Die Europäische Union und die OSZE

Wolfgang Zellner

Die in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vorherrschenden Themen im Berichtszeitraum 2014/15 waren Krise und Krieg in der Ukraine und die Aktivitäten der OSZE vor Ort, die mit der Mandatierung der OSZE-Sonderbeobachtungsmission (Special Monitoring Mission/SMM) in der Ukraine am 21. März 2014 eine neue Qualität erreicht hatten. Auf der Ukrainekrise lag auch der Fokus des Treffens des OSZE-Ministerrates in Basel am 4. und 5. Dezember 2014. Das bedeutete jedoch nicht, dass sich die 57 OSZE-Staaten auf Beschlüsse dazu hätten einigen können – zu tief waren die Kontroversen. Stattdessen behandeln die dort verabschiedeten rund 20 Beschlüsse und Erklärungen meist Themen wie transnationale Konflikte (Rolle der OSZE bei der Bekämpfung von ausländischen terroristischen Kämpfern), Fragen guten Regierens (Verhütung von Korruption) oder Gedenktage (70. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkrieges), auf die man sich relativ leicht einigen kann. Von praktischer Bedeutung ist jedoch, dass nach dem OSZE-Vorsitz der Schweiz und Serbiens 2014 und 2015 Deutschland und Österreich als Vorsitzstaaten für 2016 und 2017 gewählt wurden. Insgesamt war aber bemerkenswert, dass das Treffen nicht im Eklat endete, sondern ernsthaft versucht wurde, miteinander ins Gespräch zu kommen. Verabschiedet wurde am 30. Dezember 2014 auch der Gesamthaushaltsplan der OSZE für 2015, nachdem dies in den Vorjahren teils erst mit mehrmonatiger Verspätung gelungen war. Mitte Januar 2015 kündigten die Außenminister der OSZE-Troika aus Ivica Dacic (Serbien), Didier Burkhalter (Schweiz) und Frank-Walter Steinmeier (Deutschland) die Bildung eines Weisenrates (Panel of Eminent Persons) für europäische Sicherheit als gemeinsames Projekt an. Das von dem früheren Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Wolfgang Ischinger, geleitete Panel legte im Juni 2015 einen Bericht zu den Lehren aus dem OSZE-Einsatz in der Ukraine vor. Ein weiterer zu den grundsätzlichen Fragen der europäischen Sicherheit soll Ende des Jahres folgen.

Die Aktivitäten der OSZE in und zur Ukraine

Neben der Einrichtung der SMM kam es zu einer Art Suchbewegung nach geeigneten Formaten für die politische Vermittlung. Ein Treffen von Vertretern der Europäischen Union, der USA, der Ukraine und Russlands am 17. April 2014 in Genf blieb ohne weitergehende Wirkung. Am 6. Juni empfing der französische Präsident François Hollande in der Normandie die Präsidenten Russlands und der Ukraine und die deutsche Bundeskanzlerin. Hier wurde das sogenannte Normandie-Format geboren, das später zu den Minsker Waffenstillstandsabkommen von September 2014 und Februar 2015 führen sollte. Am 8. Juni ernannte der OSZE-Vorsitzende Burkhalter die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini zur Sonderbeauftragten für die neu geschaffene trilaterale Kontaktgruppe (Trilateral Contact Group, TCG) aus Ukraine, Russland und OSZE, die auch Kontakte zu den Rebellen in Donezk und Luhansk aufrecht erhält. Parallel zu diesen Bemühungen verschlechterte sich die Sicherheitslage in der Ukraine rapide. War es im März 2014 noch um Gebäudebesetzungen gegangen, begannen bald danach Kämpfe zwischen militärisch organisierten Verbänden. Am 17. Juli 2014 wurde über Rebellengebiet das Flugzeug MH17 der

Malaysia Airlines abgeschossen, 298 Menschen starben. Die SMM war als erste internationale Organisation vor Ort und erleichterte den internationalen Ermittlern den Zugang zur Unglücksstelle. Die Europäische Union reagierte auf den MH17-Abschuss und die allgemeine Verschlechterung der Lage in der Ukraine mit einer Verschärfung ihrer Sanktionen gegen Russland, die insbesondere den Zugang Russlands zum EU-Kapitalmarkt, ein Embargo für den Export von Waffen und Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-Use) sowie Einschränkungen beim Zugang zu Öl-Fördertechnologien betreffen. Wenig später kündigte die Europäische Union die Einrichtung der beratenden Mission EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine) an.

