Verhandlungsformat durch Einbeziehung der EU und der USA zu einem „5+2-Format“ zu erweitern und dadurch insbesondere der EU und damit auch den EU-Mitgliedstaaten die Chance zu eröffnen, sich in die Ver-

⁹⁸ Die Meinung des moldauischen Außenministers *Andrei Stratan*, „wenn es zu einem wirklich demokratischen Referendum käme, würden die Leute nicht dafür [sc. Anschluss an Russland – O. L.] stimmen“, ist nicht überzeugend, und zwar umso weniger, als von den Institutionen in Chișinău und ihren permanenten Krisen keine Anziehungskraft ausgeht. Siehe das Interview in der FAZ vom 6.10.2008, S. 8 (*Michael Martens*).

⁹⁹ Eine Ausnahme macht nur Gagauzien (Komrat), wo die Popularität Russlands ähnlich hoch wie in Transnistrien ist. Dies zeigte das am Sonntag dem 2. Februar 2014 in Gagauzien durchgeführte Referendum über den Anschluss an die von Russland geführte Eurasische Wirtschaftsunion. Obwohl ein Gericht das Referendum wegen Kompetenzüberschreitung bzw. Verletzung des Gesetzes über die Autonomie Gagauzien für rechtswidrig erklärt hatte, fand das von privater Seite finanzierte Referendum mit einer Beteiligung von über 70% im Autonomiegebiet statt. 98 % der Abstimmenden sprachen sich für den Anschluss aus. Siehe *Karl-Peter Schwarz*, Gagauzien stimmt für Zollunion, FAZ vom 4.2.2014, S. 6.

¹⁰⁰ Statt vieler siehe nur *Michael Martens*, 400.000 Leute, ein Präsident – ist das ein Staat?, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS) vom 28.9.2008, S. 11.

¹⁰¹ So zutreffend *Michael Martens*, Fast alles, was ein Staat so braucht. Nur keine Anerkennung: Transnistrien sucht „Unabhängigkeit“ durch Anschluß an Russland, in: FAZ vom 16.9.2006, S. 3.

¹⁰² Dazu umfassend: *A. Z. Volkova*, Референдумы в Приднестровской Молдавской Республике (*Volkova*, Referenden in der Transnistrischen Moldauischen Republik (1989–2006)), 2. Auflage, Tiraspol 2006. Ferner: Wikipedia (russ.), Stichwort: Референдумы в Приднестровской Молдавской Республике, engl. Eintrag: Referendums in Transnistria.

¹⁰³ *Neukirch*, Moldau: von der Vertrauensbildung zur Konfliktbeilegung?, Fn. 95.

handlungen über die Konfliktlösung förmlich einzuschalten¹⁰⁴. Nach Ausklammerung der Statusfrage gelang es tatsächlich, eine Vielzahl praktischer Erleichterungen zu vereinbaren¹⁰⁵. Ein herausragendes Ergebnis war die Wiederaufnahme des Eisenbahnverkehrs auf der Transitstrecke Chișinău–Tiraspol–Odessa im Oktober 2010.

Das „5+2-Format“ gab Deutschland die Möglichkeit, im Juni 2010 im sogenannten Meseberg-Memorandum¹⁰⁶ mit Russlands Präsident *Dmitrij Medvedev* die Vereinbarung zu treffen, „to cooperate in particular towards a resolution of the Transnistria conflict with a view to achieve tangible progress within the established 5+2 format (Russia, Ukraine, Moldova, Transnistria, OSCE, EU, US). This cooperation could include a joint EU-Russia engagement, which would guarantee smooth transition of the present situation to a final stage.“¹⁰⁷

Die mit dem „Meseberg-Prozess“ verbundenen Hoffnungen haben sich wegen des von Präsident Putin seit 2012 gesteuerten außenpolitischen Konfrontationskurses und speziell wegen der Krim-Annexion und des Krieges in der Ostukraine nicht erfüllt.

