

*Sergey Utkin*

## Multilateralismus in der russischen Außenpolitik: ein Instrumentarium für die Zukunft

Unter Politikwissenschaftlern ist es mittlerweile üblich zu behaupten, Russland ziehe bilaterale Abkommen multilateralen Übereinkünften vor, da erstere besser geeignet seien, Moskaus Interessen zu wahren.<sup>1</sup> Tatsächlich bestehen zwischen Russland und den Mitgliedstaaten von EU und NATO erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Art und Weise, wie sie multilaterale Institutionen nutzen. Global betrachtet ist der Grad an multilateraler Koordination innerhalb der EU und der NATO allerdings beispiellos und wird wahrscheinlich auch auf absehbare Zeit unerreicht bleiben. Vergleicht man Russlands Haltung zum Multilateralismus jedoch mit derjenigen großer Staaten außerhalb von EU und NATO, so scheint sie die weitaus üblichere zu sein. Die meisten – großen und kleinen – Länder, einschließlich Russlands, nutzen den Multilateralismus und prüfen dabei ganz nüchtern, wie multilaterale Instrumente zu ihren politischen Zielen beitragen können. Dies könnte bedeuten, dass sich die Einstellungen zum Multilateralismus aufgrund der sich wandelnden Bedeutung multilateraler Institutionen, aber auch infolge von Korrekturen der nationalen außenpolitischen Ziele langfristig ändern werden.

### *Die westliche Brille*

Eine Analyse der Beziehungen Russlands zur EU<sup>2</sup> und zur Nato<sup>3</sup> könnte den Schluss nahelegen, dass Russland den Multilateralismus ablehnt. Russland beklagt sich jedoch seinerseits über die mangelnde Bereitschaft der NATO, die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) als Partner im multilateralen Rahmen zu behandeln, sowie über die offenkundige und demonstrative Präferenz der NATO für den Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten der OVKS.<sup>4</sup>

Die jeweiligen Begründungen Russlands und der NATO-Staaten für ihre Haltung einander gegenüber weisen sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede auf. Sie ähneln sich insofern, als beide Seiten ein hohes Maß an Flexibilität

- 
- 1 Vgl. z.B. Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, Lanham 2012, S. 19.
  - 2 Vgl. Jakub Kulhanek, *The Fundamentals of Russia's EU Policy*, in: *Problems of Post-Communism* 5/2010.
  - 3 Vgl. Vilhelm Konnander, *What prospects for Russia in the Baltic Sea Region? Cooperation or isolation?* In: Jakob Hedenskog/Vilhelm Konnander/Bertil Nygren/Ingmar Oldberg/Christer Pursiainen (Hrsg.), *Russia as a Great Power: Dimensions of security under Putin*, London 2005, S. 109-129, hier: S. 111.
  - 4 Vgl. Yulia Nikitina, *How the CSTO Can (and Cannot) Help NATO*, PONARS Eurasia Policy Memo Nr. 285, September 2013.

aufweisen, das häufig auf bilateraler Ebene festzustellen ist, auf der sich die Staaten nicht unbedingt an den kleinsten gemeinsamen Nenner halten müssen, der in einem multilateralen Rahmen ausgehandelt wurde. Bei bestimmten Gelegenheiten kann diese Flexibilität dazu genutzt werden, eine feindselige *Divide-et-impera*-Politik zu betreiben. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass Russland wie auch seine OVKS-Partner die Bedeutung der EU und der NATO als wichtige multilaterale Handlungsrahmen nicht abstreiten und den Dialog mit ihnen daher auch nicht vermeiden können. Im Gegensatz dazu äußern die EU und die NATO Zweifel daran, dass innerhalb des OVKS und der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) eine echte multilaterale Interaktion stattfindet. Skeptiker gehen davon aus, dass beide Organisationen lediglich Vehikel für Russlands Einfluss sind, der den übrigen Mitgliedstaaten einfach aufgezwungen wird, und daher vom Westen eher bekämpft als unterstützt werden müssten.