Nach einem weiteren Aufflammen der Kämpfe unterzeichneten die Vertreter der TCG und der Rebellengruppen von Donezk und Luhansk am 5. und 19. September 2014 das von der Normandie-Gruppe vorverhandelte Minsker Protokoll und ein Umsetzungs-Memorandum. Das Minsker Protokoll sieht einen sofortigen Waffenstillstand und dessen Überwachung durch die OSZE vor. Daneben skizziert es eine Reihe politischer, wirtschaftlicher und humanitärer Maßnahmen von der Dezentralisierung der Macht, über die Durchführung vorgezogener Lokalwahlen, die Fortführung eines gesamtnationalen Dialogs, die Verabschiedung eines Programms zum wirtschaftlichen Wiederaufbau bis hin zur Freilassung aller Geiseln und der Verbesserung der humanitären Lage im Donbass. Das Memorandum vom 19. September führt eine 30 Kilometer breite Waffenstillstandszone ein und benennt detailliert alle abzuziehenden Waffenkategorien. Die OSZE wurde mit der Überwachung dieses Abzugs beauftragt. Bemerkenswert ist dabei, dass ein Mächtequartett (Deutschland, Frankreich, Russland, Ukraine) eine internationale Organisation mit bestimmten Aufgaben betraut, ohne dass diese an der Beschlussfassung mitgewirkt oder die übernommenen Aufgaben später durch eine eigene Beschlussfassung untermauert hätte. Stattdessen wurden die in Minsk gestellten Aufgaben ganz einfach akzeptiert.

Das Minsker Abkommen bedeutete für die SMM neue Aufgabenstellungen in einem hochgradig feindlichen Umfeld, auf die man ursprünglich nicht vorbereitet war. Denn auch nach dem Minsker Protokoll gab es keinen Tag, an dem nicht – wenn auch in deutlich vermindertem Umfang – gekämpft worden wäre. Die SMM stand damit vor der Aufgabe, zum einen rasch Expertise bezüglich der Überwachung des Abzugs zu erwerben, zum anderen die eigene Mission durch eine Reihe von Maßnahmen zu ‚härten'. Um die Verifikationsexpertise zu erhöhen, wurde verstärkt Personal mit militärischem Hintergrund rekrutiert. In Zusammenarbeit mit nationalen Verifikationsbehörden wurden Kataloge des zu überwachenden Materials erstellt und trainiert. Im Oktober 2014 fand der Jungfernflug der ersten OSZE-Überwachungsdrohne statt. Das Know-how kam unter anderem von der Abteilung der Vereinten Nationen (United Nations, UN) für Operationen zur Friedenssicherung und Friedenseinsätzen (Peacekeeping-Operationen). Im Frühjahr 2015 fing die SMM an, von der Europäischen Union zur Verfügung gestellte Satellitenbilder auszuwerten, um ihre Patrouillen besser vorbereiten zu können. All dies betraf Technologien, die vorher noch niemals in OSZE-Feldoperationen eingesetzt worden waren. Um die Sicherheit der SMM-Mitglieder zu gewährleisten, wurden die Sicherheitsregeln verschärft und zusätzliche Trainingsmaßnahmen durchgeführt. Im Sommer 2015 wurden – erstmals in einer OSZE-Feldoperation – ein Sanitätsdienst eingerichtet und die Lieferung gepanzerter Krankenfahrzeuge eingeleitet. Damit veränderte sich insgesamt der Charakter der SMM. OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier sprach im Mai 2015 davon, dass die SMM zwar eine zivile Mission sei, de facto aber militärische Peacekeeping-Aufgaben übernommen habe. Dieser Spagat war notwendig geworden, weil die politischen Bedingungen für einen militärischen Friedenseinsatz der UN nicht gegeben waren. Nachdem die