4. Die Tätigkeit der European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM)

Durch ein „Memorandum of Understanding“ wurde am 7. Oktober 2005 von der EU-Kommission und den Regierungen Moldovas und der Ukraine die European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM) ins Leben gerufen¹⁰⁸. Sie hat ihren Sitz in Odessa und die Aufgabe, in enger Zusammenarbeit mit der OSZE die Regierungen der beiden Nachbarländer in Angelegenheiten des Zolls und des Grenzverkehrs zu beraten sowie den Dienst ihrer Grenz- und Zollbehörden vor allem durch Know-how-Vermittlung zu unterstützen. Von den 1222 km, welche die Grenze zwischen der Ukraine und Moldova bilden, stehen ca. 470 km unter transnistrischer Kontrolle¹⁰⁹. Dies stellt das Kernproblem der Mission dar. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Umstand, dass die Eisenbahnfernverbindung Bukarest–Chișinău–Odessa durch Transnistrien geht und dass Odessas Hafen die in wirtschaftlicher Hinsicht wichtigste Außenverbindung der Republik Moldova darstellt.

Die Vereinbarung über EUBAM kam zustande, nachdem infolge der Revolte des Majdan I der Euro-Atlantiker *Viktor Juščenko* im Januar 2005 Präsident der Ukraine geworden war und die nun von ihm gesteuerte Außenpolitik Kurs auf die NATO- und die EU-Mitgliedschaft der Ukraine genommen hatte¹¹⁰. Die Republik Moldau hatte schon seit Längerem die Ukraine dazu gedrängt, der Initiative der EU zuzustimmen, die im

¹⁰⁴ Siehe dazu auch *William H. Hill*: Konfliktbeilegung in Transnistrien. Fortschritte und Rückschritte: Die OSZE-Mission in Moldau 2005 / 2006, in: OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 167–176 (169 f.).

¹⁰⁵ Siehe die Kataloge bei *Neukirch*, Moldau, Fn. 95, S. 160 f.

¹⁰⁶ Text: <http://www.russianmission.eu/sites/default/files/user/files/2010-06-05-meseberg-memorandum.pdf>. Schloss Meseberg ist ein Gästehaus der Bundesregierung, 70 km nördlich von Berlin am Gransee gelegen.

¹⁰⁷ *Vladimir Socor*, Meseberg Process: Germany Testing EU-Russia Security Cooperation Potential, in: Eurasia Daily Monitor, Vol. 7 (2010), Oct.

¹⁰⁸ Quelle: http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/memorandum_of_understanding_en.pdf.

¹⁰⁹ Transnistrien hat am 23.5.2013 ein Grenzgesetz verabschiedet. Text: <http://president.gospmr.ru/ru/news/zakon-pmr-no-109-z-v-o-gosudarstvennoy-granice-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki>. Die Einreise in die TMR ist für EU-Bürger visafrei.

¹¹⁰ *Hill*, Konfliktbeilegung in Transnistrien, Fn. 104, S. 167 ff.

Gebiet Transnistriens nicht kontrollierte Ostgrenze zur Ukraine zu kontrollieren¹¹¹. Die Forderung, welche die EU in ihrem „Republic of Moldova-EU Action Plan“ vom 22. Februar 2005 an Moldova im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik herangetragen hatte, nämlich „progress towards an efficient, comprehensive state border management on all sectors of the Moldovan border including the Transnistrian sector“¹¹², bekam nun eine Chance.

EUBAM nahm Ende November 2005 mit zunächst 70 Mitarbeitern ihre Arbeit auf. Sie haben keine hoheitlichen Eingriffsbefugnisse, sondern ihre Aufgabe besteht darin, den Grenz- und Zolldiensten beider Staaten die modernsten in der EU angewendeten Arbeitsmethoden und Standards in der Technik, bei den Kontrollen, im Management und bei der Kooperation mit anderen Fachbehörden (Polizei usw.) zu vermitteln. Die Personalstärke von EUBAM ist in den zehn Jahren ihres Bestehens auf 230 Mitarbeiter angewachsen¹¹³. Ihr Hauptaugenmerk gilt dem Kampf gegen Zollbetrug, Schmuggel von Tabakwaren, Alkoholerzeugnissen und Rauschgift, Waffenhandel, illegale Migration und Menschenhandel und gegen sonstige Aktivitäten organisierter Kriminalität. Fortbildungen dienen namentlich der Feststellung von gefälschten Papieren (Dokumenten) jeder Art und der Bekämpfung des illegalen Autohandels¹¹⁴.

Das EUBAM-Mandat ist auf der Grundlage eines neuen „Action Plan“ mit Wirkung vom 1. Dezember 2015 erneuert und erweitert worden; es gilt bis 2017¹¹⁵. Die Mission soll noch intensiver als bislang an der Implementierung der beiden am 27. Juni 2014 von der EU mit der Ukraine und mit Moldova abgeschlossenen Freihandels- und Assoziierungsabkommen mitwirken und insbesondere die Voraussetzungen für einen reibungslosen Übergang zum visafreien Verkehr und zum Freihandelsregime mit beiden Ländern schaffen helfen.

