A stylized map of Europe composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered on the continent of Europe.

Die Republik Moldau in der Östlichen Partnerschaft

Vom »Musterschüler« zum »Sorgenkind«?

DAVID RINNERT

Juli 2013

- Unter der Regierung von Vlad Filat wurde die Republik Moldau zwischen 2009 und 2012 in der EU als Erfolgsgeschichte der Östlichen Partnerschaft (ÖP) dargestellt. Diese Deutung fand mit der moldauischen Staatskrise 2013 ein abruptes Ende. Die Umstände des Rücktritts Filats und der Bildung der neuen Regierung unter Iurie Leanca haben die Dysfunktionalität der staatlichen Institutionen und die Korruption im politischen System Moldaus offenbart.
- Trotz der Ereignisse Anfang 2013 fällt die Bilanz der Republik Moldau in der ÖP in vielen Bereichen positiv aus. Im Rahmen der Verhandlungen zu Assoziierungs-, Freihandels- und Visaliberalisierungsabkommen wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Reformen durchgesetzt. Beim ÖP-Gipfel in Vilnius im November 2013 ist dennoch nicht mit einer Ratifizierung dieser Abkommen zu rechnen.
- Die EU hat bislang einen zu starken Fokus auf Gesetzgebung gelegt und dabei strukturellen Herausforderungen, zum Beispiel in der öffentlichen Verwaltung, zu wenig Bedeutung beigemessen. Die Reformforderungen sowie Hilfszahlungen der EU allein tragen nicht zwangsläufig zu einer nachhaltigen Demokratisierung bei. Die EU sollte nun eine Neubewertung der Lage in der Republik Moldau vornehmen und auch ihren eigenen Ansatz im Land kritisch überdenken.
- Der Fortschritt des moldauischen Integrationsprozesses hängt mittelfristig jedoch vor allem von den innenpolitischen Ereignissen bis zu den Parlamentswahlen 2014 ab. Beobachter vor Ort bezweifeln, ob die aktuelle Regierung unter Leanca es schaffen kann, den von Partikularinteressen dominierten innerparteilichen Streit und die politische Korruption im Staat zu überwinden.

1. Die Staatskrise 2013

Im Oktober 2012 ließ der EU-Kommissar für Nachbarschaft und Erweiterung Stefan Füle verlauten, die Republik Moldau sei »in den letzten Jahren von einem unsicheren Unterstützer der Östlichen Partnerschaft zu ihrem herausragenden Partnerland geworden« (Füle 2012). Tatsächlich hatte sich die Republik Moldau mit ihren knapp 3,6 Millionen Einwohnern von 2009 bis Ende 2012 aus Brüsseler Perspektive zur Erfolgsgeschichte der Östlichen Partnerschaft (ÖP) entwickelt. Dieser Erfolg bestand aus Sicht der EU vor allem in der Reformbereitschaft der pro-europäischen Regierungskoalition »Allianz für Europäische Integration« (AEI), in der erfolgreichen Bewältigung der Krise um die Wahl eines Präsidenten 2012 und nicht zuletzt in dem beachtlichen Fortschritt in Verhandlungen zu einem Assoziierungsabkommen, die weitaus schneller und problemloser als mit anderen Ländern der ÖP verliefen. Dementsprechend waren die Erwartungen sowohl in Chisinau als auch in Brüssel groß: 2013 sollte in der EU-Nachbarschaft das Jahr Moldaus werden, mit krönendem Abschluss beim ÖP-Gipfel in Vilnius im November.

Doch dann kam alles anders als zumindest von den meisten europäischen Beobachtern erwartet. Die an Rumänien und die Ukraine grenzende Republik ist zwischen Januar und Juni 2013 in ihre tiefste Regierungs- und Verfassungskrise seit langem geschlittert und war dadurch politisch beinahe sechs Monate gelähmt. Was waren die Ursachen der teils chaotischen Ereignisse im ersten Halbjahr 2013 und wie hat sich dadurch Moldaus Stellung in der ÖP verändert?

Auslöser der Krise war ein illegaler Jagdausflug hochrangiger Richter und Staatsbediensteter Ende 2012, bei dem ein Unbeteiligter erschossen wurde. Der damalige Premierminister Vlad Filat beschuldigte Generalstaatsanwalt und Jagdteilnehmer Valeriu Zubco, die Geschehnisse bewusst geheim gehalten zu haben. Der nachfolgende, erzwungene Rücktritt Zubcos brachte das fragile Machtgefüge innerhalb der AEI-Koalition ins Wanken. In dem darauf folgenden Machtkampf standen sich vor allem der Unternehmer und damalige Vize-Parlamentssprecher Vlad Plahotniuc (Demokratische Partei) und Premierminister Vlad Filat (Liberaldemokraten) gegenüber. Unter Verweis auf einen Ausverkauf der moldauischen Politik und wachsende Korruption durch

Plahotniuc erklärte Vlad Filat im Februar 2013 den Austritt seiner Liberaldemokraten aus der Regierungskoalition. Am 08. März 2013 folgte im Parlament auf Initiative der Kommunistischen Partei (KP) mit Unterstützung der Demokraten ein Misstrauensvotum gegen Vlad Filat und sein Kabinett, was von den meisten Beobachtern als Revanche Plahotniucs bewertet wurde (Socor 2013).

