

Die Republik Moldau nach 20 Jahren Unabhängigkeit

EUROPÄISCHE INTEGRATION UND POLITISCHE KRISE

Am 27.8. feierte die Republik Moldau den 20. Jahrestag ihrer Unabhängigkeit. Es war nur eine kurze Auszeit von der politischen Dauerkrise, die das Land mit wechselnder Intensität seit 2009 erlebt. Für den 20. September wird eine Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Möglichkeit erwartet, das Verfahren zur Wahl eines neuen Präsidenten zu vereinfachen. Darin liegt eine Chance, die anhaltende Verfassungskrise zu überwinden.

Die Verfassung schreibt für die Wahl des Präsidenten eine Mehrheit von Dreifünfteln der Stimmen im Parlament vor und bestimmt zugleich, dass bei einem Scheitern der Präsidentenwahl in zwei Versuchen zu je zwei Wahlgängen eine Neuwahl des Parlaments zu erfolgen hat. Seit der Parlamentswahl vom April 2009 hat kein politisches Lager mehr dieses Quorum erreichen können. Zugleich hat die politische Polarisierung des Landes zwischen der bis 2009 regierenden Partei der Kommunisten (PCRM) und dem seither regierenden Koalition der „Allianz für die Europäische Integration“ (AEI) bislang auch keine Kompromisslösung ermöglicht. Daher kam es bereits im Juli 2009 und wieder im November 2010 zu vorgezogenen Neuwahlen. Im September 2010 scheiterte zudem ein Referendum zur Einführung der Direktwahl des Präsidenten durch das Volk knapp an der erforderlichen Wahlbeteiligung. Zugleich fand sich im Parlament nicht die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit für eine Verfassungsänderung, teils weil der Modus der Präsidentenwahl (Direktwahl oder Wahl durch das Parlament) auch innerhalb der Koalition umstritten war, teils weil den Koalitionspar-

teien eine Zusammenarbeit mit der PCRM in dieser Frage zu unsicher schien.

Da die Verfassung die qualifizierte Mehrheit für die Präsidentenwahl nicht explizit auch für wiederholte Wahlgänge vorschreibt, hat das Verfassungsgericht jetzt zu entscheiden, ob dieses Quorum durch ein organisches Gesetz nach dem ersten Wahlgang abgesenkt werden könnte. Für den – bereits eingetretenen – Fall, dass es wegen einer gescheiterten Präsidentenwahl schon einmal zu einer Auflösung des Parlaments gekommen ist, hat die Venedig-Kommission diesen Weg grundsätzlich als gangbar beurteilt.

Seit der Wahl vom November hat das Parlament noch keinen neuen Termin für eine Präsidentenwahl angesetzt. Die Verfassung bestimmt nur, dass eine Neuwahl zwei Monate nach dem Eintritt einer Vakanz stattzufinden hat, die durch den Ablauf der Amtszeit des regulär gewählten Präsidenten eintritt. Da die Vakanz aber bereits seit 2009 besteht und dieser Verfassungsbestimmung mit den beiden gescheiterten Präsidentschaftswahlen in jenem Jahr entsprochen worden sei, hatte das Verfassungsgericht im Februar entschieden, dass das Parlament nun frei entscheiden könne, wann eine erneute Präsidentenwahl angesetzt wird. Verfassungsrechtlich steht die Koalition bei dieser Entscheidung daher nicht unter Zeitdruck. Aus politischen Gründen kann sie sie aber auch kaum unbegrenzt aufschieben. Denn es gibt einerseits eine Erwartungshaltung in der Bevölkerung, dass auf absehbare Zeit eine Lösung gefunden wird. Andererseits schafft die Offenheit der Situation Ungewissheit über die Dauerhaftigkeit der Re-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

REPUBLIK MOLDAU
HANS MARTIN SIEG

1. September 2011

www.kas.de
www.kas.de/moldau

gierung, schränkt ihre Planungshorizonte ein und trägt zu ihrer Instabilität bei. Denn würde eine Präsidentenwahl angesetzt werden und wiederum scheitern, müsste es zu einer erneuten vorgezogenen Parlamentswahl kommen. Die einzige Einschränkung besteht dabei in der Bestimmung, dass das Parlament nur einmal in Jahresfrist vorzeitig aufgelöst werden kann. Diese Jahresfrist endet am 28. September. Bislang hatten die Koalitionsparteien zuerst die Kommunalwahlen vom 5. Juni abgewartet. Jetzt wird auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts gewartet. Danach jedoch wird der Druck erheblich zunehmen, zu einer Lösung der Präsidentenfrage zu kommen oder gegebenenfalls zu einer erneuten Parlamentswahl. Denn das wird auch eine Zerreißprobe für die Koalition sein.