Chef von EUBAM war von 2008 bis Ende 2013 der Deutsche *Udo Burkholder*, bis zur Pensionierung Inspekteur des Bundesgrenzschutzes¹¹⁶. Nach einer Übergangszeit ist seit August 2015 der Brite *Andrew Tesoriere* im Amt. Er war Botschafter in diversen islamischen und mittelasiatischen Staaten und verfügt über große Erfahrung im Grenzmanagement.

Nachdem Transnistrien seit den 1990er Jahren zu einer der Drehscheiben des internationalen Schmuggels und organisierten Verbrechens, Umschlagplatz gewaltiger Mengen namentlich von Hähnchenfleisch¹¹⁷, Zigaretten, Rauschgift und Alkohol sowie des unkontrollierten Imports über den Hafen Odessa¹¹⁸ und des illegalen Re-Exports über die „grüne Grenze“ in die Ukraine geworden war, ist durch EUBAM die Kontrolle an der

¹¹¹ Michael Martens, Rückenwind aus Kiew. Moldau will Transnistrien-Konflikt mit Hilfe der Ukraine lösen, FAZ vom 10.1.2005, S. 12.

¹¹² Text des Action Plan: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf.

¹¹³ Daten vom 1. März 2015. 134 Bedienstete sind aus der Ukraine und Moldova. Siehe den EUBAM-Report für 2015 (am Ende): <http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/Activity-Report.pdf>.

¹¹⁴ Report 2005/2006, Text: <http://eubam.org/wp-content/uploads/2007/06/EUBAM-Annual-Report-200506-RU.pdf>.

¹¹⁵ Report für 2015, http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Report_2015_ENGL.pdf.

¹¹⁶ Ihm folgten kurz hintereinander der Chef der Zollverwaltung Polens, *Slawomir Pichor*, und der Italiener *Francesco Bastagli*, der seit den 1990er Jahren in UN-Missionen gearbeitet hatte.

¹¹⁷ Siehe dazu die detaillierte Reportage von *Konrad Schuller*, Transnistriens unstillbarer Appetit, FAZ vom 17.8.2011, S. 3; ferner: *Michael Martens*, Die Schieber vom Schwarzen Meer, FAZ vom 7.10.2008, S. 9; *Gerhard Gnauck*, Die EU kämpft in der Ukraine gegen den Schmuggel im Osten, DIE WELT vom 19.12.2005, S. 6.

¹¹⁸ Die Waren waren in der Regel als Transitgüter für die Republik Moldova bestimmt, gelangten aber nur bis Transnistrien.

ukrainisch-moldovanischen Grenze wesentlich verbessert und der Schmuggel nachhaltig zurückgedrängt worden. Die Ersetzung des *Janukovič*-Regimes durch eine EU-orientierte Regierung hat die Rahmenbedingungen der Mission weiter verbessert. EUBAM kann als eine Erfolgsgeschichte bezeichnet werden.

V. Perspektiven und Ansätze zu einer Lösung des Transnistrienkonflikts

Eine friedliche, einvernehmliche Lösung des Konfliktes, an dessen Ende die Wiedereingliederung Transnistriens in die Republik Moldova steht, ist derzeit nicht in Sicht. Sie mag aus heutiger Sicht nicht sehr wahrscheinlich sein, – ausgeschlossen ist sie aber nicht. Gegenwärtig lassen sich drei Szenarien der weiteren Entwicklung erkennen: 1. die Stabilisierung und Fortsetzung des Status quo, 2. die erneute Hinwendung zu einem Konzept der Föderalisierung Moldovas und 3. die Reintegration Moldovas über eine Europäisierung der Region.

