

Claus Neukirch

Moldau: von der Vertrauensbildung zur Konfliktbeilegung?

Am 5. November 2009, am Abend vor dem ersten informellen 5+2-Treffen¹ nach der Ablösung der kommunistischen Regierung durch die Mitte-rechts-Koalition „Allianz für die Europäische Integration“ (AEI) in Chişinău, arrangierte der Leiter der OSZE-Mission in Moldau ein privates Treffen zwischen dem neuen moldauischen Verhandlungsführer und seinem Kollegen aus Transnistrien in einem Wiener Restaurant. Das Treffen markierte den Beginn einer neuen Phase im Prozess zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts und leitete die Wiederaufnahme echter Gespräche zwischen beiden Seiten nach sechs Jahren ein. Während sich diese Gespräche in den letzten beiden Jahren auf vertrauensbildende Maßnahmen und die Lösung praktischer Probleme konzentrierten, haben sie gleichzeitig eine gemeinsame Grundlage geschaffen, die es ermöglicht, zu offiziellen Verhandlungen überzugehen. Der vorliegende Beitrag untersucht die Aussichten dafür, von grundlegender Vertrauensbildung zu tatsächlicher Konfliktbeilegung überzugehen. Dabei werden sowohl die hilfreichen Faktoren als auch die Stolpersteine analysiert, die heute vorhanden sind.

Ein Blick zurück

Im November 2003 war aus der Beinahe-Lösung des Transnistrien-Konflikts ein anhaltender Stillstand geworden, nachdem sich der damalige moldauische Präsident Vladimir Voronin in letzter Minute dazu entschieden hatte, das „Kosak-Memorandum“ nicht zu unterzeichnen. Das Memorandum war von Dmitri Kosak, dem Vizechef der russischen Präsidialadministration ausgehandelt worden. Voronin selbst hatte auf seiner Beteiligung bestanden.² Seitdem sind sämtliche Versuche, wieder offiziell über den zukünftigen Status von Transnistrien zu verhandeln, gescheitert.

1 Dem 5+2-Format, dessen offizielle Bezeichnung „Die Ständige Konferenz zu politischen Fragen im Rahmen des Verhandlungsprozesses über eine Regelung für Transnistrien“ lautet, gehören Vertreter der Konfliktparteien Moldau und Transnistrien, Vermittler aus der Russischen Föderation, der Ukraine und der OSZE sowie Beobachter aus der Europäischen Union und den USA an.

2 Vgl. Claus Neukirch: Krisenmanagement – Wiederaufnahme des Prozesses: die OSZE-Mission in Moldau 2004/2005, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 153-169, hier: S. 153-155. Für eine detaillierte Analyse des Prozesses rund um das Kosak-Memorandum siehe William H. Hill, *Russia, the Near Abroad and the West. Lessons from the Moldovan-Transdnestrian Conflict*, Baltimore (i.E.)

Ein gewisser Fortschritt wurde im September 2005 erzielt, als sich die beteiligten Seiten bei Beratungen in Odessa darauf einigten, die Europäische Union (EU) und die USA einzubeziehen und erneut offizielle Gespräche aufzunehmen. Die EU und die USA sollten die fünfseitigen Verhandlungen beobachten. Jedoch wurde in den darauffolgenden vier offiziellen Verhandlungsrunden, die zwischen Oktober 2005 und Februar 2006 im neuen 5+2-Format stattfanden, der zukünftige Status von Transnistrien nicht angesprochen. Nachdem das moldauische Parlament am 11. Juni 2005 das „Gesetz über den besonderen Status Transnistriens“ verabschiedet hatte, waren die Vertreter Moldaus lediglich dazu ermächtigt, Fragen im Zusammenhang mit „Demokratisierung“ und „Entmilitarisierung“ der Region zu diskutieren. Das Statusgesetz von 2005 verlieh Tiraspol eine begrenzte Autonomie, die derjenigen von Gagausien im Süden Moldaus glich. Jegliche Verhandlungen über eine Lösung des Problems wurden von einer vorherigen „Demokratisierung“ und „Entmilitarisierung“ Transnistriens abhängig gemacht.

Am 27. Februar 2006 kamen selbst diese eingeschränkten Gespräche zum Erliegen, als der moldauische Verhandlungsführer das Treffen verließ. Wenige Tage später, am 3. März 2006, begann die ukrainische Zollbehörde mit der Umsetzung neuer Zollvorschriften, die in einer am 30. Dezember 2005 vom ukrainischen und vom moldauischen Premierminister unterzeichneten Gemeinsamen Erklärung zum Zollverfahren vereinbart worden waren. Das neue Verfahren sieht vor, dass sämtliche Güter, die die Grenze zwischen Moldau und der Ukraine überqueren, vom ukrainischen Zoll daraufhin geprüft werden, ob gültige moldauische Zolldokumente vorliegen. Das bedeutet, dass transnistrische Unternehmen, die nicht bei den moldauischen Behörden gemeldet sind, ihre Waren nicht exportieren können. Die Vertreter Transnistriens sagten daraufhin ihre Teilnahme an dem für den 14. April angesetzten 5+2-Treffen ab. Ihre Rückkehr an den Verhandlungstisch machten sie davon abhängig, dass die – wie sie es nannten – Wirtschaftsblockade Transnistriens aufgehoben wird.

Die neuen Vorschriften wurden von der transnistrischen Führung natürlich mit wenig Begeisterung aufgenommen, da sie die Unternehmen in Transnistrien dazu zwang, sich bei moldauischen Behörden registrieren zu lassen, um geschäftlich tätig werden zu können. Dennoch waren sie nicht mit einer Wirtschaftsblockade gleichzusetzen; sie kurbelten die transnistrischen Exporte vielmehr sogar noch an. Die OSZE-Mission in Moldau, die intensiv beobachtete, in welchem Umfang Waren in der Region erhältlich waren, konnte weder Engpässe noch Preiserhöhungen feststellen. Die neuen Bestimmungen unterbanden weder den Direktimport von Waren über den transnistrischen Abschnitt der ukrainisch-moldauischen Grenze – über den Moldau keine Kontrolle hat – noch den Export. Bis Ende 2011 waren über 750 transnistrische Unternehmen bei den moldauischen Behörden gemeldet, darunter auch die größten Exportunternehmen der Region. Diese Unternehmen können nicht nur ihre Waren exportieren, sie profitieren auch von den asymmetri-

schen Handelspräferenzen, die Moldau mit der Europäischen Union vereinbart hat. Da Moldau und die EU 2011 Gespräche über ein „vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen“ aufgenommen haben, werden die potenziellen Vorteile für registrierte transnistrische Unternehmen wahrscheinlich sogar noch zunehmen.