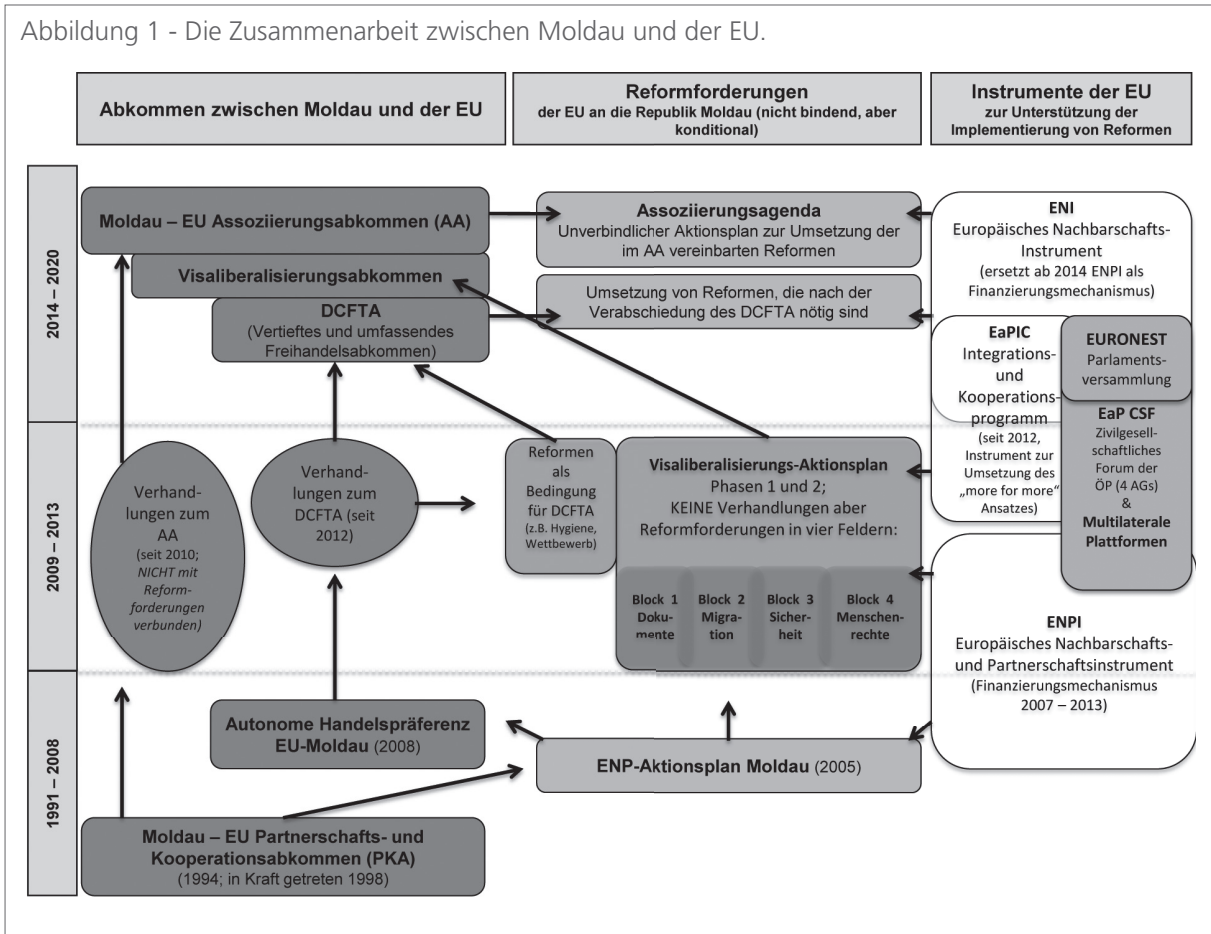
Weitere chaotische Ereignisse in den Folgemonaten verdeutlichten die Dysfunktionalität staatlicher und politischer Institutionen in der Republik Moldau. Die Neuaufgabe einer AEI-Koalition scheiterte zunächst an einem Urteil des Verfassungsgerichts, das eine erneute Wahl Filats zum Premierminister ausschloss. Letztendlich konnten sich die drei Parteien der früheren AEI jedoch durch das Drohszenario vorgezogener Neuwahlen, bei denen sie starke Verluste hätten hinnehmen müssen, und auf großen Druck seitens der EU auf einen neuen Koalitionsvertrag einigen. Am 31. Mai wurde Iurie Leanca als neuer Premierminister zusammen mit seinem Kabinett der »Koalition für eine pro-europäische Regierung« vereidigt.

Die Republik Moldau ist dadurch zwar Neuwahlen entgangen, doch die Krise offenbart, dass die Reformen der vergangenen drei Jahre keine tiefgreifenden Veränderungen in den staatlichen Institutionen und der politischen Praxis herbeigeführt haben. In Brüssel sprachen EU-Diplomaten hinter vorgehaltener Hand gar von Moldau als »gescheitertem Staat«. In der Republik Moldau hingegen wird der EU teilweise vorgeworfen, in den vergangenen Jahren bewusst die Augen vor der Realität in Chisinau verschlossen zu haben. Viele lokale Beobachter haben unter Verweis auf anhaltende Korruption auf höchster Ebene bereits lange vor der Krise auf die Inkohärenz der in Brüssel konstruierten »Erfolgsgeschichte« Moldaus hingewiesen. In jedem Fall ist deutlich geworden, dass Partikularinteressen der Eliten auch unter der pro-europäischen Regierung das politische System dominierten, während die wirtschaftliche Lage des Landes unverändert kritisch blieb. So beträgt der Durchschnittslohn in der Republik Moldau ca. 230 Euro. Die Abhängigkeit der Wirtschaft von Rücküberweisungen durch Emigranten bleibt hoch (ca. 25 Prozent des BIP), während der Anteil westlicher Unterstützung in 2012 auf mehr als 30 Prozent des moldauischen BIP angestiegen ist (Staatskanzlei Moldau 2012).

Vor dem Hintergrund der skizzierten Ereignisse und der aktuellen Lage stellt sich die Frage, wie wirkungsvoll die



Abbildung 1 - Die Zusammenarbeit zwischen Moldau und der EU.