Ein Festhalten am Status quo wird seit dem Scheitern der Kozak-Initiative nur von Russland favorisiert¹¹⁹. Das ist verständlich, denn der nun schon ein Vierteljahrhundert anhaltende Schwebzustand, in dem sich die Transnistrien-Frage befindet, kommt den geopolitischen Interessen Russlands in der Region und darüber hinaus maximal entgegen. Eine eventuelle Alternative, die förmliche Eingliederung der TMR in die Russländische Föderation, wäre für Moskau ohne Reiz, denn eine weitere Exklave neben dem Kaliningrader Gebiet wäre eine zu große und auch allzu unsichere Last, und zwar selbst dann, wenn Transnistrien für sich gesehen lebensfähig wäre. Bei einer Fortdauer des Status quo würde Moskau hingegen große strategische Vorteile behalten, nämlich Moldovas Ambitionen einer EU- und erst Recht einer NATO-Mitgliedschaft, kurz: seine Westintegration mit großer Wahrscheinlichkeit auf Dauer blockieren können. Zugleich könnte Moskau die in Chișinău an der Macht befindlichen Regierungen weiterhin mit der Hoffnung auf ein Entgegenkommen an sich binden.

Anders als Russland lehnt Transnistrien den Status quo ab. Es tritt offen für die Eingliederung in die Russländische Föderation ein. Für die zweitbeste Lösung hält die TMR den Status einer international anerkannten staatlichen Unabhängigkeit. Da sie allerdings weder mit der einen noch mit der anderen Lösung rechnen können, bleibt Transnistrien nichts übrig, als sich mit der Fortdauer des Status quo abzufinden. Sie versucht allerdings, sich in diesem so fest wie nur irgendwie möglich einzurichten. Darin wird es von Moskau unterstützt.

Auch die Republik Moldova lehnt den Status quo naturgemäß entschieden ab. Sie beharrt auf der Eingliederung Transnistriens und hofft, den Status quo doch noch überwinden zu können. Die Hoffnung, die Reintegration durch eine Föderalisierung der Republik zu erreichen, dürfte nach der negativen Erfahrung mit dem Kozak-Memorandum allerdings erloschen sein¹²⁰. Stattdessen richten sich die Hoffnungen und Überlegungen Chișinăus darauf, die Reintegration Transnistriens über eine schrittweise Integration Moldovas, aber auch der Ukraine in die Europäische Union, also der gesamten Region Südosteuropas, erreichen zu können¹²¹.

¹¹⁹ Zutreffend *Rudolf Hermann*, Moskaus Stachel im Fleisch der Moldau, NZZ vom 22.5.2012, S. 5.

¹²⁰ „Eine Föderalisierung Moldovas wird es nicht geben.“ So Präsident *Voronin* in einem Interview mit der FAZ (16.5.2006, S. 6). Dieser Konsens dürfte auch weiter bestehen bleiben.

¹²¹ In diesem Sinne *Igor' Corman*, der Parlamentspräsident Moldovas. Siehe *Karl-Peter Schwarz*, Wie die Krim. Die Republik Moldova will in die EU, ihre Provinz Transnistrien aber nach Russland, FAZ vom 23.4.2014, S. 8.

In der Tat könnte die Europäisierung der Region die Republik Moldova ihrem Ziel näher bringen. Sie hat seit Russlands Annexion der Krim und seines im Donbass geführten Krieges erhebliche Fortschritte gemacht. Der größte Fortschritt ist das Assoziierungsabkommen Moldovas mit der EU vom 27. Juni 2014¹²². Das Abkommen hat die wirtschaftliche Anbindung Transnistriens an Chisinau fühlbar verstärkt. Im Frühjahr 2015 waren 1.349 transnistrische Unternehmen bei den moldauischen Behörden förmlich registriert, was eine Steigerung von 38 % gegenüber 2014 bedeutete¹²³. Das mit Abstand Bedeutendste von ihnen ist das Moldauische Metallurgiewerk in Rybnica. 68 % seines Exports gehen in die EU, der Rest zu etwa gleichen Teilen nach Russland und in die Ukraine¹²⁴. Umgekehrt führen die transnistrischen Unternehmen die von ihnen benötigten Rohmaterialien zu etwa 80 % (legal) aus der EU ein¹²⁵.

Faktisch ist Transnistrien in die Abkommen der EU mit der Republik Moldova auf dem Gebiet der Handelsbeziehungen einbezogen¹²⁶. Die TMR gibt sich damit nicht zufrieden¹²⁷, sondern möchte auch förmlich, als Vertragspartner, durch ein Sonderprotokoll in das Abkommen mit der EU einbezogen werden¹²⁸, offenkundig auch deswegen, um ihre völkerrechtliche Anerkennung zu erreichen. Der in der EU-Kommission für die Freihandelszone der EU mit der Republik Moldova zuständige Chefunterhändler *Luc Pierre Devigne* hat Transnistrien demgegenüber vorgeschlagen, sich auf der Arbeitsebene an den Verhandlungen über die praktische Durchführung des „Deep and Comprehensive Free Trade Agreement“ (DCFTA) zu beteiligen¹²⁹. Transnistrien hat das bislang abgelehnt.