Nachdem Moldau im Juni 2005 seine Ausgangsposition durch die Verabschiedung des Statusgesetzes, das im Parlament nur mit einer Dreifünftelmehrheit geändert werden kann, verhärtet hatte, hielt Tiraspol im September 2006 ein Referendum ab. Gefragt wurde, ob die Bevölkerung (1.) „den Unabhängigkeitskurs der Transnistrischen Moldauischen Republik und den anschließenden Beitritt zur Russischen Föderation unterstützt“ oder (2.) „die Unabhängigkeit der Transnistrischen Moldauischen Republik ablehnt und die Eingliederung in die Republik Moldau für denkbar hält“. Ebenso wie das moldauische Gesetz praktisch einstimmig verabschiedet worden war (mit nur einer Gegenstimme, die damit begründet wurde, das Gesetz verleihe Transnistrien zu viele Rechte), stimmten die transnistrischen Wähler – nach einer aggressiven, einseitigen Kampagne – mit überwältigender Mehrheit für die Unabhängigkeit und den Anschluss an Russland.

Da beide Seiten an ihren Maximalpositionen und einer Vielzahl an Vorbedingungen für offizielle Gespräche über den Status Transnistriens festhielten, hatte der Konfliktlösungsprozess 2006 seinen Tiefpunkt erreicht.

Vertrauensbildung

Mangels einer gemeinsamen Grundlage für konstruktive Gespräche zur Statusfrage und angesichts der Alltagsprobleme der Menschen auf beiden Seiten des Dnjestr konzentrierten beide Parteien – und die OSZE-Mission in Moldau – ihre Bemühungen nun auf vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Damit sollten sowohl die bestehenden Probleme angegangen als auch die Voraussetzungen für ernsthafte Verhandlungen geschaffen werden.

In den Jahren 2004 und 2005 hatte die Mission mit Unterstützung russischer und ukrainischer Experten mehrere Vorschläge für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) im militärischen Bereich erarbeitet. Nachdem Präsident Voronin der transnistrischen Seite im Oktober 2007 vorgeschlagen hatte, Gemeinsame Expertenarbeitsgruppen für vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) zu gründen, zu denen auch soziale Themen und die Entwicklung der Infrastruktur gehören sollten, griff die Mission diese Anregung auf und nutzte ihr VSBM-Paket als Plattform für die Arbeit an vertrauensbildenden Maßnahmen in einem breiteren Sinne.

Am Rande eines von der Mission organisierten VSBM-Seminars in Odessa am 23. Oktober 2007 trafen sich die 5+2-Teilnehmer bei einem Arbeitessen und diskutierten unter anderem eine mögliche Zusammenarbeit beider Seiten im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen. Bei dem Abendessen während

des VSBM-Seminars saßen die Teilnehmer der 5+2-Verhandlungen zum ersten Mal seit Februar 2006 wieder gemeinsam an einem Tisch. Das nächste Zusammentreffen fand erneut in Odessa statt und war ebenfalls informell. Der Anlass war diesmal ein von der Mission gesponsertes Seminar im April 2008. Im Dezember 2008 trafen sich die 5+2-Teilnehmer zum ersten Mal unabhängig von einer anderen Veranstaltung. Es dauerte noch ein weiteres Jahr, bis die informellen 5-2-Treffen regelmäßig und unabhängig von anderen Veranstaltungen stattfanden, und erst nach zwei weiteren Jahren wurden sie wieder offiziell (siehe unten).

Parallel zu den bescheidenen Fortschritten der 5+2-Treffen entwickelte sich die im Herbst 2007 begonnene Arbeit an den vertrauensbildende Maßnahmen weiter – zumindest anfangs. Am 31. Oktober 2007 setzte die moldauische Regierung acht Arbeitsgruppen ein, deren Aufgabe darin bestand, konkrete Projekte zur Umsetzung von Präsident Voronins Initiativen zur Vertrauensbildung zu erarbeiten. Am 13. Dezember 2007 sandte die moldauische Seite den Vermittlern, den Beobachtern und der transnistrischen Seite eine vorläufige Liste mit 128 Themen zu, die in 31 Kapitel aufgeteilt waren und in den acht Arbeitsgruppen diskutiert werden sollten. Bisher handelte es sich dabei jedoch ausschließlich um moldauische Arbeitsgruppen. Transnistrien hatte der Einrichtung eigener Gruppen zur Teilnahme an den Diskussionen noch nicht zugestimmt, da sie dies als Unterwerfung unter Voronins Anordnung betrachteten und entsprechend misstrauisch waren.

Erst im April 2008 konnten sich Chişinău und Tiraspol darauf einigen, Gemeinsame Expertenarbeitsgruppen zu bilden, in denen über vertrauensbildende Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit und soziale Sicherheit, Bildung, Wirtschaft und Handel, Infrastruktur sowie Umwelt diskutiert werden sollte. Zwischen April 2008 und Juli 2009 fanden 15 Treffen der fünf Arbeitsgruppen in den Büros der OSZE-Mission in Chişinău, Tiraspol und Bender statt. Die Treffen erfolgten jedoch nur sporadisch und entwickelten sich nicht zu einem dauerhaften Prozess. Beide Seiten trafen sich nur, wenn sie der internationalen Gemeinschaft ihren guten Willen demonstrieren mussten. Zu konkreten Ergebnissen kam es nicht.