Russlands Einstellung gegenüber der NATO folgt einer verblüffend ähnlichen Logik. Bereits 2002, als der NATO-Russland-Rat (NRR) gegründet wurde, bestand Russland darauf, dass alle Staaten als Einzelstaaten am NRR teilnehmen. Mit anderen Worten: Der NRR sollte selbst ein aus Nationalstaaten bestehendes multilaterales Organ sein und kein Forum für die multilaterale NATO, in dem sie mit Russland zusammentrifft, um eine vorab von den NATO-Mitgliedern vereinbarte Position zu vertreten. Da diese Bemühungen nach russischer Einschätzung so gut wie gescheitert sind, wird die Allianz zunehmend als eine Form der Einflussnahme der Vereinigten Staaten in Europa betrachtet. Für Moskau folgt daraus, dass Gespräche direkt mit Washington und nicht auf multilateraler Ebene mit der NATO geführt werden müssen. Für die Entscheidungsträger in Moskau war dies nicht überraschend, sondern bestätigte im Gegenteil nur ihre seit Langem gehegte Überzeugung. In der Tat haben höchstwahrscheinlich beide Seiten von Anfang an das begrenzte Potenzial des NRR vorausgesehen, sodass aus ihrem Verdacht eine sich selbst erfüllende Prophezeiung wurde.

Zu einem Teil tragen die Staaten selbst die Schuld daran, dass das Potenzial multilateraler Mechanismen kaum Beachtung findet. Im Zuge bilateraler Verhandlungen mit Drittländern könnten es die Mitgliedstaaten der multilateralen Institution X für angebracht halten, X zum Sündenbock zu machen und ihr die Schuld an Beschränkungen zu geben, die sie widerwillig einhalten müssen. Mitgliedstaaten tendieren offenbar häufig dazu, sich vor Eingriffen multilateraler Organisationen, denen sie selbst angehören, in ihre souveränen Kompetenzen zu schützen. Bilaterale Beziehungen zu externen Partnern gehören zu den wichtigsten Ressourcen, die die Mitgliedstaaten multilateraler Strukturen dazu nutzen können, ihre Verbündeten auf die durchaus größere Palette der ihnen zur Verfügung stehenden politischen Optionen aufmerksam zu machen. Selbst die Staaten, die am meisten davon profitieren, einer multilateralen Institution anzugehören, legen Wert darauf, Alternativen zu haben. Staaten, die der

betreffenden Institution nicht angehören, dürften unterdessen kaum ein Interesse daran haben, ihr zu helfen, zu einem wichtigen Entscheidungszentrum zu werden, das auch auf ihre Geschicke Einfluss nehmen kann.

Im Mittelpunkt der Debatte über die Bedeutung des Multilateralismus in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen steht der natürliche Widerwille beider Seiten, eine Rolle in einem Spiel zu spielen, dessen Regeln von der anderen Seite festgelegt werden und in dem sie als Nichtmitglieder keine Rechte haben. Wenn – rein hypothetisch – jeder Mitgliedstaat deutlich gemacht hätte, dass bilaterale Verhandlungen nicht sinnvoll wären, hätte Russland eher auf Verhandlungen mit der EU und der NATO gesetzt als auf Verhandlungen mit deren Mitgliedstaaten, und der Westen hätte mit der OVKS oder der EAWU verhandelt, obwohl dies in vielen Fragen offenkundig den Interessen der Mitgliedstaaten zuwidergelaufen wäre. Doch solange ein multilateraler Rahmen sich nicht in einen Superstaat verwandelt, wovon selbst die EU noch weit entfernt ist, wird eine Kombination aus bilateralen und multilateralen Gesprächen – wobei der Schwerpunkt auf ersteren liegt – die wichtigste Form internationaler Politik bleiben.

Welche Einstellung ein Staat zum Multilateralismus hat, hängt von seinen nationalen Prioritäten ab. Kleinere Staaten könnten multilaterale Strukturen als das am besten geeignete Mittel zur Kompensierung ihres Mangels an Ressourcen betrachten. Größere Staaten haben oft mit der allgegenwärtigen Versuchung eines Alleingangs zu kämpfen, mit dem sie mühsame Verhandlungen mit Verbündeten umgehen könnten. Diese Versuchung und die Nützlichkeit multilateraler Strukturen auch für größere Staaten schließen sich nicht gegenseitig aus. Sie existieren vielmehr nebeneinander und variieren von Fall zu Fall. Die größten westlichen Staaten brauchten zwei Weltkriege, die zur völligen Zerstörung einiger von ihnen führten, bis sie die Schaffung starker regionaler multilateraler Institutionen in Erwägung zogen, ähnlich denen, die Philosophen Jahrhunderte zuvor vorgeschlagen hatten.