Die Koalition verfügt über 59 Mandate im Parlament. Das sind zwei weniger als zur Präsidentenwahl erforderlich wäre. Im Koalitionsvertrag haben sich die Parteien der AEI auf den Vorsitzenden der sozialdemokratisch orientierten Demokratischen Partei (PDM), Marian Lupu, als gemeinsamen Kandidaten für die Präsidentschaft verständigt. Zugleich wurde er zum Sprecher des Parlaments gewählt. Da dieser bei einer Vakanz das Staatsoberhaupt vertritt, ist Lupu damit bereits amtierender Präsident. Bislang zeigte sich jedoch weder die PCRМ als Ganzes bereit, eine Präsidentschaft Lupus zu unterstützen, noch fanden sich aus ihren Reihen genügend „Überläufer“, um seine Wahl zu sichern. Deshalb kam es bisher auch nicht zur Ansetzung einer Präsidentenwahl. Außerdem kann sich Marian Lupu auch nicht auf die vorbehaltlose Unterstützung der eigenen Koalitionspartner verlassen.

Die AEI wurde von Anfang an vor allem durch eine gemeinsame Frontstellung gegen die PCRМ zusammen gehalten, die Zusammenarbeit in ihr blieb jedoch von inneren Konflikten überschattet. Jenseits der PCRМ ist das moldauische Parteiensystem nicht konsolidiert. Die Koalitionsparteien konkurrieren stärker gegeneinander als gegen die PCRМ um Wähler. Diese Konkurrenz hat das Verhältnis und das Vertrauen innerhalb der Koalition massiv belastet. Waren die drei Parteien, die gegenwärtig die AEI bilden,

ursprünglich ähnlich stark, konnte sich die seit 2010 der Europäischen Volkspartei angehörende Liberaldemokratische Partei (PLDM) bei den Novemberwahlen deutlich als stärkste Kraft innerhalb der Koalition durchsetzen. Das ist einerseits der Führungsrolle zuzuschreiben, die die PLDM durch Ministerpräsident Vlad Filat und Außenminister Iurie Leanca in der internationalen Politik, vor allem bei der Annäherung an die EU, annehmen konnte. Andererseits trug dazu die dominierende Stellung bei, die der Ministerpräsident – und Vorsitzende der PLDM – innerhalb der Koalitionsregierung einnahm. Die Führungsstärke und Durchsetzungskraft, die Vlad Filat demonstrierte, ging jedoch auch zu Lasten seiner Koalitionspartner. Nach den Novemberwahlen verhandelte dann Marian Lupu gleichzeitig nicht nur mit seinen bisherigen Koalitionspartnern, sondern auch mit der PCRМ. Dadurch konnte er seine Verhandlungsposition stärken und seiner Partei auch Vorteile bei der erneuten Bildung der AEI sichern – insbesondere das Amt des Parlamentssprechers und amtierenden Präsidenten. Diese Taktik belastete aber zusätzlich sein Verhältnis sowohl zu Filat und der PLDM als auch zur PCRМ.

Innerhalb der Koalition kann Marian Lupu bei einer Präsidentschaftswahl zwar mit der Unterstützung des dritten Koalitionspartners rechnen, der Liberalen Partei von Mihai Ghimpu. Denn Ghimpu würde mit der Wahl Lupus zum Präsidenten in das Amt des Parlamentssprechers nachrücken, dem im politischen System Moldaus eine weit herausgehobene Stellung zukommt als der Funktion des Parlamentspräsidenten in den meisten EU-Ländern. Vlad Filat hingegen hat nach der Kommunalwahl darauf gedrängt, die Entscheidung über die Präsidentenwahl nicht weiter hinauszuzögern, über Alternativen nachzudenken und gegebenenfalls auch eine Verständigung mit der PCRМ zu suchen. Implizit hat er damit Marian Lupu als gemeinsamen Kandidaten infrage gestellt und damit seinerseits eine mögliche Zusammenarbeit mit der PCRМ als Druckmittel gegen die PDM benutzt. Gegenüber einer Wahl Lupus zum Präsidenten dürfte Filat vor allem zwei Bedenken hegen: Erstens würde sie Lupus politische Stellung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

REPUBLIK MOLDAU
HANS MARTIN SIEG

1. September 2011

www.kas.de
www.kas.de/moldau

deutlich stärken. Der Präsident wird auf vier Jahre gewählt, nur er kann das Parlament auflösen, Entscheidungen über die Regierung, einschließlich eines Misstrauensvotums, unterliegen aber keiner qualifizierten Mehrheit. Einmal zum Präsidenten gewählt, könnte Lupu mit seiner Partei theoretisch auch mit der PCRМ zusammenarbeiten oder die Koalition wechseln, ohne mit einer unmittelbaren Sanktion durch die Wähler rechnen zu müssen. Die PDM könnte dieser Möglichkeit wieder als Druckmittel gegen Vlad Filat benutzen. Dessen eigene taktische Optionen würden in dieser Hinsicht reduziert. Die Folge wäre also eine Machtverschiebung innerhalb der Koalition. Umgekehrt könnte sich Filat im Augenblick noch Chancen ausrechnen, den Koalitionsvertrag zu eigenen Gunsten zu modifizieren, indem er bei der Präsidentenwahl den Druck auf die PDM erhöht.