Quelle: Eigene Darstellung

bisherige Politik europäischer Annäherung seitens Moldau tatsächlich war.

2. Moldau und die Östliche Partnerschaft: der Hintergrund der »Erfolgsgeschichte«

Die ÖP wurde im Jahr 2009 als östliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ins Leben gerufen und schließt sechs postsowjetische Staaten ein, darunter die Republik Moldau. Sie soll die ENP ergänzen und sowohl politische als auch wirtschaftliche Integration zunächst ohne Erweiterungsversprechen möglich machen. Kernangebote der EU im Rahmen der ÖP sind Assoziierungsabkommen (AA), vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA) sowie ein Visaliberalisierungsabkommen. Für alle drei Bereiche sieht die EU Unterstützungsinstrumente vor, die von finanzieller Hilfe über technische Zusammenarbeit bis hin zu multilateralen Plattformen reichen. Leitprinzipien der Zusammenarbeit sind dabei Miteigentümerschaft (»Ownership«) und

Konditionalität, das heißt es sollen gemeinsam Prioritäten festgelegt werden, gleichzeitig hängt der Umfang der Unterstützung jedoch von den Reformleistungen des Partnerlandes ab.¹

Mit der Republik Moldau verhandelt die EU seit 2010 über ein AA und seit 2012 über ein DCFTA. Gleichzeitig wurde 2010 im Rahmen der ÖP ein bilateraler Visadialog initiiert (für eine detaillierte Übersicht zu den EU-Moldau Beziehungen im Rahmen der ENP/ÖP siehe auch Abb. 1). In allen Feldern hat Moldau in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte erzielt und wurde daher oft als »Erfolgsgeschichte« der ÖP angepriesen (vgl. dazu Moldaus Abschneiden im ÖP-Index: Solonenko et al. 2012). Im Folgenden wird ein genauer Blick auf die drei oben genannten Kernfelder der ÖP in Moldau geworfen.

1. In den letzten Jahren ist eine Debatte darüber entstanden, inwieweit Konditionalität das Leitprinzip einer partnerschaftlichen Initiative sein kann, bei der per Definition beide Teilnehmer gleichwertig sein sollen. Siehe im Detail dazu z.B. Parkes/Viilup (2012).

2.1 Die Verhandlungen zum Assoziierungsabkommen

Die Verhandlungen zum AA sind seit Frühjahr 2013 abgeschlossen. Sie sind nicht mit Reformforderungen seitens der EU verknüpft, da das Abkommen selbst den Grundstein für zukünftige Reformen und weitere Harmonisierung moldauischer Gesetzgebung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand der EU (*acquis communautaire*) legt. Die 24 Kapitel des AA spezifizieren die Zusammenarbeit zwischen Moldau und der EU sowie künftige Reformprioritäten Chisinaus zu Themen wie Justizwesen, Freiheit, Sicherheit, zwischenmenschlichen Kontakten und (Land-)Wirtschaft. Eine Assoziierungsagenda soll im Laufe des Jahres 2013 den aktuellen ENP-Aktionsplan ablösen und im Detail die Implementierung des AA regeln. Das Europäische Nachbarschaftsinstrument ENI wird die Umsetzung des Abkommens ab 2014 finanziell unterstützen, wobei das genaue Budget für die Republik Moldau noch festgelegt werden muss.

Die Europäische Kommission hat den Verhandlungsprozess zum AA mit Moldau seit 2010 immer wieder positiv hervorgehoben, insbesondere mit Blick auf das pragmatische und pro-aktive Auftreten moldauischer Behörden im Vergleich zu anderen Staaten der ÖP. Bereits vor Ausbruch der Staatskrise in Moldau hat die EU im Januar 2013 dennoch angekündigt, dass eine Ratifizierung des AA 2013 auf Grund administrativer Verzögerungen nicht mehr möglich sei. Dies hat in Chisinau auf höchster politischer Ebene zu großer Enttäuschung geführt, insbesondere da innenpolitisch bereits vor längerer Zeit für den Gipfel in Vilnius ein sichtbarer Erfolg versprochen wurde. Höchstwahrscheinlich wird das AA in Vilnius nun zunächst paraphiert und 2014 dann ratifiziert. Dennoch ist bislang noch nicht endgültig absehbar, wie die politische Krise in der Republik Moldau sich auf die Positionen der EU-Mitgliedstaaten zum Ratifizierungsprozess des AA auswirken wird. Wie am Beispiel Ukraine deutlich wurde, kann die EU diesen Prozess lange verzögern, wenn Mitgliedsstaaten Bedenken aufgrund der politischen Lage im Partnerland haben.

2.2 Der Weg zu einem Freihandelsabkommen zwischen Moldau und der EU

Das DCFTA ist eines der Kernangebote der EU im Rahmen der Östlichen Partnerschaft. Es ist Bestandteil des AA und soll zur Liberalisierung des Handels durch Abschaffung von Zöllen und Handelsquoten führen. Während das DCFTA mit Moldau für die EU durch die vergleichsweise kleine Volkswirtschaft kaum Einfluss auf die europäische Wirtschaft haben würde, ist es für Chisinau von enormer Bedeutung, da momentan knapp 51 Prozent der moldauischen Exporte in die EU gehen und 55 Prozent aller Importe aus der EU kommen (Europäische Kommission 2013a). Die heimische Wirtschaft der Republik Moldau geriete nach der Implementierung des DCFTA durch erhöhte Konkurrenz aus der EU zwar kurzfristig unter Druck, moldauische Exporte in die EU würden, so einige Schätzungen, jedoch mittelfristig um ca. 16 Prozent ansteigen und damit ein zusätzliches BIP-Wachstum von mehr als fünf Prozent herbeiführen (Radeke 2012: 3).