Kämpfe in der Ostukraine vorübergehend abgeflaut waren, kam es im Januar 2015 erneut zu schweren Gefechten. Bis dahin hatte der Konflikt nach UN-Angaben bereits rund 5.000 Todesopfer und 10.000 Verletzte gefordert. Um die neuerliche Gewalteskalation einzudämmen, trafen sich die Normandie-Staaten erneut in Minsk. Dort verabschiedeten die TCG und die beiden Rebellengruppen am 12. Februar ein Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, das erneut einen sofortigen Waffenstillstand, den Abzug aller schweren Waffen, die Überprüfung dieses Abzugs durch die OSZE sowie eine Reihe politischer Schritte enthält. Zu Letzteren zählen Maßnahmen wie Lokalwahlen im Einklang mit der ukrainischen Gesetzgebung, Austausch aller Geiseln, Zugang für humanitäre Hilfe, Wiederaufnahme der sozio-ökonomischen Verbindungen, Wiederherstellung der vollen Kontrolle der Staatsgrenze durch die ukrainische Regierung und eine Verfassungsreform mit dem Schlüsselelement Dezentralisierung. Allerdings sind verschiedene dieser Punkte in einer Weise sequenziert, dass sie nur schwer zu erreichen sind. Die TCG sollte Arbeitsgruppen einrichten, die sich der Umsetzung dieser Vereinbarungen widmen. Doch zunächst folgten dem Minsker Maßnahmenpaket erst einmal schwere und verlustreiche Kämpfe um den von ukrainischen Verbänden gehaltenen Brückenkopf Debalzewe, die sich erst nach deren Abzug am 18. Februar beruhigten. Aber auch danach verging kein Tag, an dem es nicht – insbesondere beim Flughafen Donezk und in der Nähe von Mariupol – zu heftigen Schusswechseln auch unter Verwendung schwerer Waffen gekommen wäre. Im März beschloss der Ständige Rat der OSZE, die Laufzeit der SMM bis 31. März 2016 zu verlängern, sie gegebenenfalls bis auf 1.000 zivile Beobachter aufzustocken, und 65 Mio. Euro – das entsprach etwa drei Viertel der Kosten – in den ordentlichen OSZE-Haushalt einzustellen. Anfang Mai richtete die TCG vier Arbeitsgruppen zu Sicherheit, politischen Fragen, Flüchtlingen und humanitärer Hilfe sowie wirtschaftlichen und Wiederaufbau-Fragen ein. Dessen ungeachtet blieb die Unsicherheit, ob all dies erste Schritte zu einer Stabilisierung der Lage seien oder nur der Übergang zu einer neuen Welle der Eskalation. Mitte Juni 2015 wurden erneut schwere Kämpfe gemeldet.

Andere Regionalkonflikte

Die Aktivitäten der OSZE bei der Regulierung der Regionalkonflikte in der Republik Moldau und Georgien sowie zwischen Armenien und Aserbaidschan konzentrierten sich auf die Fortführung der etablierten Verhandlungsformate. Dabei waren insbesondere im Fall von Moldau die Auswirkungen des Ukrainekonflikts nicht mehr zu übersehen.

Die Verhandlungen über die Regelung des Transnistrienkonflikts, die im Format 5+2 (Moldau, Transnistrien, die OSZE, Russland, die Ukraine sowie die Europäische Union und die USA als Beobachter) geführt werden, verzögerten sich zunächst, um dann faktisch zum Stillstand zu kommen. Hatten 2013/14 noch sechs 5+2-Verhandlungsrunden stattgefunden, kam bis Mai 2015 keine einzige mehr zustande. Das bisher letzte Treffen der Verhandlungsführer fand im Oktober 2014 statt. Daran änderte auch eine auf dem Baseler Treffen des OSZE-Ministerrats im Dezember 2014 verabschiedete Erklärung nichts, die unterstrich, „wie wichtig es ist, dass sich die politischen Vertreter der beiden Konfliktseiten 2015 häufiger treffen.“[1] Stattdessen begannen die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine deutlicher zu werden. Im Juni 2015 widerrief die Ukraine ein Transitabkommen