Nach dem Regierungswechsel in Chişinău im September 2009, der auch eine veränderte Haltung Moldaus mit sich brachte, besserte sich die Lage. Die neue Regierung unter Premierminister Vlad Filat und ihr neuer Verhandlungsführer Victor Osipov gingen das Thema Transnistrien pragmatisch und mit dem Willen, Fortschritte zu erzielen, an. Sie konzentrierten sich darauf, praktische Probleme zu lösen. Kleinere Vorkommnisse sollten nicht eskalieren. Während des informellen 5+2-Treffens in Wien am 6. November 2009 einigten sich Osipov und sein transnistrischer Amtskollege Vladimir Jastrebschak darauf, regelmäßige bilaterale Treffen abzuhalten, bei denen Probleme gelöst werden sollten, die die Menschen auf beiden Seiten des Flusses betreffen und das Vertrauen zwischen beiden Seiten beeinträchtigen. Mit den Treffen sollte auch den Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für

VBM neuer Schwung verliehen werden, die nur auf technischer Ebene funktionierten und nicht weiterkamen, sobald sie auf politische Probleme stießen. Das erste offizielle bilaterale Treffen zwischen Osipov und Jastrebschak fand am 27. November 2009 im Büro der Mission in Bender statt. Ein zweites Treffen folgte am 26. Januar 2010 im Büro der Mission in Chişinău. Offiziell trafen Osipov Jastrebschak 2010 noch viermal zusammen, informell und unter vier Augen noch mindestens dreimal. Jedoch nahm die Häufigkeit dieser direkten Kontakte 2011 erheblich ab. In diesem Jahr gab es – abgesehen von einigen Begegnungen im Rahmen größerer Formate – nur zwei offizielle Treffen zwischen Jastrebschak und Osipovs Nachfolger Eugen Carpov.

Am 8. Februar 2010 trafen sich Osipov und Jastrebschak gemeinsam mit den Ko-Vorsitzenden der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM im Büro der Mission in Tiraspol. Sie vereinbarten, die Treffen dieser Gruppen wieder aufzunehmen. Neu hinzukommen sollte eine Gruppe, die sich mit der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung beschäftigt. Im Februar 2010 trafen die Expertenarbeitsgruppen für Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, für humanitäre Hilfe, für Schienenverkehr, Straßenverkehr und Infrastruktur sowie für Landwirtschaft und Ökologie zum ersten Mal seit dem Regierungswechsel in Chişinău zusammen. Später im Jahr folgten Treffen der Gruppen für Wirtschaft und Handel sowie für Gesundheit und soziale Fragen. Im Laufe dieses Prozesses diversifizierte sich die Gruppen, und neue Gruppen kamen als Reaktion auf das Aufkommen weiterer wichtiger Themen hinzu. Seit November 2011 gibt es nun eine eigene Untergruppe für Eisenbahnfragen, in der auch Zollexperten vertreten sind, eine Untergruppe für Telekommunikation und eine Gemeinsame Expertenarbeitsgruppe für Personenstandsunterlagen. In den Jahren 2010 und 2011 hielten die Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM mehr als 20 Treffen ab, die allesamt in konstruktiver Atmosphäre und ohne politische Streitereien verliefen.

Premierminister Filat und der transnistrische Führer Igor Smirnow trafen sich 2010 zweimal am Rande zweier Fußballspiele der Europa League in Tiraspol, und dann noch einmal im Juli 2011 beim moldauischen Pokalfinale. Auf der Grundlage dieser „Fußball-Diplomatie“ trafen sie am 9. September 2011 in Bad Reichenhall (Deutschland) am Rande einer VBM-Konferenz, die von der OSZE-Mission mit Unterstützung des litauischen OSZE-Vorsitzes und des deutschen Auswärtigen Amtes organisiert worden war, erneut zusammen. Schließlich kam es am 21. November 2011 in den Räumlichkeiten der OSZE in Bender zu einem eigenständigen Treffen, das nicht Teil einer anderen Veranstaltung war. Diese hochrangigen Treffen verliehen dem Vertrauensbildungsprozess und dem Versuch insgesamt, eine Einigung zu erzielen, neuen Schwung: Bad Reichenhall war wegbereitend für den Beschluss des zwei Wochen später stattfindenden 5+2-Treffens in Moskau, die offiziellen Verhandlungen wieder aufzunehmen; das Treffen in Bender machte den Weg frei für das erste offizielle 5+2-Treffen am 30. November und 1. Dezember in

Vilnius. Die konstruktive Atmosphäre zwischen den beiden Verhandlungsführern und der direkte Kontakt zwischen Filat und Smirnow trugen dazu bei, in mehreren Bereichen Fortschritte zu erzielen:

- In den Jahren 2009, 2010 und 2011 verlängerte Smirnow – für jeweils ein Jahr – den 2006 von der Mission vermittelten Mechanismus, der es Bauern aus moldauischen Dörfern am linken Ufer erlaubt, Agrarflächen zu nutzen, die unter transnistrischer Kontrolle stehen.
- Am 24. Dezember 2009 verlängerte die moldauische Regierung die Bestimmungen, unter denen sich transnistrische Unternehmen als moldauische Unternehmen registrieren lassen können, auf unbestimmte Zeit. Dadurch kommen sie in den Genuss der Handelspräferenzen, die Moldau von der Europäischen Union zugesprochen worden sind.
- Am 29. Dezember 2009 verlängerte die moldauische Regierung auf unbestimmte Zeit den Mechanismus zur Ausgabe kostenloser Ausweise und Reisepässe an alle Einwohner der Region Transnistrien, die Anspruch auf die moldauische Staatsbürgerschaft haben. Zuvor war der Mechanismus, kostenlose Pässe zu beantragen, jedes Jahr ausgelaufen und zu Beginn des nächsten Jahres erneuert worden.
- Die moldauische Regierung ersuchte die EU offiziell um die Aufhebung des Verbots, bestimmten transnistrischen Führern Visa auszustellen. Die EU kam diesem Wunsch entgegen.
- Am 1. Oktober 2010 wurde die seit März 2006 geschlossene Bahnstrecke Chişinău-Tiraspol-Odessa wieder in Betrieb genommen.
- Ab dem 1. Januar 2011 werden von den transnistrischen Einwanderungsbehörden keine Meldegebühren für „ausländische“ (einschließlich moldauischer) Bürger mehr erhoben, die die Region besuchen.
- Am 9. September 2011 unterzeichneten Filat und Smirnow eine Satzung für die Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM, die unter anderem festlegt, dass sich die Gruppen mindestens einmal alle zwei Monate treffen sollen. Die Begegnung zwischen Filat und Smirnow war auch in Bezug auf das informelle 5+2-Treffen am 22. September in Moskau hilfreich, auf dem beschlossen wurde, die offiziellen 5+2-Verhandlungen wieder aufzunehmen.
- Am 21. November 2011 einigten sich Filat und Smirnow in Bender darauf, dass die offiziellen 5+2-Gespräche nach dem ersten Treffen in Vilnius am 30. November wieder regelmäßig stattfinden sollen.

In anderen Bereichen wurden erste Schritte eingeleitet, auch wenn noch keine geeigneten Lösungen gefunden wurden.