Zweitens richten sich Vlad Filats Bedenken nicht so sehr gegen Marian Lupu als Person, der als Präsident eine gute Figur macht, sondern auf Lupus Stellvertreter sowohl als Parteivorsitzender wie als Parlamentssprecher, Vlad Plahotniuc, der einer der reichsten Unternehmer Moldaus ist. Filat hat Plahotniuc nach der Kommunalwahl vorgeworfen, in der Politik nur eigene oligarchische Interessen zu verfolgen. Plahotniuc hat sich erst vor den Novemberwahlen entschieden, aus dem Hintergrund hervortreten und eine aktive politische Rolle zu suchen. Diese Entscheidung war an sich nur konsequent, weil sie die politischen Verhältnisse, besonders in der PDM, transparenter gemacht hat. Welche Ziele er tatsächlich verfolgt, wird sich aber erst noch erweisen müssen und ist bislang nur schwer einzuschätzen. Für Vlad Filat, der selbst ein Karriere als Geschäftsmann wie als Politiker gemacht hat, dürfte sich diese Frage mit der Befürchtung verbinden, dass Vlad Plahotniuc seine weit überlegenen finanziellen Mittel einsetzen könnte, um die Kräfteverhältnisse innerhalb des moldauischen Parteiensystems zu verändern. Dazu trägt auch bei, dass Filat nicht nur aus den eigenen Reihen Kritik an seiner dominierenden Rolle erfahren hat, sondern auch einige profilierte Köpfe die PLDM unter z.T. nicht ganz klaren Umständen verlassen haben und eine eigene Par-

teigründung anstreben. Ähnliche Sorgen werden auch innerhalb der PCRМ geteilt, deren Führung ihrerseits gerne die Verständigung auf eine alternative Präsidentschaftskandidatur unter eigener Beteiligung sähe und sich angesichts innerparteilicher Differenzen auch wegen möglicher Angriffe auf ihren Zusammenhalt sorgt.

Daher hat im Augenblick nicht nur die PCRМ kein Interesse an einer Absenkung des Quorums für die Präsidentschaftswahl, die ihre eigene Vetomacht beenden würden. Auch für Vlad Filat würde dies eine schwierige Entscheidungssituation schaffen: Solange das Quorum von 61 Stimmen bestand hat – und Marian Lupu nicht doch noch die Unterstützung einiger Abgeordneter aus der PCRМ findet –, müsste die PDM begründen, warum sie an einer Kandidatur Lupus festhält. Würde das Quorum aber abgesenkt, müsste die PLDM gegebenenfalls ihre Einwände gegen seine Kandidatur neu begründen – und damit offen den Koalitionsvertrag in Frage stellen. Diese Situation hat nicht nur Spekulationen über eine eventuelle Präsidentschaftskandidatur Filats Vorschub geleistet, sondern ebenso über eine künftige Zusammenarbeit zwischen Filat und der PCRМ. Aber ein Präsident Filat wäre für die PCRМ kaum weniger akzeptabler als ein Präsident Lupu; und wie ausgeprägt die Sorge vor einem größeren Einfluss von Vlad Plahotniuc auch sein mag: Vlad Filat weiß, dass er seine Reformagenda mit der PCRМ kaum durchsetzen und eine Koalition mit ihr seinen Anhängern im eigenen Land wie auch seinen Partnern in der EU kaum erklären kann. Sein Vorgehen bei der Frage der Präsidentschaftskandidaturen dürfte daher in erster Linie situativ und taktisch motiviert sein.