Im Gegensatz zum AA sind die Verhandlungen über ein DCFTA zwischen der Republik Moldau und der EU an diverse Reformbedingungen geknüpft. Zunächst stellte die EU im Jahr 2010 ein breites Spektrum an Vorbedingungen für den Beginn von Verhandlungen um das Freihandelsabkommen. Diese umfassten Reformforderungen in 13 DCFTA-relevanten Gesetzesbereichen, beispielsweise zu Gesundheits- und Pflanzenschutznormen (SPS) sowie zum Eigentums- und Wettbewerbsrecht. Nachdem Moldau die Vorbedingungen erfüllen konnte, begannen im März 2012 offiziell Verhandlungen. Seit Juni 2013 sind alle technischen Fragen geklärt, die vereinbarten Meilensteine seitens Moldau erreicht und die Verhandlungen zu den insgesamt 14 Kapiteln abgeschlossen. Die Forderungen der EU waren sehr viel weitreichender als in früheren Verhandlungsprozessen zu vergleichbaren Abkommen und umfassten Reformen des Eigentums- und Wettbewerbsrechts sowie der existierenden SPS-Standards, Aufhebungen von Zollbarrieren, Verbesserung der Handelsstatistiken und weiteres. In den einzelnen Feldern wurden vonseiten der EU Erfolgsindikatoren formuliert. So forderte die EU beispielsweise im Bereich SPS die Verabschiedung eines Gesetzes zur Schaffung einer moldauischen Lebensmittelsicherheitsagentur, die Entwicklung einer mehrjährigen Lebensmittelsicherheitsstrategie sowie die effektive Umsetzung dieser Strategie.

Obwohl es immer wieder kleinere Uneinigigkeiten zwischen der EU und Moldau gab, sind die Verhandlungen für beide Seiten insgesamt zufriedenstellend verlaufen. Brüssel zeigte sich beeindruckt vom Reformeifer der Republik Moldau, während die Behörden in Chisinau ihrerseits auch nach Beginn der politischen Krise im Januar 2013 mit allen Mitteln die Umsetzung zuvor vereinbarter Maßnahmen vorantrieben. Eine Auswirkung der politischen Ereignisse auf den eher technischen Verhandlungs- und Reformprozess zum DCFTA ist kaum zu erkennen.

Während die positive Einschätzung der EU zum DCFTA in diversen Bereichen der Realität entspricht, gibt es insgesamt jedoch mehr Schwierigkeiten als offiziell verlautet wird. Denn während Moldau im Rahmen der Verhandlungen zwar in Rekordzeit eine große Anzahl neuer Gesetze verabschiedet hat, treten in Chisinau aufgrund der geringen institutionellen Kapazitäten häufig Probleme bei der Umsetzung von Maßnahmen auf. Beispielsweise hat die Agentur für Lebensmittelsicherheit im Januar 2013 zwar ihre Arbeit aufgenommen, allerdings fehlen in den jeweiligen Laboratorien nach wie vor etliche Ressourcen. Gleichzeitig kämpft die gesamte Agentur finanziell ums Überleben und kann, wie auch diverse andere Institutionen im Land, streckenweise über mehrere Monate keine Löhne auszahlen. Ähnlichen Herausforderungen steht Moldau auch bei der Reformierung der Finanz- und der Wettbewerbspolitik gegenüber. Trotz dieser Schwierigkeiten und der politischen Krise planen beide Verhandlungsseiten, beim Gipfel in Vilnius auch das DCFTA zu paraphieren, bevor das Abkommen dann zusammen mit dem AA 2014 ratifiziert werden soll.

2.3 Der Moldau-EU Visadialog

Einen der größten Anreize der ÖP stellt für Moldau die Visaliberalisierung mit der EU dar. Bis zu 20 Prozent der moldauischen Bevölkerung leben und arbeiten legal oder illegal in der EU (Mosneaga 2012), weshalb die Vereinfachung von Visabestimmungen die mit Abstand spürbarste Maßnahme der ÖP für die meisten Moldauer ist. Das erklärte Endziel beider Seiten ist ein Abkommen, das Moldauern visafreie Aufenthalte von bis zu drei Monaten in der EU ermöglichen soll. Auf dem Weg dahin wurden bereits eine Mobilitätspartnerschaft sowie mehrere Visalerleichterungsabkommen unterzeichnet. Die

letzten Ergänzungen vom 1. Juli 2013 ermöglichen unter anderem Journalisten und Mitarbeitern von Nichtregierungsorganisationen eine vereinfachte Visabeantragung. Anders als beim AA und beim DCFTA gibt es auf dem Weg zu einem visafreien Regime zwischen Moldau und der EU allerdings keine Verhandlungen. Stattdessen haben beide Partner 2010 einen Visadialog initiiert, in dessen Rahmen 2011 ein Aktionsplan unterzeichnet wurde, der Indikatoren für Reformen durch die moldauische Seite in vier Bereichen festlegt: 1) Dokumentensicherheit, 2) Irreguläre Migration, 3) Öffentliche Sicherheit sowie 4) Außenbeziehungen und fundamentale Rechte. Der Aktionsplan ist dabei in zwei Phasen unterteilt, von denen die erste Phase auf Gesetzgebung und die zweite Phase auf die Effektivität der Implementierung gerichtet ist. Die EU überprüft den Fortschritt in allen Bereichen regelmäßig und kann am Ende der zweiten Phase eine Empfehlung an den Europäischen Rat geben, der allein ein Visaliberalisierungsabkommen mit Moldau verabschieden kann.