- Telefonverbindungen: Im Juli 2010 wurden Gespräche zwischen moldauischen und transnistrischen Experten darüber aufgenommen, die

- Festnetztelefonleitungen wieder zu verbinden. Die Gespräche verliefen anfangs gut, brachen allerdings später ab.
- Eisenbahngüterverkehr: Im September 2010 beschloss die moldauische Regierung, die Vorschriften für den Export von Waren aus Transnistrien per Eisenbahn zu vereinfachen. Bis November 2011 war dieser Beschluss allerdings noch nicht in Kraft. Während der VBM-Konferenz in Bad Reichenhall nahmen moldauische und transnistrische Eisenbahn- und Zollbeamte Gespräche darüber auf, was für die vollständige Wiederaufnahme des Eisenbahngüterverkehrs durch Transnistrien noch geklärt werden muss. Am 11. November kamen sie mit der EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes (EUBAM) zu einem ersten trilateralen Treffen in Odessa zusammen.
 - Beseitigung von Pestiziden: Im Juni 2011 kamen beide Seiten überein, den Vorschlag der OSZE-Mission zu prüfen, in Transnistrien gelagerte Pestizide in neue, sichere Behälter umzupacken und zu beseitigen. Bis November 2011 war für dieses Projekt noch keine endgültige Vereinbarung getroffen worden.

Eine Reihe weiterer Themen – vor allem im Hinblick auf die Bewegungsfreiheit – wurde diskutiert, ohne dass jedoch nennenswerte Fortschritte erzielt werden konnten. Die Folge davon ist, dass moldauische Parlamentarier und Regierungsvertreter nicht nach Transnistrien einreisen dürfen; gleichzeitig bestehen gegen Vertreter Transnistriens, wie z.B. den „Innenminister“, mit denen die moldauische Seite ansonsten die Zusammenarbeit sucht, in Moldau Haftbefehle, sodass sie den Dnjestr *de facto* nicht überqueren können.

Die OSZE-Mission hat den Prozess der Vertrauensbildung 2010 und 2011 weiterhin unterstützt, indem sie per Pendeldiplomatie nach Lösungen für bestimmte Probleme suchte, wie z.B. die Lieferung radioaktiver Isotope, die ein Krankenhaus in Tiraspol zur Krebsbehandlung benötigte. Außerdem organisierte sie Workshops, die Vertreter beider Seiten aus bestimmten Bereichen wie z.B. Strafverfolgung, Katastrophenhilfe, Militär und Umweltschutz zusammenbrachten. Dort konnten sie Probleme diskutieren, die beide Seiten betrafen, und Wege finden, sie gemeinsam zu lösen. Im November 2010 und im September 2011 hielt die Mission in Deutschland zwei Konferenzen über VBM ab. Dabei besprachen die Verhandlungsführer beider Seiten und die Ko-Vorsitzenden der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM die bisherigen Fortschritte und überlegten, wie das weitere Vorgehen aussehen könnte.

Diese Aktivitäten sollen ebenso wie die Unterstützung der Mission für „Graswurzel“-Initiativen wie Musikkonzerte, Workshops und Sommerschulen, die Menschen von beiden Ufern des Flusses zusammenbringen, die Kontakte zwischen beiden Seiten auf allen Ebenen (auf Bürgerebene, in der Arbeitswelt und in der Politik) stärken und ihnen dabei helfen, praktikable Lösungen für die Probleme zu finden, die aus ihrer lang anhaltenden faktischen Tren-

nung entstanden sind. Die Mission ist ein Vermittler und Helfer, kann aber keine Lösungen aufzwingen und hat dies auch nie beabsichtigt.

Alles in allem hat sich bei der Vertrauensbildung, die Ende 2009 und Anfang 2010 so vielversprechend begonnen hatte, trotz der Bemühungen der Mission und ihrer Partner im Konfliktbeilegungsprozess im Jahr 2011 nicht viel getan.

Chişinău ist nach wie vor mit seiner eigenen politischen Krise beschäftigt und Transnistrien befindet sich derzeit ebenfalls in einer Phase anhaltender Instabilität. Der nahezu pausenlose Wahlkampf am rechten Ufer (Parlamentswahlen im April 2009, Juli 2009, November 2010 und vielleicht wieder Anfang 2012; ein Verfassungsreferendum im September 2010 sowie Lokalwahlen im Juni 2011) schränkt nicht nur die Aufmerksamkeit ein, die hochrangige Politiker den Problemen in Transnistrien schenken. Er begrenzt auch den Spielraum der Regierung, schwierige und potenziell kontroverse Beschlüsse zu fassen. Zudem findet in Tiraspol ein Tauziehen zwischen den Eliten statt, das seinen Höhepunkt in der transnistrischen „Präsidentschaftswahl“ im Dezember 2011 gefunden hat. Auch dadurch werden die Aussichten auf mutige Schritte getrübt, die nötig wären, um den momentanen Stillstand zu beenden.

Von Wien nach Vilnius – von informellen zu offiziellen Gesprächen

Während ihres informellen Treffens in Wien im März 2010 kamen die Teilnehmer der 5+2-Verhandlungen überein, sich in Zukunft öfter und regelmäßig zu treffen, nämlich mindestens einmal alle drei Monate. Sie vereinbarten ebenso, Ende des Jahres zu offiziellen 5+2-Verhandlungen zusammenzukommen. Die 5+2-Vertreter trafen sich 2010 zwar fünfmal, offizielle Verhandlungen fanden jedoch in dem Jahr nicht mehr statt. Bei einem Treffen in Moskau am 22. September 2011 beschloss die 5+2-Vertreter erneut, die offiziellen Gespräche wieder aufzunehmen; und so fand sich die 5+2-Gruppe erst am 30. November 2011 zu einem offiziellen Treffen in Vilnius ein.

