

## Die Autonomieregelung für Gagausien in der Republik Moldova – ein Vorbild zur Regelung ethnopolitischer Konflikte?\*

*Von Stefan Troebst, Leipzig*

Der Süden der historischen Landschaft Bessarabien, der heute teils zur Ukraine, teils zur Republik Moldova gehört, weist eine hochgradig diversifizierte ethnische Struktur auf. Im Zuge der Eroberung der bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts zum Osmanischen Reich gehörenden Region durch Russland floh die gesamte muslimische Bevölkerungsmehrheit. Das so entstandene Vakuum füllten die Zaren mittels der Einrichtung eines Ansiedlungsrayons für Ausländer auf. Lockmittel dabei war die unentgeltliche Vergabe von Land, Steuerprivilegien sowie Wehrdienstbefreiung. Neben Schweizern, Süddeutschen, Serben und Bulgaren nahmen auch Angehörige der im damals osmanischen Bulgarien lebenden Gagausen die russische Ansiedlungseinladung an. Hauptauswanderungsgrund für diese türkischsprachige Gruppe war ihre Konfession, waren sie doch gleich Bulgaren, Serben und Russen orthodoxe Christen. Als die Perestrojka die Moldauische Sowjetrepublik erreichte, formierten auch die Gagausen eine Volksfrontbewegung und im Zuge der nationalistischen moldauischen Sprachgesetzgebung riefen sie im gagausischen Hauptort Comrat ihre eigene Mini-Sowjetrepublik aus. Was sich jedoch wie der Beginn eines ethnischen Bürgerkrieges ausnahm, resultierte nach einem langen Verhandlungsprozess in einem tragfähigen Kompromiss der gagausischen Führung mit der Zentralregierung der nun unabhängigen Republik Moldova.

Am 23. Dezember 1994 verabschiedete das moldauische Parlament in der Hauptstadt Chişinău nach ganztägiger, intensiver und ausnahmsweise in russischer Sprache geführter Debatte ein „Gesetz über die besondere Rechtsstellung von Gagausien (Gagauz Yeri) in der Republik Moldova“. Kernpunkt der Gesetzes war die Gewährung innerer Selbstbestimmung für die Gagausen Moldovas mittels der Konstituierung Gagausiens als „autonomer territorialer Einheit mit einer besonderen Rechtsstellung, die als Form der Selbstbestimmung der Gagausen ein Bestandteil der Republik Moldova ist“. Konkret bedeutete dies Territorialautonomie für diejenigen Regionen im Süden des Landes, die in einem Referendum im März 1995 mehrheitlich für die Zugehörigkeit zum neuen Gagausien stimmten. Dies war in 30 Stadt- und Landgemeinden der Fall. Am 1. Januar 1996 wurde dieses Ergebnis rechtskräftig und seitdem umfasst Gagausien 1831,5 Quadratkilometer bzw. 5,4% der Fläche der Republik. Es wird von 171 500 Menschen bewohnt, darunter 78,7% Gagausen, 5,5% Bulgaren, 5,4% Moldauer, 5,0% Russen, 4,0% Ukrainer und 1,3% Angehörige anderer Ethnien. Aus gagausischer Sicht von ganz besonderer Bedeutung waren zwei Bestimmungen des

Autonomiegesetzes, die weniger praktisch-politische denn symbolische Bedeutung besaßen: Zum einen wurde als „eigentlicher Träger der Rechtsstellung von Gagausien (Gagauz Yeri – der Ort, wo die Gagausen leben) das zahlenmäßig kleine gagausische Volk [...], das geschlossen im Staatsgebiet der Republik Moldova lebt“, benannt – das gagausische „Volk“ also, und nicht „bloß“ eine „Minderheit“ oder eine „Ethnie“ –, und zum anderen berücksichtigte das Gesetz die historisch begründete Furcht der Gagausen vor einem neuerlichen Anschluss ihres Siedlungsgebietes an das benachbarte Rumänien, wie im Zeitraum 1918–1940 und 1941–1944 schon einmal der Fall: „Im Fall der Veränderung des Status der Republik Moldova als unabhängiger Staat hat das Volk von Gagausien das Recht auf äußere Selbstbestimmung“, also auf Eigenstaatlichkeit qua Sezession.

Gagausien, das von einem im Juni 1995 direkt gewählten Gouverneur (Başkan) regiert wird, verfügt über ein eigenes Parlament und seit 1998 auch über ein eigenes Grundgesetz. Gleichberechtigte Amtssprachen sind Gagausisch, Russisch und Moldauisch, d. h. Rumänisch. Allerdings ist das Territorium des Autonomiegebietes nicht zusammenhängend, sondern besteht aus dem Kerngebiet um die Hauptstadt Comrat samt dem südöstlich angrenzenden Ceadâr Lunga, einer „Insel“ um die Stadt Vulcăneşti im äußersten Süden sowie zwei weiteren Enklaven, den Dörfern Copceac und Carbolia.