Unter den europäischen Staaten spielt Russland eine besondere Rolle. Zu jener Zeit, als der Westen damit begann, seine wichtigsten multilateralen Strukturen zu entwickeln, bildete Russland den Kern eines Alternativprojekts, das letztlich scheiterte. In vieler Hinsicht kämpft Russland noch heute mit den Folgen des Sowjetsystems und seines Zusammenbruchs. Die neuen multilateralen Regionalorganisationen um Russland (OVKS, EAWU) und um Russland und China (die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, SOZ) werden vom Westen nur selten als respektierte Partner angesehen, obwohl es ihnen gelungen ist, ihre Mitglieder einander näherzubringen. Als eigenständiger postsovjeterischer Staat ist Russland flächen- und bevölkerungsmäßig nach wie vor das größte europäische Land, selbst wenn man nur den Teil des Landes betrachtet, der geographisch in Europa liegt. Russland ist so groß und mächtig, dass ihm realistisch betrachtet eine Rolle in der regionalen Politik nicht abgesprochen werden kann. Aus genau dem gleichen Grund, aber auch wegen seiner außergewöhnlichen politischen und gesellschaftlichen Komplexität sind

die wichtigsten regionalen Organisationen (EU und NATO) nicht bereit, Russland – selbst in ferner Zukunft – als vollwertiges Mitglied aufzunehmen. Der russischen Regierung ist dies nur allzu bewusst, und sie geht folglich davon aus, dass von der EU und der NATO getroffene Entscheidungen russischen Interessen oftmals zuwiderlaufen werden.

An erster Stelle einer Auflistung von Problemen, aufgrund derer Russland für eine Mitgliedschaft in westlichen Strukturen ungeeignet ist, stehen in der Regel die vermeintliche „Wertelücke“ und Defizite bei der Entwicklung der demokratischen Institutionen des Landes. Tatsächlich wird sich die Transformation des russischen Staates und der russischen Gesellschaft fortsetzen, so wie auch andere Länder sich verändern werden. Zumindest in einigen – wenn auch nicht unbedingt den wahrscheinlichsten – Szenarien könnte dies zu einer Annäherung der Weltanschauungen und Interessen führen. Da jedoch die große Zahl sehr unterschiedlicher Mitglieder bereits jetzt für die EU und die NATO eine institutionelle Herausforderung darstellt, wird die Möglichkeit einer Erweiterung der Mitgliedschaft um Russland wohl eher nicht in Betracht gezogen werden, selbst wenn Russland „gleichgesinnter“ werden würde. Sollte es die ehrliche Absicht geben, Russland und andere Partner, die nicht in den westlichen Rahmen passen, zu integrieren, wäre es wahrscheinlicher, dass dies in Form einer Übertragung von Kompetenzen auf eine andere Institution geschieht und nicht in Form einer Anpassung der EU oder der NATO.

Die Haltung Russlands und des Westens gegenüber den multilateralen Anstrengungen der jeweils anderen Seite sagen nur wenig über ihre Multilateralismuskonzepte als solche aus. Sie spiegeln vielmehr den mangelhaften Zustand dieser besonderen regionalen Beziehung wider, die immer noch weitgehend auf dem Wettbewerb um Einfluss beruht. Dies kommt häufig in Form von Abschreckung und der Schaffung von Gegengewichten zum Ausdruck. Multilaterale Zusammenarbeit wird dabei vor allem als ein Weg gesehen, die eigenen Wettbewerbschancen zu erhöhen, anstatt die Rivalität durch multilaterale Anstrengungen zu beenden.

### *Sicherheit für alle*

Im Laufe der Geschichte ging Russlands Entschlossenheit, ein Gegengewicht zu den westlichen Mächten zu bilden, oft mit konstruktiveren Angeboten einher, von denen einige zum Teil erfolgreich waren. Allerdings wurden diese Bemühungen immer wieder von verheerenden Krisen zunichtegemacht, die von Friedensinitiativen nicht verhindert werden konnten.

Zar Nikolaus II. berief vor dem Ersten Weltkrieg Konferenzen über Völkerrecht und Abrüstung ein. Die sowjetische Regierung rief zwischen den Weltkriegen zur Schaffung eines Systems kollektiver Sicherheit auf. Noch während des Zweiten Weltkriegs einigten sich die Alliierten auf erste Schritte zur Gründung der Vereinten Nationen (VN) und taumelten unmittelbar danach in den