Anstatt Statusfragen zu erörtern, konzentrierten sich die 5+2-Gespräche in den Jahren 2010 und 2011 auf Probleme der Bewegungsfreiheit, wie von der moldauischen Seite vorgeschlagen, und auf Garantien für bestehende Abkommen, wie von transnistrischer Seite vorgeschlagen. Um die Gespräche zu unterstützen, verteilte die Mission eine schriftliche Zusammenfassung der Probleme, die aktuell zwischen den beiden Seiten in Bezug auf die Freizügigkeit von Personen, Gütern und Dienstleistungen bestehen. Die Mission arbeitete außerdem mit beiden Seiten zusammen, um einen Überblick über die bisher unterzeichneten Abkommen zu erstellen, und organisierte gemeinsam mit der britischen Botschaft in Chişinău ein Expertenseminar über entsprechende Garantien. Die Atmosphäre bei den informellen 5+2-Gesprächen war konstruktiv und der regelmäßige Dialog, der auf dieser Ebene geführt wurde, trug ebenfalls zur Lösung einiger praktischer Probleme bei. Dennoch war es nach

wie vor schwierig, eine Einigung über die Wiederaufnahme offizieller Gespräche zu erzielen.

Der erste ernsthafte Versuch, von informellen zu offiziellen Gesprächen überzugehen, wurde am 21. Juni 2011 in Moskau unternommen. Im Gegensatz zu den vorherigen informellen Gesprächsrunden, bei denen es um andere Themen gegangen war, war das Treffen in Moskau speziell dazu gedacht, eine Einigung über die Wiederaufnahme offizieller Verhandlungen zu erreichen. Jeder wusste, dass dies keine leichte Aufgabe war. Von Anfang an hatte Tiraspol klargestellt, dass aus seiner Sicht die Zeit für offizielle Verhandlungen noch nicht reif war, da etliche der bestehenden praktischen Probleme, wie z.B. die Eisenbahnfrage, noch nicht gelöst waren. Gleichzeitig betonte Chişinău, dass Statusverhandlungen nur auf der Grundlage von Moldaus territorialer Integrität und Souveränität durchgeführt werden könnten. Zwar hatten *alle* Vermittler und Beobachter bei zahlreichen Gelegenheiten erklärt, dass sie eine Lösung finden wollten, die auf Moldaus territorialer Integrität beruhte, und insbesondere Moskau hatte diesen Punkt öffentlich betont. Dennoch war Tiraspol eindeutig nicht bereit, dieses Prinzip zu Beginn der offiziellen Gespräche zu akzeptieren. Die Mission hatte darauf hingewiesen, dass jeglicher Versuch, in eine Erklärung zur Eröffnung der Verhandlungen endgültige Ziele aufzunehmen, die Wiederaufnahme der offiziellen Gespräche blockieren würde.

Im Vorfeld des Treffens in Moskau versuchte der russische Vermittler, außerhalb des Formats aus Vermittlern und Beobachtern einen Kompromiss über eine gemeinsame Erklärung auszuhandeln. Dies führte zu einer Vielzahl unterschiedlicher Entwürfe, die jeweils für die eine oder für die andere Seite akzeptabel waren, nicht aber für beide. Insgesamt konnte man sich nicht auf einen Text einigen, der als Grundlage für die Verhandlungen dienen sollte.

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Seiten wurden bei dem eintägigen Treffen in Moskau nicht beseitigt. Nach mehrstündigen Diskussionen und zahlreichen Telefongesprächen wurde das Treffen entsprechend dem „*Stopping-the-Clock*“-Verfahren aufgelöst. Dies sollte es „den Teilnehmern des 5+2-Formats ermöglichen, sich in ihren Hauptstädten zu beraten [...] Das Treffen wird ohne jegliche Vorbedingungen zu einem noch zu klärenden Zeitpunkt in Moskau fortgesetzt werden.“³

Die Lösung, die bei der Fortsetzung der Gespräche in Moskau am 22. September gefunden wurde, war ganz einfach: In einer kurzen Erklärung ohne Unterschriften kamen die 5+2-Teilnehmer überein, die offiziellen Verhandlungen wieder aufzunehmen. Die Prinzipien und die Agenda für den offiziellen Verhandlungsprozess sollten dann beim ersten Treffen diskutiert werden. Um sich zu einigen, wann und wo das Treffen stattfinden sollte (30. November in Vilnius), mussten die 3+2-Vertreter (die Vermittler und Beobachter) Anfang November nach Chişinău und Tiraspol reisen. So konnte die Wieder-

3 Pressemitteilung des OSZE Vorsitzes, Discussions on Transdnestrian settlement held in Moscow, Moskau, 21. Juni 2011, unter: <http://www.osce.org/cio/78859>.

aufnahme der offiziellen Gespräche trotz aller Schwierigkeiten 2011 endlich erfolgen. Ob dies auch bedeutet, dass sich beide Seiten bei irgendeinem der Themen, die vor und während des ersten Treffens in Moskau diskutiert worden waren, näher gekommen sind, ist jedoch eine ganz andere Frage.

Der Stand der Dinge

Dank der Wiederaufnahme der regelmäßigen Kontakte zwischen den beiden Verhandlungsführern ab Ende 2009 wurde der Konfliktlösungsprozess langsam wieder auf den richtigen Weg gebracht. Seitdem haben beide Seiten wieder Kontakte auf mehreren Ebenen eingerichtet, die von themenkonzentrierten Expertengesprächen über Fragen des Schienenverkehrs und der Telekommunikation über formelle Treffen der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM sowie formelle und informelle Treffen der beiden Verhandlungsführer bis hin zu Treffen zwischen den Führern beider Seiten reichen.

Die 5+2-Treffen zwischen März 2006 und November 2011 waren zwar „informell“, aber es waren regelmäßige, eigenständige Treffen mit einer klaren Agenda. Die zehn informellen 5+2-Treffen, die zwischen November 2009 und September 2011 stattfanden, waren besser strukturiert und konstruktiver als die offiziellen fünfseitigen bzw. 5+2-Treffen, die nach dem Scheitern des Kosak-Memorandums stattgefunden hatten. Auch bei dem Treffen in Vilnius am 30. November 2011 wurden keine Statusfragen angesprochen, sondern die Prinzipien und Vorgehensweisen für die 5+2-Gespräche erörtert. Beim nächsten Treffen, das für Februar 2012 in Dublin angesetzt ist, sollen die in Vilnius geführten Diskussionen über die Arbeitsverfahren fortgesetzt werden. Die Aussichten für eine Wiederaufnahme der Statusverhandlungen sind immer noch düster.