Für die weitere Entwicklung zeichnen sich daher folgende Optionen ab. Sollte das Verfassungsgericht eine Absenkung des Quorums für die Präsidentenwahl verstellen, werden Vlad Filat und die PLDM vermutlich verstärkt auf eine baldige Lösung der Präsidentenfrage drängen. Dann stellt sich die Frage, ob Marian Lupu seinen eigenen Anspruch opfern würde und sich ein Kompromiss finden ließe. Sollten andernfalls nicht neue verfassungsrechtliche Auswege gefun-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

REPUBLIK MOLDAU
HANS MARTIN SIEG

1. September 2011

www.kas.de
www.kas.de/moldau

den werden – beispielsweise ein erneuter Versuch, die Direktwahl des Präsidenten einzuführen -, besteht die Möglichkeit, dass der Dissens innerhalb der Koalition Neuwahlen unvermeidlich macht. Sollte das Verfassungsgericht eine Absenkung des Quorums für die Präsidentenwahl erlauben, besteht die Möglichkeit, dass Filat ein entsprechendes Gesetz und die Wahl Lupus mitträgt, möglicherweise im Austausch gegen Zugeständnisse bei einer Modifizierung des Koalitionsvertrages. Würde er die Wahl Lupus offen ablehnen, wären die Folgen schwer abzusehen. Neuwahlen könnten dann der einzige kurzfristige „Ausweg“ sein. Filat selbst hat jedoch erklärt, dass im Herbst eine Lösung der Präsidentenfrage gefunden würde. Neuwahlen versprechen auch keine Lösung der Verfassungskrise. Die Ausgangslage wäre für die PDM vermutlich besser als für die PLDM. Profitieren könnte die PCR, wenn die Wähler frustriert auf die notorische Instabilität der Regierung reagieren.

Zunächst einmal bietet die Entscheidung des Verfassungsgerichts eine Chance zur Überwindung der Verfassungskrise. Sie würde Ungewissheiten und Spannungen in der moldauischen Politik abbauen und die künftige Regierungsarbeit erleichtern. Grundlegende Konfliktlinien zwischen den Parteien wären damit jedoch nicht überwunden. Die Partner Moldaus in der EU sollten sich deshalb darauf einstellen, dass ein Moment der Instabilität nicht so bald aus der moldauischen Politik verschwinden wird. Doch das muss nicht heißen, dass keine größeren Reformfortschritte möglich sind. Instabilität schränkt natürlich die Handlungsfähigkeit und Planungshorizonte ein. Das sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in der moldauischen Politik einen breiten Konsens über die notwendigen Reformen und im politischen Personal in vielen Schlüsselfunktionen auch die erforderliche Kompetenz und den nötigen Reformwillen gibt. Im Frühjahr dieses Jahres hat sich der Außenminister das ehrgeizige Ziel gesetzt, innerhalb von nur 18 Monaten alle Kriterien zu erfüllen, die die EU für eine endgültige Visaliberalisierung formuliert. Es spricht vieles dafür, dass Moldau dieses Ziel auch erreichen wird (ob die EU dann die politische Entscheidung für die Visaliberalisie-

rung trifft, ist noch eine andere Frage). Auch wenn die politische Instabilität in Moldau an die Entwicklungen nach der orangenen Revolution in der Ukraine erinnert, heben sich die Verhandlungen zwischen der EU und Moldau über Visaliberalisierung und Assoziationsabkommen von diesem Beispiel deutlich ab. Dabei erstaunt bisher allenfalls, wie kompetent und zügig sie geführt werden. Deshalb dürfte sich bei Moldau vermutlich auch früher als bei der Ukraine die Frage nach einer konkreten Beitrittsperspektive stellen.

Die politische Instabilität in der Republik Moldau sollte deren Partner in der EU weder dazu verleiten, die vorhandenen Fortschritte zu übersehen noch stockende Reformen zu entschuldigen. Sie erfordert vielmehr eine umso nachdrücklichere Unterstützung und Einforderung von Reformen. Sie macht es aber auch umso wichtiger, dabei zu fokussieren und zu priorisieren. Hinzu kommt, dass die Kapazitäten der moldauischen Regierung begrenzt sind und das Hauptproblem bei vielen Reformen nicht so sehr in der legislativen Arbeit liegt, sondern in ihrer Implementierung, die oft einen tiefgreifenden Aus- oder Aufbau administrativer Fähigkeiten erfordert. Da Instabilität zu großen Reibungsverlusten bei politischen Kontroversen führen kann, ist es erforderlich, die politische Energie auf zentrale Reformprojekte zu konzentrieren, über die ein breiter Konsens besteht, anstatt sie durch zu viele unterschiedliche Ansätze zu verzetteln. Von weitreichender Bedeutung werden – neben der Visaliberalisierung – für Moldau zunächst vor allem zwei Reformziele sein: Das ist erstens die effektive Implementierung marktwirtschaftlicher Regularien und Standards, die es Moldau erlauben, von der im Rahmen des Assoziationsabkommens mit der EU verhandelten tiefgreifende und umfassende Freihandelszone wirklich zu profitieren. Zweitens kommt es darauf an, die in Angriff genommene Justizreform konsequent umzusetzen, die Korruption im Rechtswesen wirksam zu beschränken, die Kompetenz (und Entlohnung) des Personals zu steigern und damit für eine verlässliche Rechtsprechung zu sorgen.