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format. Basel, 5. Dezember 2014, MC.DOC/2/14.

mit Russland, das die Versorgung der in Transnistrien stationierten russischen Streitkräfte über ukrainisches Territorium erlaubte. Russland hat nun keinen Landzugang mehr zu diesen Einheiten und auch für eine Luftversorgung sind Überfluggenehmigungen nötig. Zwar war Mitte Juni noch keine russische Reaktion erkennbar, dieser Schritt kann jedoch zu einer weiteren Eskalation des Konflikts beitragen. Bei den Genfer Internationalen Gesprächen, bei denen Vertreter Georgiens und der beiden Entitäten Abchasien und Südossetien unter der Vermittlung der Vereinten Nationen, der OSZE und der Europäischen Union im Beisein von Vertreter Russlands und der USA über die Regelung ihres Konflikts verhandeln, wurden ebenfalls kaum Fortschritte erzielt. Anstatt über Substanzfragen zu reden, beschäftigten sich die Delegierten ausführlich mit Statusfragen und deren protokollarischen Auswirkungen. Die monatlichen Treffen im Rahmen des Incident Prevention and Response Mechanism im Grenzdorf Ergneti wurden fortgeführt und trugen zur Lösung praktischer Probleme entlang der administrativen Grenze zu Südossetien bei. Ein entsprechender Mechanismus für Abchasien liegt auf Eis. Im Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach erbrachten die Vermittlungsbemühungen der drei Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe der OSZE – Frankreich, Russland und die USA – keine erkennbaren Fortschritte. Trotz dreier von US-Außenminister John Kerry, dem russischen Präsidenten Wladimir Putin und dem französischen Präsidenten Francois Hollande vermittelten Gipfeltreffen zwischen den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans, Sersch Sargsjan und Ilham Alijew, im August, September und Oktober 2014 war die Zahl der Toten an der Kontaktlinie im Jahre 2014 mit etwa 60 so hoch wie noch nie. Konnte im Vorjahr noch festgestellt werden, dass die Konflikte in Georgien und Moldau „vergleichsweise wenig Eskalationspotential aufweisen“[2], muss festgehalten werden, dass es in Moldau ein mittleres und Berg-Karabach ein sehr hohes Eskalationspotential gibt, während die Lage in Georgien zumindest von starken Unsicherheiten überschattet ist.

Rüstungskontrolle und Abrüstung

Im Bereich von Rüstungskontrolle und Abrüstung konnten im Berichtszeitraum kaum Fortschritte erzielt werden. Während das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen 2011 (WD 11) und der Vertrag über den Offenen Himmel (OH-Vertrag) weiter implementiert wurden, komplettierte Russland mit dem Rückzug seines Vertreters aus der Gemeinsamen Beratungsgruppe des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) seine im Dezember 2007 eingeleitete „Suspendierung“ dieses Vertrags. Obwohl der KSE-Vertrag unter 29 Vertragsstaaten weiter implementiert wird, fehlt ihm mit Russland seine politische Ratio. Während unter anderen Deutschland oder der OSZE-Generalsekretär versuchten, das Interesse an konventioneller Rüstungskontrolle wachzuhalten, sind neue Verhandlungen über dieses Thema nicht abzusehen. Einzelne Initiativen zur Reformierung des WD 11, die seit 2010 regelmäßig gescheitert sind, ändern am Gesamtbild nichts.