Auch im Visadialog hat Brüssel bislang eine größtenteils positive Zwischenbilanz der Reformanstrengungen Chisinaus gezogen. Zu einem der wichtigsten Meilensteine zählt die Verabschiedung eines Antidiskriminierungsgesetzes. Das Gesetz sieht unter anderem einen verbesserten Schutz sexueller Minderheiten vor Diskriminierung vor, was monatelang auf heftigen innenpolitischen Widerstand stieß, insbesondere seitens der orthodoxen Kirche und der KP. Weitere Forderungen der EU umfassten verstärkte Anstrengungen in der Korruptionsbekämpfung. Hier hat die moldauische Regierung 2011/2012 ein umfangreiches Gesetzespaket sowie eine Antikorruptionsstrategie und einen Aktionsplan verabschiedet. Gleichzeitig wurde das Antikorruptionszentrum umstrukturiert, sodass die EU in ihren Fortschrittsberichten mit Lob nicht sparte. Bei der Umsetzung der Reformen 2012 und im Verlauf der politischen Krise 2013 ist jedoch auch in diesem Feld deutlich geworden, dass ein Hauptproblem des Staatsapparats in der Republik Moldau nach wie vor die unvollständige und ineffektive Umsetzung von Gesetzen bleibt. Die Offenlegung der politischen Ämterverteilung während der Krise hat verdeutlicht, dass Teile der Eliten selbst kaum Interesse an einer tatsächlichen Umsetzung der verabschiedeten Strategien haben. Dirk Schübel, bis September 2013 Botschafter der EU in der Republik Moldau, nannte die anhaltende Korruption auch unter der AEI das nach wie vor

größte Problem Moldaus (Kommersant.md 2013a). Die fortwährende Korruption ist nicht nur in der politischen Elite vorzufinden, sondern auch auf Verwaltungsebene in Institutionen wie der moldauischen Passaustellungsbehörde (»Registru«), weshalb einige EU-Mitgliedsstaaten einem visafreien Regime mit Moldau weiterhin kritisch gegenüberstehen.

EU-Expertenmissionen haben die Implementierung der Reformen in den vier Bereichen des Visa-Aktionsplans Anfang 2013 zwar positiv bewertet (Europäische Kommission 2013b), vor dem Hintergrund der oben dargestellten Problematik bleibt jedoch fraglich, ob und wie schnell die EU-Mitgliedsstaaten schließlich einem Abkommen zustimmen. De-facto bleibt die Entscheidung des Europäischen Rates zur Visafreiheit mit Moldau politisiert. Im Juni 2013 unterstrich Dirk Schübel zum Beispiel, dass ein visafreies Regime bis Ende 2014 zwar möglich sei, letztlich aber alles von der demokratischen Entwicklung Moldaus abhängt (Kommersant 2013a) – eine Formulierung, die man in dieser oder ähnlicher Form aus Brüssel öfter hört und die der EU breiten Handlungsspielraum lässt.

2.4 Transnistrien, Russland und die EU-Integration der Republik Moldau

Die komplexen Beziehungen zwischen Brüssel und Chisinau im Rahmen der ÖP werden in den drei aufgeführten Kernbereichen zusätzlich von dem nach wie vor ungelösten Transnistrien-Konflikt beeinflusst.² Zu den DCFTA-Verhandlungen waren zwar Vertreter aus der transnistrischen Hauptstadt Tiraspol als Beobachter eingeladen, Transnistrien zeigt bislang jedoch keinerlei Interesse ebenfalls die erforderlichen Reformen für das Freihandelsabkommen umzusetzen (Gotisan 2013). Momentan profitieren transnistrische Exporte in die EU, die immerhin knapp 40 Prozent des formell registrierten externen Handels Tiraspols ausmachen, von Autonomen Handelspräferenzen (ATP) zwischen der Republik Moldau und der EU, die nach einer Ratifizierung des DCFTA allerdings ausgesetzt werden. Die EU gibt Transnistrien noch bis

2015 Zeit, notwendige Reformen für ein Freihandelsabkommen mit Brüssel umzusetzen, andernfalls wird das DCFTA nur im von der Republik Moldau kontrollierten Gebiet umgesetzt. Das würde das transnistrische BIP laut einer internen Studie der EU-Kommission mittelfristig um bis zu fünf Prozent senken.

Auch zur Visaliberalisierung gab es zunächst diverse offene Fragen, zum Beispiel bezüglich der Grenzkontrollen im Osten der Republik Moldau sowie zu Einwohnern Transnistriens ohne Reisedokumente. Diese Fragen sind aber inzwischen geklärt, sodass der Transnistrienkonflikt der Verabschiedung der diversen Moldau-EU Abkommen zumindest aus technischer Sicht nicht mehr im Weg steht. Offen bleibt allerdings, inwieweit die oben genannten Probleme mittelfristig zu einer Verschärfung der politischen Krise zwischen Chisinau und Tiraspol führen würden.

Darüber hinaus ist die Rolle Transnistriens im EU-Integrationsprozess Moldaus insbesondere vor dem Hintergrund des russischen Einflusses im Land zu verstehen. Im Hinblick auf den ÖP-Gipfel in Vilnius im November 2013 versucht Russland in letzter Zeit verstärkt, mittels der transnistrischen Frage dem pro-europäischen Engagement in Chisinau entgegenzuwirken. Einerseits geschieht dies durch verstärkte Provokationen im Konfliktgebiet seit Frühjahr 2013, andererseits durch intensivierte und in Tiraspol formell verabschiedete Pläne, Transnistrien in die eurasische Zollunion einzugliedern.³ Da Russland offiziell die territoriale Integrität Moldaus anerkennt, geht dies einher mit Versuchen, auch die politische Elite in Chisinau für die Zollunion zu begeistern. Zum Beispiel präsentierten im Juni 2013 russische Vertreter das Integrationsprojekt erstmals auch in der moldauischen Hauptstadt. Bis auf die KP zeigen sich bislang jedoch alle politischen Parteien in Moldau uninteressiert, nicht zuletzt auf Grund des absehbaren 2,7-fachen Anstiegs der EU-Importzölle im Falle eines Beitritts zur Zollunion (Central European Policy Institute 2013). Indirekt bleibt die Kernbotschaft von russischer Seite allerdings, dass eine Reintegration von Transnistrien nur mit der Abwendung Moldaus von der ÖP und einem Beitritt zur Eurasischen Zollunion möglich sei.