Mit der Gewährung von Territorialautonomie beendete die moldauische Zentralregierung einen 1989 entstandenen Konflikt, der zweimal – im Oktober 1990 und im August 1991 – die Form eines Bürgerkrieges anzunehmen drohte. Zugleich wirkte sich die Lösung des Gagausien-Problems beruhigend auf den anderen und größeren ethnopolitischen Konflikt im Lande, demjenigen in und um Transnistrien, aus. Dieser Konflikt geriet im Sommer 1992 außer Kontrolle und resultierte in einem einwöchigen Kurzkrieg um die Stadt Bendery/Tighina zwischen der Armee der Republik Moldovas und den Truppen der transnistrischen Separatisten, dem ca. 1.000 Militärs und Zivilisten zum Opfer fielen und in dessen Verlauf etwa 100.000 Menschen intern disloziert wurden. Bis heute ist keine Lösung für das Transnistrienproblem gefunden worden. Vor dem Hintergrund der extrem gespannten Situation im Lande zu Beginn der neunziger Jahre stellt das Autonomiegesetz für Gagausien also einen spektakulären Sieg der Vernunft über ethnationales Machtstreben alter Eliten dar – eine zumal im postsowjetischen Raum ebenso seltene wie reife Leistung aller Konfliktakteure.

Ungeachtet dieses Verhandlungserfolges von 1994 hegten die an der Lösung des Problems beteiligten multilateralen Organisationen keine Sympathie für das Lösungsmodell Territorialautonomie, sondern hantierten mit wenig angemessenen postmodernen Konzepten wie dem einer de-ethnisierten Zivilgesellschaft. Als Gründe gaben sie an, dass eine Autonomieregelung aufgrund der ethnischen Gemengelage im Süden Moldovas neue Minderheiten sowie einen gefährlichen Präzedenzfall für die gesamte Region schaffen würde. Dass auch in EU-Europa ethnopolitische Konflikte nicht selten mittels Territorialautonomie gelöst wurden, so etwa in Spanien, Großbritannien, Italien, Finnland und sogar Frankreich, wurde dabei geflüchtiglich übersehen. Sowohl der Europarat als auch die OSZE versuchten Chi'inău und Comrat weg von der Autonomielösung und hin zu einer allgemeinen, gleichsam flächendeckenden Minderheitengesetzgebung zu bringen. Allerdings ist anzuerkennen, dass beide internationale Organisationen letztendlich an der Ausgestaltung des Autonomiegesetzes konstruktiv mitgearbeitet und ihre Expertise auch bei dessen Implementierung zur Verfügung gestellt haben. Dennoch bleibt festzuhalten, dass aus der Sicht dieser beiden am engsten mit Menschen- und Minderheitenrechtsstandards befassten supranationalen Akteure das Autonomiemodell „ausnahmsweise“ und ausschließlich für den gagausischen Fall gebilligt wurde. Von einer Vorbildfunktion konnte aus ihrer Sicht keine Rede sein.

Ganz anders die Perspektive der Akteure vor Ort. Alle moldauischen Zentralregierungen haben den Gagausienkompromiss respektiert, manche ihn gar in ihrer Selbstdarstellung nach außen instrumentalisiert. Ähnlich die Sichtweise der Betroffenen, d.h. der Gagausen und Nicht-Gagausen im Autonomiegebiet. Zwar gibt es Kritik an unzureichendem *power-sharing* zwischen Zentralregierung und Autonomiebehörde sowie an der schwachen Vertretung der letztgenannten auf gesamtstaatlicher Ebene, doch das Statut an sich wird nicht in Frage gestellt, sondern vielmehr als Erfolg gewertet. Dies gilt auch und gerade für mindestens zwei Drittel der Nicht-Gagausen Gagausiens – und dies aus einem höchst plausiblen Grund: Während außerhalb des Autonomiegebietes gemäß moldauischer Sprachgesetzgebung Inhaber von Führungspositionen in Verwaltung, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Medien, Wirtschaft u.a. aktive Kenntnisse des Moldauischen/Rumänischen aufweisen müssen, ist dies im dreisprachigen Gagausien nicht erforderlich. Nicht zuletzt hierin liegt die Erklärung dafür, dass die östlich und südlich des Autonomiegebietes lebende bulgarische Minderheit gleichfalls die Forderung nach Territorialautonomie nach gagausischem Muster erheben. Aus ihrer Sicht sowie aus derjenigen der Ukrainer, Russen und Gagausen außerhalb Gagausiens hat also das Autonomiestatut durchaus Vorbildfunktion.