Menschliche Dimension

Das Hauptinstrument der OSZE für die Arbeit in der sogenannten menschlichen Dimension (Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie) ist das in Warschau ansässige Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Zu dessen neuem

2 Wolfgang Zellner: Die EU und die OSZE, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 563-568, hier S. 564.

Direktor wurde im Sommer 2014 ohne erkennbare Auseinandersetzungen Michael Georg Link, vormals Staatsminister im Auswärtigen Amt Deutschlands, gewählt. Dies zeigt, dass ungeachtet schärfster Auseinandersetzungen gelegentlich Entscheidungen in der OSZE nahezu geräuschlos getroffen werden können. Die in der Öffentlichkeit am prominentesten wahrgenommene Aktivität des BDIMR sind dessen Wahlbeobachtungsmissionen, die zusammen mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und Vertretern anderer parlamentarischer Versammlungen durchgeführt werden. Im Berichtszeitraum führte das BDIMR fünf volle und fünf begrenzte Wahlbeobachtungsmissionen sowie sieben kleinere wahlbezogene Aktivitäten durch. Gegenstand waren nicht nur Wahlen in postsowjetischen Staaten wie Tadschikistan, Usbekistan und Moldau, sondern auch in westlichen Staaten wie Finnland und Großbritannien. Das BDIMR führt regelmäßig eine Reihe von Veranstaltungen durch, von denen die größte das jährlich in Warschau stattfindende Human Dimension Implementation Meeting (HDIM) ist. Das letzte HDIM fand vom 22. September bis 3. Oktober 2014 statt und war mit über 1.200 Teilnehmenden das größte Menschenrechtstreffen in Europa. Da am HDIM sowohl Staaten- als auch Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (NRO) teilnehmen und auch sprechen dürfen, ist diese Veranstaltung ein wichtiges Scharnier zwischen Staaten und Zivilgesellschaften. Termin und Tagesordnung des HDIM müssen vom Ständigen Rat beschlossen werden. Dies ist in den letzten Jahren immer schwieriger geworden, der Beschluss über das HDIM von 2014 wurde erst wenige Tage vor Beginn der Veranstaltung gefasst. Versuche, diese Beschlussfassung zu vereinfachen, waren bereits 2011/12 gescheitert. Ergänzend zum HDIM führt das BDIMR jährlich drei Supplementary Human Dimension Meetings (SHDM) durch, über die der Ständige Rat entscheidet, und zwei Human Dimension Seminars, über die der Vorsitz selbst entscheiden kann. Die Themen der SHDM im Berichtszeitraum waren „Promotion of Freedom of Expression, Rights, Responsibilities and OSCE Commitments“, „Human Rights and Fundamental Freedoms in Economic Crises“ und „Freedoms of Peaceful Assembly and Association, with Emphasis on Freedom of Association”.[3] Die beiden Seminare behandelten die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Fragen nationaler Menschenrechtseinrichtungen. So umstritten die menschliche Dimension zwischen autokratischen und demokratischen Staaten auch sein mag, so bleibt doch festzuhalten, dass es nach wie vor gelingt, die Aktivitäten der OSZE in diesem Bereich durchzuführen.

Wie nachhaltig ist der Aufschwung der OSZE?

Bis vor einem guten Jahr galt, dass die OSZE marginalisiert und bedeutungslos sei. Diese Bewertung hat sich nach allgemeinem Urteil grundlegend gewandelt: Derzeit ist die OSZE die einzige internationale Organisation, die in der Ukraine handeln kann und zumindest im Prinzip Zugang zu allen Regionen bis auf die Krim hat, während die Europäische Union und die NATO Teil des Konflikts sind und von daher nicht vermittelnd eingreifen können. Die wichtige Frage lautet aber, wie nachhaltig dieser Aufschwung ist. Und in der Tat können sich Skeptiker auf eine Reihe von Argumenten stützen. Erstens stehen die Feldoperationen der OSZE nicht überall so überzeugend da wie in der Ukraine. In Aserbaidschan, wo die OSZE bisher einen Projektkoordinator unterhielt, hat die Regierung die Organisation aufgefordert, dessen Büro bis zum 4. Juli 2015 zu schließen. Auch in Zentralasien,

3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Supplementary Human Dimension Meetings, abrufbar unter: http://www.osce.org/odihr/123711 (letzter Zugriff: 4.8.2015).