Dennoch hatten die 2011 erzielten Fortschritte positive Auswirkungen. Für das Voranschreiten des Prozesses war es entscheidend, von den informellen zu offiziellen 5+2-Treffen und von der informellen „Fußball-Diplomatie“ zu offiziellen Treffen zwischen den Führern beider Seiten überzugehen. Informelle Treffen können zwar die nötigen Grundlagen schaffen, aber sie können *per definitionem* keine Abkommen herbeiführen. Die Satzung der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM ist hierfür ein gutes Beispiel. Die beiden Verhandlungsführer hatten sich bereits bei einem informellen 5+2-Treffen in Kiew im November 2010 auf den größten Teil eines Satzungstextes für die Arbeitsgruppen verständigt. Bei einem Folgetreffen in Chişinău einigten sie sich auf einen vollständigen Text. Diese Übereinkunft war jedoch weder in einem Protokoll noch in einem paraphierten Schriftstück festgehalten worden. Da somit also keine Übereinkunft existierte, legte die moldauische Seite im März 2011 eine deutlich überarbeitete Version der Satzung vor, die von Tiraspol umgehend zurückgewiesen wurde. Erst während des

Treffens zwischen Smirnow und Filat in Bad Reichenhall wurde schließlich Einigkeit über dieses grundlegende Dokument erzielt.

Obwohl die 5+2-Teilnehmer nach einer beinahe sechsjährigen Pause nunmehr wieder offiziell zusammengekommen sind, haben sie noch keine Gespräche über Statusfragen begonnen. Mittlerweile sind einige Faktoren vorhanden, die die Wiederaufnahme offizieller *Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts* (im Gegensatz zu den offiziellen 5+2-Treffen, bei denen über alles außer Transnistriens zukünftigen Status geredet wird) als realistisches Ziel erscheinen lassen. Allerdings gibt es auch mehrere Stolpersteine, die aus dem Weg geräumt, und Fallstricke, die vermieden werden müssen.

Den Fortschritt begünstigende Faktoren

Ein entscheidender Faktor ist im Moment die neue Dynamik im Dialog zwischen der EU und Russland zum Thema Transnistrien. Zudem hat Deutschland ein besonderes Interesse daran, die Lösung des Transnistrien-Konflikts zu einem erfolgreichen Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU zu machen. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der russische Präsident Dmitri Medwedew schlugen im „Meseberg-Memorandum“ die Einrichtung eines gemeinsamen Europäisch-Russischen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees auf Ministerebene vor.⁴ Dem Meseberg-Memorandum zufolge soll das Komitee u.a. die Aufgabe haben, im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland auf eine Lösung für den Transnistrien-Konflikt hinzuarbeiten. Seit der Verabschiedung des Memorandums wird der Transnistrien-Frage mehr Aufmerksamkeit geschenkt als je zuvor – jedenfalls in Westeuropa. Bei dem französisch-deutsch-russischen Gipfeltreffen in Deauville im Oktober 2010 und dem EU-Russland-Gipfel in Nischni Nowgorod im Juni 2011 war Transnistrien erneut ein wichtiges Thema.⁵ Das – vor allem von Deutschland bekundete – Interesse an dem Thema zeigte sich zudem an der Intensivierung der Kontakte zwischen hochrangigen Beamten des deutschen Auswärtigen Amtes und des Kanzleramtes sowie hochrangigen Vertretern der moldauischen Regierung und der transnistrischen Behörden. Deutschland hat Transnistrien auch zu einem dauerhaften Thema in den Gesprächen mit der Russischen Föderation

4 Vgl. Memorandum (Treffen zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Dmitri Medwedew am 4. und 5. Juni 2010 in Meseberg), unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-06-07-meseberg-memorandum-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

5 Siehe Statement for the France-Germany-Russia Summit in Deauville (18-19 October) (final), unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-10-19-erklaerung-gipfeltreffen-deauville-eng.html; Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council at the press conference following the EU-Russia Summit, Nizhny Novgorod, PCE 0146/11, 10. Juni 2011, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/122555.pdf.

erhoben. Im Frühjahr 2011 legte Deutschland seine Auffassung über die grundlegenden Prinzipien einer Lösung Moskau in einem *Non-Paper* dar.

Bislang gibt es innerhalb der EU noch keine Einigung darüber, ob – und wenn ja, wann – das vorgeschlagene gemeinsame Europäisch-Russische Politische und Sicherheitspolitische Komitee eingerichtet werden soll. Die EU hat sich des Themas Transnistrien jedoch gemeinsam mit der Russischen Föderation angenommen.⁶

Durch die fortwährende Aufmerksamkeit von höchster Ebene und die Verbindung des Transnistrien-Konflikts mit dem breiteren Sicherheitsdialog zwischen der EU und Russland wird aus Moskau, Berlin und Brüssel auf die Akteure in Chişinău und Tiraspol Druck ausgeübt, sich zu bewegen. Die EU kann beiden Seiten attraktive Anreize bieten: Moldau ist in Verhandlungen über visumfreies Reisen und ein umfassendes Freihandelsabkommen eingetreten. Falls diese Verhandlungen erfolgreich sollten, könnten sie auch den Einwohnern Transnistriens, die Anspruch auf die moldauische Staatsbürgerschaft haben, neue Möglichkeiten eröffnen. Auch transnistrische Unternehmen, von denen viele in erster Linie mit der EU Handel betreiben, würden davon profitieren. Die EU hat zudem 40 Millionen Euro für vertrauensbildende Projekte innerhalb der nächsten drei Jahre bereitgestellt. Die meisten dieser Investitionen werden wahrscheinlich Transnistrien zugutekommen.

Ein zweiter begünstigender Faktor ist das gewachsene Interesse Kiews, eine aktivere Rolle in dem Prozess zur Lösung des Transnistrien-Konflikts zu spielen. Nach der Konsolidierung der Regierung von Wiktor Janukowitsch und mit dem OSZE-Vorsitz im Jahr 2013 vor Augen ist die Ukraine nun bereit, aktiver zu werden und gemeinsam mit seinen wichtigsten Partnern, Russland und der EU, auf die Lösung des Konflikts hinzuarbeiten.

Ein dritter begünstigender Faktor ist die pragmatische Haltung der gegenwärtigen Regierung in Chişinău und der neuen politischen Führung Transnistriens. Die Regierung in Chişinău hat im Laufe der letzten zwei Jahre zur Fortführung des Prozesses beigetragen, indem sie einen konstruktiven Dialog mit Tiraspol unterhielt und nicht auf Provokationen von Hardlinern auf beiden Seiten einging. Noch wichtiger ist, dass Chişinău in einem im Mai 2011 verbreiteten *Non-Paper* größere Flexibilität in der Statusfrage signalisiert hat. Gleichzeitig war es dem vorherigen transnistrischen Verhandlungsführer gelungen, den negativen Einfluss der Hardliner auf seiner eigenen Seite zu minimieren. Der neu gewählte transnistrische Führer Jewgeni Schewtschuk und sein neuer Chefunterhändler sind beide bekanntermaßen Pragmatiker und daran interessiert, Lösungen zu finden, die die Lebensbedingungen der Menschen am linken Dnjestr-Ufer verbessern.