Es ist heute noch zu früh, die mittel- und langfristigen Auswirkungen der intensivierten und zunehmend abgestimmten Kontrolle von Ukraine, Moldova und EU über die Außenkontakte der TMR auf deren innenpolitische Entwicklung und die Orientierung ihrer politischen Elite abzuschätzen. Es spricht aber einiges dafür, dass Transnistrien seine ablehnende Haltung gegenüber einer Reintegration in die Republik Moldova aus materiellem Eigeninteresse abschwächen und korrigieren wird, wenn es Moldova gelingt, seine seit Jahren anhaltende innere Krise zu überwinden, seine demokratisch-rechtsstaatliche Verfassung zu stärken und eine stabile wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung in Gang zu setzen.

¹²² Text: Official Journal of the European Union (L 260) Vol. 57 (30.8.2014), 2014/492/EU: http://eeas.europa.eu/moldova/pdf/eu-md_aa-dcfta_en.pdf. Der Ratifikationsprozess ist noch nicht abgeschlossen.

¹²³ Siehe den EUBAM-Report für 2015, <http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/Activity-Report.pdf>.

¹²⁴ Der Wert der Ausfuhr liegt bei knapp 70 Mio. Euro im Vierteljahr.

¹²⁵ EUBAM ist seit 2014 in die Organisation des Exports und Imports transnistrischer Unternehmen beratend einbezogen. EUBAM-Report 2015, Fn. 115.

¹²⁶ NZZ vom 9.5.2014, S. 3 (EU-Chefunterhändler *Luc Devigne*).

¹²⁷ Die 2013 geäußerten massiven Befürchtungen des TMR-Präsidenten *Ševčuk*, das EU-Assoziationsabkommen werde Transnistriens Wirtschaft und sozialer Sphäre schweren Schaden zufügen, waren ungerechtfertigt. <http://president.gospmr.ru/ru/news/intervyu-prezidenta-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-evgeniya-shevchuka-telekanalu-rossiya>.

¹²⁸ *Julia Smirnova*, Transnistrien, das düstere Vorbild für die Zukunft der Ostukraine, DIE WELT vom 2.12.2014, S. 6.

¹²⁹ Infotag (Chisinau) vom 2.10.2014, Transnistria wants to be part to RM-EU free trade agreement: <http://www.infotag.md/rebelion-en/193867/>. *Devigne* ist Direktor der Dienststelle „Trade aspects of European neighborhood policy. Trade relations with countries of the CIS and Balkans“ in der EU-Kommission.

VI. Schluss: Grundsätzliche Bemerkungen zum politischen, wissenschaftlichen und publizistischen Umgang mit de facto-Staaten

Die Verfassungsentwicklung Transnistriens ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert und lehrreich für die Einschätzung und den Umgang mit de facto-Staaten:

Erstens: Auch isolierte, von niemand international anerkannte de facto-Staaten oder de facto-Regime verharren nicht in innerer Erstarrung eines ihnen von außen, von ihrer Protektoratsmacht aufkotroyierten politischen Regimes, sondern unterliegen dynamischen Veränderungen, Machtkämpfen, in denen auch die Verfassung eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen kann und unter Umständen tatsächlich auch spielt. Transnistrien unterscheidet sich darin nicht wesentlich von völkerrechtlich anerkannten, postsowjetischen Staaten.

Zweitens: Die innere Entwicklung des de facto-Staates folgt unter Umständen einer eigenen Dynamik, die nur begrenzt von Seiten des Protektoratsstaates beeinflusst wird oder beeinflusst werden kann. Der Grad der Abhängigkeit des de facto-Staates variiert: er ist größer im Falle einer gemeinsamen Grenze mit dem Protektoratsstaat, wie im Falle Südossetiens und Abchasiens, er ist schwächer bei deren Fehlen. Im Falle von Transnistrien ist die Abhängigkeit von Seiten des de facto-Staates bewusst gewollt und gesucht, weil dessen politische Eliten, aber auch die Bevölkerung eine Reintegration in den Staat, von dem sie sich abgespalten haben – Moldova, entschieden ablehnen.