unter anderem in Kasachstan, gibt es Tendenzen, die OSZE-Feldoperationen zu schließen oder in ihrem Status abzuwerten. Aserbaidschan gibt diesbezüglich einen Präzedenzfall ab. Zweitens wird argumentiert, dass die OSZE nicht nachhaltig operieren könne, da ihr normativer Konsens stark ausgehöhlt, wenn nicht sogar zerbrochen sei. Während dieser Befund als solcher unstrittig ist, ist weniger klar, was dies bedeutet. Denn wenn normativer Dissens zu politischer Bedeutungslosigkeit führte, hätte die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) niemals Relevanz erlangen können. Ihre normative Basis, der Prinzipienkatalog (Dekalog) der Schlussakte von Helsinki, war immer nur deklaratorischer Natur und in den sozialistischen Staaten niemals umgesetzt. Und drittens mag zweifelhaft sein, ob die Staaten in der OSZE und anderswo wirklich kooperieren wollen. Tatsächlich ist der Ständige Rat derzeit eher ein Forum für wechselseitige Vorwürfe als für ernsthafte Debatten. Eine Reihe westlicher Staaten will mit Russland weder diskutieren noch kooperieren, solange die Russische Föderation ihr Verhalten in Sachen Ukraine nicht revidiert hat. Das ist jedoch kein spezifisches OSZE-Problem. Andere Argumente sprechen für die längerfristige Relevanz der OSZE. Das betrifft erstens ihre Leistungen bei der Konfliktregulierung, insbesondere beim raschen Aufbau der SMM und deren Anreicherung durch eine Reihe von Peacekeeping-Funktionen. Diese Dehnung einer zivilen Mission in Richtung Peacekeeping, ohne dabei die Merkmale einer zivilen Mission zu verlieren, stößt in eine Marktlücke: Die Notwendigkeit militärischer Peacekeeping-Missionen ist zwar gegeben, aber sie sind aus politischen Gründen nicht durchsetzbar. Dies ist umso wichtiger, als die SMM nicht die letzte Mission dieser Art sein könnte, die man in Zukunft braucht. Zweitens können Staaten zwar beliebige Fragen auf bilateraler Ebene oder in Konzert-Formaten besprechen. Das ersetzt aber nicht den großen multilateralen Rahmen, der zur Einbindung der vielen kleineren und mittleren Staaten sowie zur Beschlussfassung und Implementierung nötig ist – das Verhältnis zwischen Normandie-Format und SMM ist ein gutes Beispiel. Ob eine bestimmte internationale Organisation dann allerdings tatsächlich zur Gespräch- und Verhandlungsplattform gewählt wird, hängt vom Verhalten größerer, einflussreicher Staaten ab. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass Deutschland mit seiner Initiative, den OSZE-Vorsitz 2016 zu übernehmen, die Relevanz der Plattform OSZE unterstrichen hat. Der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 folgt der auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2014 von Bundespräsident Joachim Gauck und Außenminister Frank-Walter Steinmeier vorgetragenen Forderung, Deutschland müsse mehr außenpolitische Verantwortung übernehmen. Dass Deutschland als eines der ersten größeren Projekte die OSZE ausgesucht hat, spricht für einen inklusiven und kooperativen Politikansatz. Dementsprechend groß sind die Erwartungen an den deutschen OSZE-Vorsitz. Dabei liegen darin und in den gegebenen politischen Rahmenbedingungen durchaus auch Risiken. Denn zum einen führen überhöhte Erwartungen, die dann vielleicht nicht zu erfüllen sind, zu Enttäuschungen. Zum anderen ist die derzeitige Lage durch ein extremes Maß an Unberechenbarkeit geprägt: In drei Monaten können die Abkommen von Minsk gefestigt sein, es kann aber auch eine militärische Großoffensive in der Ukraine gegeben haben. Das Eine oder das Andere würde völlig unterschiedliche politische Szenarien schaffen. Das macht es nicht leichter, einen OSZE-Vorsitz vorzubereiten. Dieses grundsätzliche Element politischer Kontingenz macht es auch unmöglich vorherzusehen, ob der Aufschwung der OSZE nachhaltiger Natur ist oder nicht. Eine nachhaltige Belebung der OSZE würde allerdings für mehr gesamteuropäische Kooperation sprechen.