Ein vierter begünstigender Faktor ist der anhaltende Reformprozess in Moldau. Dadurch, dass Chişinău demokratische Reformen im Innern vorantreibt und sich der EU annähert – insbesondere mit der Aussicht auf wichtige Ab-

6 Siehe Nicu Popescu, *EU Foreign Policy and Post Soviet Conflicts: Stealth Intervention*, London 2011, S. 38-65.

kommen über Visa-Erleichterungen und einen umfassenden Freihandel – wird Moldau schließlich für die Transnistrier attraktiv. Die ihnen in dem Referendum von 2006 gestellte Frage, ob Transnistrien Russland oder Moldau beitreten solle, klang so, als fragte man sie, ob sie gesund und reich oder krank und arm sein wollten. Mittlerweile haben sich die Aussichten geändert. Die Frage könnte heute lauten, ob die Transnistrier lieber in einem nichtanerkannten Pseudostaat leben wollen, der keine gültigen Reisedokumente ausstellt, oder in einem Land, das auf dem Weg zur Integration in die EU ist. Angesichts eines neuen, jungen politischen Führers in Tiraspol, der auch am linken Ufer Reformen einführen will, muss Chişinău jedoch darauf achten, dass der Reformprozess zu spürbaren Resultaten führt, wenn diese Dynamik beibehalten werden soll.

Stolpersteine und Fallstricke, die vermieden werden müssen

Der größte Stolperstein für eine endgültige Beilegung des Transnistrienkonflikts ist die mangelnde Kompromissbereitschaft in Teilen der politischen Elite und der Bevölkerung auf beiden Seiten. Im Augenblick kommen Kompromissanreize lediglich von außen, wodurch gefährliche Fallstricke entstehen.

Der erste Stolperstein ist die fortgesetzte Hardliner-Position Tiraspols. Die politischen und wirtschaftlichen Eliten dort meinen noch immer, ihren Interessen sei unter dem Status quo mehr gedient als in einer noch zu definierenden autonomen Region innerhalb Moldaus. Für Smirnow und seine Gefolgsleute war der Status quo stets die bessere Option als jegliches Verhandlungsergebnis (einschließlich des Kosak-Memorandums, das er 2003 auf Druck akzeptieren musste). Aber auch jetzt, nach Smirnow, gibt es keine Garantie, dass sich Tiraspols Ausgangsposition in der Statusfrage drastisch ändern wird. Auch wenn Schewtschuk und sein Team wahrscheinlich offener und pragmatischer gegenüber der Lösung praktischer Probleme sein werden, unterstützt auch Schewtschuk die „Unabhängigkeit“ Transnistriens.

Der zweite Stolperstein auf dem Weg zu einer Beilegung des Konflikts ist der begrenzte politische Wille in Chişinău, sich auf eine Kompromisslösung zuzubewegen. Im Moment ist es unwahrscheinlich, dass Chişinău Tiraspol mehr als eine Autonomie anbieten wird, die dem Gagausien-Modell ähnlich sieht – eine Variante, die für das linke Ufer völlig unattraktiv ist. Weder die politische Elite, noch die Zivilgesellschaft, noch die breitere Bevölkerung sind jedoch bereit, mehr anzubieten. Einige der lautstärksten Hardliner finden sich sogar unter den führenden Köpfen der Zivilgesellschaft, und die Gesellschaft insgesamt will keinerlei Kompromisse in Bezug auf Transnistrien akzeptieren bzw. wurde von ihren Politiker nicht darauf vorbereitet, sie zu akzeptieren. Die kommunistische Opposition ist bereit und in der Lage jeden umstrittenen Beschluss der Regierungskoalition anzugreifen, die ohnehin in-

stabil ist. Unter diesen Umständen ist der Spielraum für diejenigen in der Regierung, die bereit sind, sich um einer Lösung willen auf einen Kompromiss einzulassen, äußerst begrenzt.

Ein damit zusammenhängendes Problem ist nach wie vor, dass Moldau kaum nachhaltige und qualitative Beiträge zur Vertrauensbildung und zum Konfliktlösungsprozess insgesamt liefert. Die Vertreter Moldaus in den Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen sind oft zu sehr mit ihren internen Reformen und ihrer Agenda für eine EU-Integration beschäftigt, um den in diesen Gruppen diskutierten Themen die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken. Die analytischen und organisatorischen Fähigkeiten des Reintegrationsbüros sind immer noch unzureichend. Dadurch wird die Dynamik des Prozesses eingeschränkt, und es wird der transnistrischen Seite leichter gemacht, Themen aufzuschieben, die sie ungern diskutieren möchte, und sich über die Langsamkeit des Prozesses zu beschweren, wenn es um Themen geht, an denen sie mehr Interesse hat.

Nachdem man sich nun geeinigt hat, die offiziellen Verhandlungen wieder aufzunehmen, besteht die nächste Herausforderung darin, eine Agenda auszuarbeiten, die den Prozess auch vorantreibt. Wie bereits erwähnt, ist Tiraspol Elite vor allem an der Beibehaltung des Status quo interessiert und nicht an einer Lösung. Ihre Ausgangsposition bei den Verhandlungen ist daher, „sich über eine zivilisierte Scheidung zu unterhalten“. Gleichzeitig wirbt Chişinău für eine Lösung, die auf dem Gesetz von 2005 beruht, das Transnistrien Autonomie anbietet. Chişinău beabsichtigt dementsprechend über „Reintegration“ auf der Grundlage der „territorialen Integrität Moldaus“ zu sprechen. Ungeachtet der internationalen Unterstützung für die Grundzüge dieser Position ist sie für Tiraspol indiskutabel, vor allem, wenn mit ihr keine konkreten Angebote einhergehen, was die Verteilung der Kompetenzen betrifft. Angesichts dieser sich diametral gegenüberstehenden Ausgangspositionen birgt jeder Versuch, Statusverhandlungen ohne entsprechende Vorbereitung anzuschicken, das Risiko, den gesamten Prozess zum Scheitern zu bringen. Dieser Punkt bestätigte sich leider bei dem Treffen in Moskau am 21. Juni. Selbst wenn sich beide Seiten an einen Tisch setzen, um den zukünftigen Status von Transnistrien konstruktiv zu diskutieren, werden die Gespräche schwierig sein.