Wie nimmt sich der Fall der gagausischen Territorialautonomie nun aber aus der Sicht derjenigen sozialwissenschaftlichen Disziplinen aus, die mit der Analyse und der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen ethnopolitischer Konflikte befasst sind? Kann hier von einem „Modell

Gagausien“ gesprochen werden? Das zentrale Ergebnis des im vergangenen Jahrzehnt sprunghaft gestiegenen Forschungsinteresses an der Übertragbarkeit funktionierender Regelungen für gespannte interethnische Beziehungen auf solche Fälle, in denen entsprechende Regelungen nicht gefunden wurden, hat die optimistische Annahme vom transponierbaren Modellcharakter etwa des Südtirol-Statuts, des Status der Åland-Inseln oder der deutsch-dänischen Erklärungen zu den beiderseitigen Grenz-minderheiten stark relativiert, wenn nicht gar widerlegt. Statt dessen bildete sich ein Forschungskonsens dazu heraus, dass Territorialautonomie erstens kein Allheilmittel und zweitens nicht von der Stange zu haben ist. „Alle glücklichen Familien gleichen einander, jede unglückliche Familie ist auf ihre eigene Weise unglücklich“ lautet der berühmte erste Satz von Lev Tolstoj's *Anna Karenina*, und was für den familiären Bereich zutrifft, gilt offensichtlich auch für das Zusammenleben von ethnischen Gruppen. Konflikttheoretisch übersetzt bedeutet dies, dass Fälle entspannter interethnischer Beziehungen weitreichende Ähnlichkeiten aufweisen, wohingegen jeder ethnopolitische Konflikt seine eigene Spezifik besitzt. Für die praktische Politik heißt dies, dass auch die Bearbeitung dieser Konfliktgattung dem Einzelfall angepasst, gleichsam „maßgeschneidert“ werden muss. Was in dem einen Fall mittels innerer Selbstbestimmung – Autonomie, Föderalisierung, Devolution u. a. – geregelt werden kann, kann in einem anderen Fall nur über äußere Selbstbestimmung – „samtene“ Scheidung, Teilung, Sezession u. a. – befriedet werden. Das mag wie eine Binsenweisheit klingen, ist aber dennoch erst seit kurzem Gemeingut der einschlägigen Forschung wie konkret der konstruktiven Konfliktbearbeitung.

Bestes Beispiel für diesen verspäteten Erkenntnisprozess ist die 1996 erschienene, grundlegende Monographie *Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts* der Jerusalemer Völkerrechtlerin Ruth Lapidoth, die seinerzeit die israelisch-palästinensischen Verhandlungen in Oslo über den Autonomiestatus von Westbank und Gazastreifen beratend begleitet hat. Die Autorin hat sich darin ein ehrgeiziges Ziel gesteckt: Das Entwickeln eines allgemeingültigen und zudem praxistauglichen Modells für die Lösung ethnopolitischer Konflikte in Form von Autonomiekonzepten. Doch schon im Vorwort kapituliert sie vor der Komplexität des Problems: „This research was initially begun with the hope that it would lead to a model or some models of autonomy, but the author soon realized that due to the great diversity of the various cases, it would not be feasible to formulate a practical general model.“ (S. 4) Stattdessen unternahm die Autorin einen *Tour d'horizon* durch die gesamte Bandbreite von Autonomielösungen dieser Welt, von Puerto Rico über die Faröer bis Eritrea mit historischen Rückblenden auf das West-Berlin des Kalten Krieges, das Memelgebiet der Zwischenkriegszeit oder das russische Großherzogtum Finnland im 19. Jahrhundert. Ihr ernüchterndes und ausgesprochen theoriefernes Resümee lautet: „Autonomy is not a panacea, but only a tool or a

framework that can constitute an adequate compromise if the parties are looking for one. [...] Like any tool, it must be used in accordance with the special circumstances of each case.” (S. 204)