2. Die separatistische Region Transnistrien hat sich Anfang der 1990er Jahre von der Republik Moldau losgesagt und für unabhängig erklärt. Transnistrien wird von der Russischen Föderation unterstützt, ist aber international nicht anerkannt und gehört völkerrechtlich zur Republik Moldau. Für detaillierte Informationen zum Transnistrienkonflikt siehe zum Beispiel Troebst 2003. Für eine tiefere Analyse der aktuellen und möglichen Rolle der EU in Transnistrien siehe Rinnert/Parmentier 2013.

3. Die eurasische Zollunion Teil des russischen Projekts einer Eurasischen Union und bietet ihren Mitgliedsstaaten (aktuell Russland, Belarus und Kasachstan) Zollfreiheit, intensivierte Zusammenarbeit zu Handelsfragen und einen Rahmen zur Vereinheitlichung von Standards.



2.5 Die Rolle der EU in der Republik Moldau

Im Rahmen der ÖP hat die EU die Republik Moldau in den oben aufgeführten Reformanstrengungen intensiv unterstützt. Allein durch das Finanzierungsinstrument der Nachbarschaftspolitik (ENPI) wurden in Chisinau von 2011 bis 2013 mehr als 270 Millionen Euro ausgeschüttet (knapp fünf Prozent des moldauischen BIP im Jahr 2012). Dazu kommen weitere Zuschüsse, wie zum Beispiel 28 Millionen Euro aus dem Integrations- und Kooperationsprogramm EaPIC, das verstärkt das Prinzip der Konditionalität der ENP umsetzen soll. Insgesamt hat sich die finanzielle Unterstützung aus der EU seit 2006 damit fast verfünffacht.

Was zunächst durchweg positiv erscheint, entpuppte sich gleichzeitig als einer der Hauptprobleme des Brüsseler Ansatzes in der Republik Moldau. Die im Vergleich zum BIP enorm hohen und weiter ansteigenden Hilfeleistungen der EU konnten von den staatlichen Institutionen des Landes im Laufe der letzten Jahre immer weniger absorbiert werden. Gleichzeitig gab es Fälle, bei denen beispielsweise Teile sektorspezifischer Budgethilfe in Chisinauer Behörden versickerten, was auch der EU nicht verborgen geblieben sein sollte. Zudem legte die EU im Annäherungsprozess bislang einen (zu) starken Fokus auf Gesetzgebung und vernachlässigte dabei den Aufbau von Kapazitäten sowie die Bewältigung struktureller Probleme, zum Beispiel in der öffentlichen Verwaltung. Im Rahmen der DCFTA-Verhandlungen zwischen der EU und den ÖP-Partnerländern beispielsweise müssen letztere fast 95 Prozent des europäischen *acquis* mit Bezug zu Wirtschafts- und Handelsfragen mit ihrer eigenen Gesetzgebung harmonisieren (Benč/Bilčík/Duleba 2012).

In der Republik Moldau sind dank der beachtlichen Anzahl an Reformen zwar durchaus sichtbare Erfolge erzielt worden und die EU hat mit ihrer Unterstützung einen wichtigen Teil dazu beigetragen. Gleichzeitig standen die Lobeshymnen der EU und die Höhe der finanziellen Hilfsleistungen seit 2010 aber nicht im Verhältnis zu den realen Gegebenheiten vor Ort. Grund des Beharrens der EU auf dieser »Erfolgsgeschichte« war einerseits der Wunsch, zumindest ein positives Beispiel in der ÖP vorzuweisen, insbesondere nach den Regimewechseln in den früheren ÖP-»Vorzeigeländern« Ukraine und Georgien. Dies offenbarte sich auch in der moldauischen Staatskrise 2013, als die EU entschlossen versuchte, die

zerstrittenen Parteien zu einer neuen Regierungskoalition zu drängen, um so Neuwahlen und eine Machtübernahme der KP zu verhindern – wohlwissend, dass damit zum Beispiel auch umstrittene Politiker wie Plahotniuc im Zentrum der Staatsmacht verbleiben können. Gleichzeitig hat es auch die Regierungskoalition unter Filat sehr gut verstanden, das Narrativ der Erfolgsgeschichte aufzugreifen und den Druck auf Brüssel zu ihren eigenen Gunsten zu nutzen.

3. Öffentliche Meinung und innenpolitische Auseinandersetzung

Die EU hat im Laufe der Krise sowohl in der öffentlichen Meinung als auch bei verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren an Zustimmung verloren. Dies liegt zuvorderst daran, dass die Regierung unter Filat insbesondere mit dem Projekt europäischer Integration verbunden wurde und sich viele Menschen durch das nun offenbarte Ausmaß an Korruption von der AEI enttäuscht zeigten. Gleichzeitig ist der Begriff »europäische Integration« in der Republik Moldau inzwischen immer stärker abgenutzt, da er seit geraumer Zeit ohne spürbare Ergebnisse für viele Bürger öffentlich debattiert wird. Der Journalist Vladimir Soloviev hebt hervor, dass sich in den vergangenen zwei Jahren immer mehr moldauische Bürger fragen »wer diese Menschen sind, die von der moldauischen Erfolgsgeschichte sprechen, wenn man sich die Realität im Staat anschaut, wenn man auf maroden Straßen fährt oder Richter, Staatsanwälte und Beamte sieht, die in teuren Villen leben« (Kommersant.md 2013a).