Da die beiden Parteien selber kaum kompromissbereit sind, wird der Einfluss ihrer wichtigsten Partner – d.h. der EU und Russlands – entscheidend für das Voranschreiten des Prozesses sein. Um jedoch eine dauerhafte Beilegung des Konflikts zu erreichen, wird es notwendig sein, sowohl Chişinău als auch Tiraspol einzubeziehen. Zudem haben die EU und Russland äußerst unterschiedliche Auffassungen darüber, wie eine endgültige Beilegung aussehen sollte. Ähnliches dürfte für die Ukraine, die fortan eine prominenter Rolle in den Gesprächen einnehmen will, und die Vereinigten Staaten gelten. Letztere agieren im Moment zwar eher zurückhaltend, vertreten aber bestimmte Posi-

tionen in puncto Sicherheitsvereinbarungen, die berücksichtigt werden müssen.

Anstatt eines Fazits: ein Blick nach vorn

Da ein Durchbruch bei der Lösung des Transnistrien-Konflikts nicht in Sicht ist, lautet die Frage, was heute getan werden kann, um längerfristig zu einer Lösung zu gelangen.

Ziel für das Jahr 2011 war es, eine Übereinkunft bezüglich der Wiederaufnahme offizieller 5+2-Gespräche zu erreichen. Diese Übereinkunft kam am 22. September in Moskau zustande, das erste offizielle Treffen fand am 30. November und 1. Dezember in Vilnius statt.

Nach ihrer offiziellen Wiederaufnahme lautet das Ziel nun, die 5+2-Gespräche regelmäßig und mit sinnvollen Agenden fortzusetzen. Beim ersten Treffen wurden die Prinzipien und Vorgehensweisen für die Verhandlungen diskutiert. Zwar wurden in Vilnius in dieser Hinsicht erfreuliche Fortschritte gemacht, einige schwierige Probleme blieben jedoch noch ungelöst. Die Erfahrungen aus den Vorbereitungen für das erste Treffen in Moskau zeigen, dass es sehr schwierig sein wird, sich über die Prinzipien einig zu werden. Dieser Tagesordnungspunkt wird also wohl auch für zukünftige Treffen relevant bleiben. Angesichts der Erfolgsgeschichte früherer informeller Treffen wäre es ratsam, die dabei erörterten Themen in die offiziellen Treffen zu übernehmen. Die Themen Bewegungsfreiheit und Garantien sollten ebenso Teil der Agenda bleiben wie die regelmäßige Überprüfung der Fortschritte, die innerhalb der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM gemacht werden. Der wichtigste Punkt ist aber, dass Einigkeit über die Wiederaufnahme der Diskussionen über den Status Transnistriens erzielt wird. Damit dies zustande kommen kann, wird es wichtig sein, dass alle Seiten ihre Vorbedingungen für die Wiederaufnahme des Gedankenaustauschs zu diesem Thema aufgeben. Dazu gehörten auch die Beschränkung der Diskussionen auf „Beziehungen zwischen zwei Staaten“, „Reintegration“ oder „Transnistriens Status innerhalb Moldaus“. Klar ist, dass alle Partner im 3+2-Format die territoriale Integrität Moldaus unterstützen und dass sich sinnvolle Statusdiskussionen in diese Richtung bewegen müssen. Dieses Thema in vordefinierter Weise auf die Agenda zu setzen, wäre allerdings nicht hilfreich.

Die 3+2-Partner sollten sich die Einigung auf einen gemeinsamen Vorschlag für die umfassende Beilegung des Transnistrien-Konflikts zum Ziel setzen. Ein solcher Vorschlag müsste in kontinuierlichen Beratungen mit den beiden Seiten ausgearbeitet werden und sollte deren wichtigste Interessen und auch die Grenzen ihrer Kompromissbereitschaft erkunden. Die 3+2-Partner müssten zudem die politischen Eliten, die Zivilgesellschaft und die Bevölkerung insgesamt auf konstruktive Diskussionen über eine Lösung vorbereiten. Dazu könnten Klausurtagungen, Debatten und Workshops genutzt werden. Der

Vorschlag sollte den Konfliktparteien vorgelegt und im 5+2-Format diskutiert werden. Wenn innerhalb der 3+2 Einigkeit herrscht, sollte er eventuell noch mit Expertenausschüssen diskutiert werden.

Der Plan für eine Beilegung des Konflikts sollte Begriffe wie „Autonomie“, „Föderation“, „gemeinsamer Staat“ usw. vermeiden und sich stattdessen auf die Verteilung von Kompetenzen, Garantiemechanismen und einen Fahrplan für die Implementierung konzentrieren. Die beiden letzten Punkte sind äußerst wichtig. Bisher bestanden die Entwürfe für einen Beilegungsplan, die im Rahmen des Konfliktlösungsprozesses erarbeitet wurden, aus wenigen Seiten, auf denen Mechanismen zur Machtteilung und die Aufteilung von Zuständigkeiten skizziert waren. Zwar ist dies sicherlich der Kern einer jeden Konfliktlösung, es darf aber nicht vergessen werden, dass der Teufel im Allgemeinen im Detail steckt, und diese Details müssen angesprochen werden. Der Annan-Plan für Zypern und der Ahtisaari-Plan für das Kosovo zeigen, dass ein umfassendes Abkommen über die Lösung eines Konflikts, einschließlich der Anlagen und Anhänge, Dutzende oder gar Hunderte von Seiten lang sein kann. Darin werden Details geregelt, die während der Implementierungsphase zu Streitpunkten werden könnten. Was Transnistrien betrifft, so müssen für eine endgültige Lösung auch Themen wie die Reintegration der Sicherheitskräfte und der Rechtssysteme sowie entsprechende Gesetze für politische Parteien und Wahlen – um nur einige zu nennen – detailliert abgesprochen werden. Zwar ist daran bisher noch nicht ernsthaft gearbeitet worden, doch könnten die Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen für VBM als Plattform dafür dienen, auch über einige dieser Themen nachzudenken, wenn die Zeit reif ist.