Innere Selbstbestimmung mittels Autonomie kann also im Einzelfall innerstaatliche Konflikte interethnischer Art zum beiderseitigen Vorteil lösen und das vermeintliche Nullsummenspiel in eine *win-win*-Situation überführen: Die Mehrheit gewinnt Stabilität, die Minderheit Sicherheit. Eine Garantie dafür, dass eine Autonomieregelung im konkreten Fall eine solche positive Wirkung tatsächlich hat, gibt es allerdings nicht. Mit anderen Worten: Das Beispiel der gagausischen Territorialautonomie taugt aus den genannten prinzipiellen Gründen nicht als Blaupause zur Befriedung anderer ethnopolitischer Konflikte – und dies ungeachtet seiner positiven konfliktmindernden Wirkungen. Diese Wirkungen belegen, dass die (ehemaligen) Konfliktparteien im Süden Moldovas die Lapidothsche Grundvoraussetzung für eine Konfliktlösung, nämlich die *gemeinsame* Suche nach einer solchen, erfüllt haben. Insofern lässt sich aus dem Drehbuch der erfolgreichen Lösung des moldauisch-gagausischen Konflikts also doch eine Vorbildfunktion ableiten: Ausgehend von der gemeinsamen Feststellung, dass ein gewaltfreier Modus der Konfliktaustragung einem gewaltsamen vorzuziehen ist, sind zum einen die divergierenden Interessen zu inventarisieren, zum anderen die unterschiedlichen Lösungsoptionen zu benennen. In einem nächsten Schritt ist der Verhandlungsrahmen zu zimmern, innerhalb dessen die strittigen Punkte behandelt werden. Ist das geschafft, besteht begründete Aussicht darauf, dass sich der Weg zu einer einvernehmlichen Lösung als das eigentliche Ziel entpuppt. Im Prozess ergebnisoffenen Verhandeln liegt folglich die Chance zu nachhaltigem Interessenausgleich. Die internationale Gemeinschaft, vertreten durch multilaterale Organisationen, kann dabei wertvolle Hilfestellung durch Vermittlungstätigkeit oder Bereitstellung von materiellen wie immateriellen Anreizen leisten. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Staatengemeinschaft ihr Eigeninteresse dem eigentlichen Vermittlungsziel nachordnet. Im Falle der Autonomieregelung für Gagausien war das in der entscheidenden Verhandlungsphase im Jahr 1994 nicht immer gewährleistet – eindeutig kein Vorbild für die Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte andernorts.

*Stefan Troebst ist Professor für Kulturstudien Ostmitteleuropas an der Universität Leipzig und stellvertretender Direktor des Geisteswissenschaftlichen Zentrums Geschichte und Kultur Ostmitteleuropas, ebenfalls in Leipzig.*

### Literatur

- Chinn, Jeff, Steven D. Roper: Territorial Autonomy in Gagauzia. In: Nationalities Papers 26 (1998), S. 87–101.  
 Diaciuc, Lilia, Matthew Hanna: Welcome to Gagauzia. A Practical Business Guide. Comrat 1997.

- Güngör, Harun, Mustafa Argun<sup>o</sup>ah: The Gagauz. A Handbook. London 2001.  
 King, Charles: The Moldovans. Romania, Russia, and the Politics of Culture, Stanford, CA, 1999.  
 Lapidoth, Ruth: Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. Washington, DC, 1996.  
 Mark, Rudolf A.: Das Gesetz über die besondere Rechtsstellung von Gagausien (Gagauz Yeri) in der Republik Moldova. In: WGO-Monatshefte für Osteuropäisches Recht 37 (1995), S. 291–306.  
 Neukirch, Claus: Die Republik Moldau. Nations- und Staatsbildung in Osteuropa, Münster. 1996.  
 Socor, Vlad: Gagauz Autonomy in Moldova. A Precedent for Eastern Europe? In: Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report 3 (1994), H. 33, S. 21–28.  
 Teague, Elizabeth: Six Years of Gagauz Autonomy. London 2001. Vortrag auf dem Jahreskongress der Association for the Study of Nationalities in New York im April 2001.  
 Thompson, Paula: The Gagauz in Moldova and Their Road to Autonomy. In: Magda Opalski (ed.): Managing Diversity in Plural Societies. Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe. Nepean, Ontario 1998, S. 128–147.  
 Tolstoi, Leo [Lev N. Tolstoj]: Anna Karenina. Roman. Aus dem Russischen von Arthur Luther. Mit einem Nachwort von Egon Friedell. Zürich 1985.  
 Troebst, Stefan: Die bulgarische Minderheit Moldovas zwischen nationalstaatlichem Zentralismus, gagausischem Autonomismus und transnistrischem Separatismus (1991–1995). In: Südosteuropa 44 (1995), S. 560–584.  
 Troebst, Stefan: Von „Gagauz Halkı“ zu „Gagauz Yeri“: Die Autonomiebewegung der Gagausen in Moldova von 1988 bis 1998. In: Ethnos – Nation 7 (1999), H. 1, S. 41–54.

\* Beitrag zur internationalen Tagung „Die Republik Moldau im europäischen und sicherheitspolitischen Kontext“ des Büro Kiews der Friedrich-Ebert-Stiftung in Hamburg am 18. und 19. Juni 2001.

JACOB LANDAU AND  
 BARBARA KELLNER-HEINKELE

**The Politics of Language  
 in the Ex-Soviet Muslim States  
 Azerbaijan, Uzbekistan, Kazakhstan,  
 Kyrgyzstan, Turkmenistan and Tajikistan**

*Ann Arbor 2001  
 (C. Hurst & Co. Publishers Ltd.)*