In Umfragen ist das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und das Parlament auf einen historischen Tiefststand gefallen. Im April 2013 gaben 15 Prozent der Befragten an, der Regierung sehr oder etwas zu vertrauen, an eine vertrauenswürdige Arbeit der Justiz und der Gerichte glauben sogar nur noch 13 Prozent der Bevölkerung (Institute for Public Policy 2013). Einhergehend mit der Krise ist auch die Zustimmung zur EU-Integration im Vergleich zu den vergangenen Jahren gesunken. So waren im Mai 2013 noch 36 Prozent aller Moldauer der Meinung, dass ein pro-europäischer Kurs für ihr Land weiter Priorität haben sollte, während 36 Prozent unterstrichen, dass stattdessen ein pro-russischer Kurs eingeschlagen werden sollte (IMAS 2013). Einig sind sich beide Lager (77 Prozent der Befragten und damit ein

Rekordwert) darin, dass sich Moldau insgesamt in eine falsche Richtung bewegt.

In der Parteienlandschaft profitiert vor allem die KP vom anwachsenden Unmut in der Bevölkerung. In letzten Umfragen nach der Krise stieg die Zustimmung zur KP um 10 Prozent auf 39 Prozent an, wohingegen die Unterstützung für die drei Regierungsparteien auf 12,6 Prozent (Liberaldemokraten), 8,6 Prozent (Demokraten) und 7,5 Prozent (Liberale) gesunken ist (IMAS 2013). Die Krise wirkte sich auch auf die Haltung der KP zur europäischen Integration aus, obwohl die Partei des früheren Premierministers Wladimir Woronin seinerzeit die Weichen für Moldaus aktive Teilnahme in der ÖP gestellt hat. Bei einem Besuch Stefan Füles in Chisinau im Mai 2013 verweigerte Woronin sich beispielsweise einem bereits ausgemachten Treffen mit dem EU-Kommissar für Erweiterung, weil dieser vorher bei einer Kundgebung zur Gleichberechtigung sexueller Minderheiten gesprochen hatte. Woronin ließ verlauten, dass Moldau eine EU-Integration basierend auf solchen Werten nicht wünsche (Panorama.md 2013). Im Parlament scheiterte die KP kurz darauf mit einem Antrag, das im Rahmen des Visadialogs eingeführte Antidiskriminierungsgesetz wieder abzuschaffen. Gleichzeitig unterstützt auch Russland seit Anfang 2013 wieder verstärkt Woronin und seine KP. In einem Interview mit einem russischen Nachrichtensender ließ der Parteivorsitzende verlauten, dass er die Zukunft Moldaus im Osten sehe und einen Beitritt des Landes zur Eurasischen Zollunion anstrebe, was im Frühjahr 2013 mehr als 50 Prozent der Moldauer unterstützen (BBC Russia 2013).

Auch seitens der orthodoxen Kirche, der inzwischen mehr als 82 Prozent der Bevölkerung vertrauen, wurde der europäische Integrationsprozess zuletzt häufiger mit Verweis auf den geforderten Minderheitenschutz kritisiert. Mit solcher Propaganda trifft die »unheilige Allianz« (umgs. Gebrauch für die Zusammenarbeit zwischen KP und orthodoxer Kirche) auf wachsende Zustimmung in der Bevölkerung.

4. Ausblick: Chancen und Risiken nach Vilnius

Was ist also der Ausblick für die Republik Moldau in der ÖP? Zunächst ist festzuhalten, dass der weitere Integra-

tionsprozess der Republik stark von den innenpolitischen Ereignissen der nächsten Monate abhängt. Momentan ist kaum abzuschätzen, ob sich die fragile neue Regierungskoalition unter Leanca bis zu den Parlamentswahlen 2014 im Amt halten kann. Selbst wenn dies gelingen sollte, scheint allerdings auf Grund der aktuellen Umfragewerte eine Machtübernahme durch die KP bei der nächsten Wahl nicht unwahrscheinlich. In Brüssel und den Mitgliedsstaaten sollte dieses Szenario in Betracht gezogen. Der Dialog mit der KP bleibt notwendig, insbesondere um im Falle einer kommunistischen Regierung eine vollkommene Abwendung der Republik Moldau vom EU-Integrationskurs zu verhindern. Dies ist auch vor dem Hintergrund des wachsenden russischen Engagements in Chisinau wichtig. Im Vorfeld des ÖP-Gipfels unterstützt Russland nicht nur verstärkt die KP und wirbt um einen Beitritt Moldaus zur Eurasischen Zollunion, sondern intensiviert auch den gezielten Einsatz seiner *soft power*-Maßnahmen. Zu den Feierlichkeiten zum »Tag des Sieges« am 9. Mai 2013 beispielsweise mobilisierte die russische Botschaft bei einer Großveranstaltung in bisher ungekanntem Ausmaß Menschenmassen in Zentrum Chisinaus (Kommersant.md 2013b).

Wie oben dargestellt ist aus Sicht der EU jedoch auch unabhängig von möglichen Regierungswechseln eine Neubewertung des moldauischen Integrationsprozesses notwendig. Neben einer angepassten Einschätzung der politischen Lage vor Ort sollte Brüssel vor allem analysieren, wie die Instrumente der ÖP im Land effektiver genutzt und die finanziellen Absorptionsgrenzen der moldauischen Verwaltung berücksichtigt werden können. Gezielte Interventionen zu strukturellen Problemen, beispielsweise in der öffentlichen Verwaltung, sowie deutlicher spürbare Veränderungen für die Bevölkerung sollten dabei im Fokus stehen.