Drittens: Der Verfassungskonflikt in Transnistrien ist in einer Weise, in einem Verfahren und auf einem politischen Niveau ausgetragen und gelöst worden, welche sich von einem etablierten Rechts- und Verfassungsstaat nicht substantiell unterscheiden. Die Tatsache der fehlenden völkerrechtlichen Anerkennung des de facto-Staates und seine Isolierung in der ihn umgebenden Staatenwelt bedeuten nicht automatisch, dass sein zivilisatorisches Niveau als niedrig oder gar als minderwertig einzustufen ist. Eine negative, herabsetzende Darstellung der inneren Ordnung des de facto-Staates ist nicht schon wegen seiner fehlenden völkerrechtlichen Anerkennung gerechtfertigt, sondern nur und erst kraft einer Analyse, die in wissenschaftlich einwandfreier Weise demokratische, rechtsstaatliche und insbesondere menschenrechtliche Defizite belegt oder, anders formuliert, kraft einer solchen Analyse zu der wohlbegündeten Erkenntnis gelangt, dass der de facto-Staat ein freiheitsfeindliches autoritäres oder gar autokratisches Unterdrückungsregime besitzt, welches entweder den von der eigenen Verfassung deklarierten humanen Grundsätzen widerspricht oder welches über eine solche Verfassung gar nicht verfügt und deswegen nicht einmal in formeller Hinsicht an moderne zivilisatorische Standards gebunden ist.

Viertens: De facto-Staaten sind nicht von vornherein nur wegen der ihnen fehlenden internationalen Anerkennung illegitim. Die Gründe dafür, einem de facto-Staat die völkerrechtliche Anerkennung zu versagen, sind ausschließlich politischer Natur und dementsprechend sehr unterschiedlich. Ein vergleichender Blick etwa auf den international anerkannten UNO-Mitgliedstaat Nord-Korea einerseits und den de facto-Staat Taiwan andererseits demonstriert, dass zwischen der völkerrechtlichen Anerkennung eines Staates bzw. deren Mangel und der Substanz seiner demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung kein schlüssiger Kausalzusammenhang besteht. Denn die völkerrechtliche Anerkennung eines Staates folgt nach aller Erfahrung dem Grundsatz des nationalen Interesses, der Staatsräson und der politischen Opportunität. Die Orientierung an zivilisatorischen Werten kann dabei zwar eine Rolle spielen, aber zwingend ist das nicht.

Fünftens: Es trifft allerdings zu, dass die fehlende völkerrechtliche, internationale Etablierung und die damit einhergehende relative Isolierung des de facto-Staates die Gefahr und damit auch die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass sich gesellschaftlich-politische Kräfte im Inneren wie von außen illegaler Methoden bedienen, um sich insbeson-

dere im grenzüberschreitenden Verkehr durch Schmuggel, Korruption und Verbrechen wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen, und damit auch das politische Leben, die Tätigkeit Staatsorgane und die politische Kultur des de facto-Staates infizieren.

Sechstens: De facto-Staaten sind keine „schwarzen Löcher“¹³⁰. Der Vergleich ist abwegig. Der aus der Physik und Astronomie stammende Begriff beschreibt – metaphorisch – ein Objekt, das wegen seiner extrem starken Gravitationskraft nichts, nicht einmal Lichtsignale nach außen dringen lässt und dessen Inneres infolgedessen von außen gänzlich unerkennbar, rätselhaft ist. De facto-Staaten besitzen die Eigenschaft von Schwarzen Löchern indes nicht. Sie entziehen sich nicht der Erforschung und Erkenntnis. Das gilt auch und gerade für Transnistrien, das schon wegen der dort seit über 20 Jahren intensiv tätigen OSZE-Mission in hohem Maße erschlossen und transparent ist. Zu „schwarzen Löchern“ werden de facto-Staaten allerdings dann, wenn die Medien in seltsamer Nachahmung des Verhaltens von Teilen der internationalen Diplomatie sie ignorieren, um sie herum einen Bogen machen und nichts über sie berichten, sodass sie zur *terra incognita* werden. Erfreulicherweise kann man aber weder den deutschsprachigen seriösen Printmedien noch der Politikwissenschaft und Zeitgeschichte, das dürfte der vorliegende Beitrag nebenbei unter Beweis gestellt haben, einen solchen Vorwurf machen.

¹³⁰ *Ulrich Schmid*, Transnistrien – ein ‘schwarzes Loch’. Ein Blick in Smirnows sonderbares Schmuggler-Eldorado, NZZ vom 24.4.2003, S.6.