Trotz einer Neubewertung der Lage darf die EU beim Gipfel in Vilnius nicht mit leeren Händen dastehen. Neben den vielen Reformanstrengungen Chisinaus hat die EU in den vergangenen Jahren so vehement die moldauische »Erfolgsgeschichte« hervorgehoben, dass ein Gipfel ohne vorzeigbare Ergebnisse für Moldau die Glaubwürdigkeit der ÖP in Chisinau und darüber hinaus in Frage stellen würde. Eine Paraphierung der Freihandels- und Assoziierungsabkommen mit Aussicht auf Ratifizierung im Frühjahr 2014 stellt vor diesem Hintergrund den momentan besten Kompromiss dar. Gleichzeitig sollte



in Brüssel eine mittelfristige Strategie für die Zeit nach dieser Ratifizierung ausgearbeitet werden. In den letzten zwei Jahren wurde die Verabschiedung des AAs, DCFTAs und des Visaliberalisierungsabkommens oft als eine Art Endpunkt für die ÖP-Partnerländer dargestellt, obwohl das rechtliche Inkrafttreten aller Abkommen zunächst nur ein Zwischenschritt im Prozess europäischer Annäherung darstellt.

Unabhängig von der Politik in Brüssel sieht die Republik Moldau nach der Staatskrise in 2013 einer ungewissen Zukunft entgegen. Zwar kann und sollte die EU zum Beispiel mit der ÖP dazu beitragen, dass die lokale Staatsebene mittelfristig das Gemeinwohl über die Verteidigung von Partikularinteressen stellt, letztlich müssen die entscheidenden Schritte auf dem Weg dorthin aber in Chisinau selbst getätigt werden.

Literatur

- BBC Russia (2013): Молдавия: выбор между Востоком и Западом; http://www.bbc.co.uk/russian/international/2013/06/130629_moldova_europe_asia.shtml (aufgerufen am 4.7.2013).
- Benč, Vladimír/Bilčík, Vladimír/Duleba, Alexander (2012): Policy Impact of the Eastern Partnership on Ukraine: trade, energy, and visa dialogue. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Central European Policy Institute (2013): Moldova Reality Check – 1st Non-Paper; http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/non-paper_-_moldova_reality_check_062013.pdf (aufgerufen am 5.7.2013).
- Europäische Kommission (2013a): Moldova: EU Bilateral Trade and Trade with the World; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113419.pdf (aufgerufen am 20.6.2013).
- Europäische Kommission (2013b): Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Fourth Report on the implementation by the Republic of Moldova of the Action Plan on Visa Liberalisation; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0459:FIN:EN:PDF> (aufgerufen am 5.7.2013).
- Füle, Stefan (2012): Rede anlässlich des EU-Moldova Forums in Berlin am 22.10.2012; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-753_en.htm (aufgerufen am 20.5.2013).
- Gotisan, Iurie (2013): The ability of Moldovan government to assure the implementation of the DCFTA in Transnistria; http://conventia.md/data/files/262_gotisan-policy-paper-on-dcfta-implementation-in-transnistria.pdf (aufgerufen am 12.6.2013).
- IMAS (2013): Barometrul Socio-Politic. Sondaj la nivel național Republica Moldova, Mai 2013; http://imas.md/files/pdf/Diverse/Barometrul_Socio_Politic_Mai_IMAS-Iunie+2013+RO.pdf (aufgerufen am 23.6.2013).
- Institute for Public Policy (2013): Barometrul de Opinie Publica Republica Moldova. Aprilie 2013. Institutul de Politici Publice. Chisinau.
- Kommersant.md (2013a): Дирк Шубель: «Евроинтеграция не означает, что все будут прекрасно жить ничего не делая»; <http://kommersant.md/node/17722> (aufgerufen am 15.06.2013).
- Kommersant.md (2013b): День победы евразийской интеграции; <http://www.kommersant.md/node/16881> (aufgerufen am 5.7.2013).
- Mosneaga, Valeriu (2012): Moldovan Labour Migrants in the European Union: Problems of Integration. San Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Panorama.md (2013): Воронин: Молдова не нужна Евросоюзу; <http://pan.md/news/Voronin-Moldova-ne-nujna-Evrosoyuzu/37389> (aufgerufen am 13.6.2013).
- Parkes, Roderick/Viilup, Elina (2012): Eastern Partnership? More like mutual dependence. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs.
- Radeke, Jörg (2012): The DCFTA between Moldova and the EU – A Risk Assessment. Berlin: German Economic Team Moldova.
- Rinnert, David/Parmentier, Florent (2013): Finding Common Denominators in the Eastern Partnership Region: Towards a Strategic French-German Cooperation in Transnistrian Conflict. Chisinau: IDIS Viitorul / Friedrich Ebert Stiftung Moldau.
- Socor, Vladimir (2013): Moldovan Prime Minister Filat Ousted by Intra-Coalition Rivals; in: Eurasia Daily Monitor Volume: 10 Issue: 78. http://www.ecoi.net/local_link/246236/356292_en.html (aufgerufen am 22.6.2013).
- Solonenko, I. et al. (2012): European Integration Index for Eastern Partnership Countries. Kiev: International Renaissance Foundation / Soros Foundation.
- Staatskanzlei der Republik Moldau (2012): EU external assistance to Moldova becomes more visible; <http://www.ncu.moldova.md/libview.php?l=en&id=1666&idc=405> (aufgerufen am 10.6.2013).
- Troebst, Stefan (2003): »We are Transnistrians!« Post-Soviet Identity Management in the Dniester Valley, in: Ab Imperio, 1(2003), S.437-466.



Über den Autor

David Rinnert ist Politologe und publiziert freiberuflich zu Governance und Entwicklungszusammenarbeit im postsowjetischen Raum. Im Rahmen seines Studiums in Berlin, New York, Paris, London und Tiflis arbeitete er 2012 - 2013 als Junior Professional im Büro der GIZ in der Republik Moldau.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Reinhard Krumm, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-26935-7726 | Fax: ++49-30-26935-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-610-9