globalen Kalten Krieg, der von schweren regionalen Konflikten begleitet wurde. Auf der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) einigten sich die Teilnehmer auf die Schlussakte von Helsinki – nur wenige Jahre bevor der Kalte Krieg einen neuen Höhepunkt erreichte. Die Charta von Paris wurde ein Jahr, bevor sich das internationale Umfeld mit dem Zusammenbruch der UdSSR dramatisch veränderte, unterzeichnet. Die OSZE wurde inmitten der Spannungen zwischen Russland und dem Westen im Zusammenhang mit den Kriegen in Tschetschenien und Jugoslawien sowie der NATO-Erweiterung ins Leben gerufen. Die postsowjetischen Konflikte blieben trotz zahlreicher multilateraler Vermittlungsbemühungen bestenfalls eingefroren. Auf die Gründung des NRR folgten heftige Meinungsverschiedenheiten über die ballistische Raketenabwehr und den Irak-Krieg. Die Vorschläge des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew zur Diskussion über eine neue euroatlantische Sicherheitsarchitektur verloren in der Georgienkrise von 2008 an Bedeutung. Nach dem Beginn der Ukrainekrise 2014 wurde der NRR erneut blockiert; das Potenzial der OSZE und der VN wurde nur teilweise genutzt. Insgesamt scheint der Multilateralismus in der Geschichte der Sicherheitsbeziehungen bislang eher die Funktion eines Airbags zu haben: Er kann Erschütterungen abmildern, ist aber weder eine Garantie gegen den Ausbruch von Krisen, noch ein wirksames Mittel zur Bewältigung bestehender Krisen. Wenn die Voraussetzung für Russlands engagierte Beteiligung an multilateralen Bemühungen die völlige Gleichberechtigung ist, dann ist die OSZE ein geeignetes Forum dafür, die Möglichkeiten und Grenzen aufzuzeigen, die eine multilaterale Institution mit sich bringt, wenn diese Voraussetzung erfüllt ist. Die besondere Rolle der OSZE in der Ukrainekrise, bei der keine andere Regionalorganisation als unparteiisch und für die Überwachung der Sicherheitslage geeignet angesehen werden konnte, ist ein gutes Beispiel für die Fähigkeit der Teilnehmerstaaten, zu einem Konsens zu gelangen und rasch zu handeln. Doch auch hier sind die Grenzen offensichtlich. Die schwerwiegendsten Einschränkungen sind auf die weiter oben bereits beschriebenen schwierigen Beziehungen zwischen Russland und dem Westen zurückzuführen. Die Tatsache, dass Beschlüsse in der OSZE im Konsens gefasst werden, trägt nicht zur Minderung der Spannungen bei. Als multilaterales Forum kann die OSZE gerade für einen rhetorischen Schlagabtausch genutzt werden (und wird es in der Tat auch), der vorhandene Meinungsverschiedenheiten offenlegt. Selbst wenn irgendwann alle Teilnehmerstaaten beschließen würden, kooperativ zu handeln, würden ihre Differenzen über frühere Konflikte nicht einfach verschwinden. Die Praxis ist stets eine Mischung aus mehr und weniger kooperativem Verhalten, das davon abhängt, welches Verständnis die Regierungen von ihren nationalen Interessen haben. Darüber hinaus muss die OSZE im Kontext gesehen werden. Die Organisation beruht auf politischen Verpflichtungen und agiert neben wesentlich stabileren, reicheren und weniger inklusiven Institutionen, wie z.B. der EU und der

NATO. Die Teilnehmerstaaten kennen diesen Kontext und tragen ihm zwangsläufig Rechnung. Sie würden sich wahrscheinlich anders verhalten, wenn sie die OSZE als Dreh- und Angelpunkt der Entscheidungsfindung über Fragen der Sicherheit in der Region betrachten würden. Vor ihrer erst kürzlich erfolgten und nur begrenzten Wiederbelebung war die Organisation in vielen Politikbereichen sowohl westlich als auch östlich von Wien marginalisiert. Den Bekanntheitsgrad der OSZE zu erhöhen ist keine leichte Aufgabe, wenn einige der wichtigsten Teilnehmerstaaten bei den dringendsten Fragen entweder zu Alleingängen neigen oder sich an weniger inklusive Strukturen halten, die ihren Interessen eher entgegenkommen. Irgendwann wurden die Klagen Russlands über die vermeintliche Ineffizienz der OSZE so laut, dass führende russische OSZE-Experten das Gefühl hatten, etwas unternehmen zu müssen, um die Politiker von den Vorzügen der Organisation zu überzeugen.<sup>5</sup>

Die institutionellen Defizite der OSZE sind zwar offensichtlich, dennoch stellt sich die Frage, ob die fehlende Rechtspersönlichkeit der Organisation, ihr bescheidener Haushalt und ihre verschiedenen operativen Einschränkungen tatsächlich allein eine überzeugendere Leistung verhindern, die die OSZE zu einem echten Hüter des Friedens und der Stabilität in der Region machen würde. Die Antwort geben die Grundlagen der VN: Die Vereinten Nationen haben eine ordentliche Charta als Rechtsgrundlage für ihre Existenz, ein Mandat zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie die dafür notwendigen administrativen und finanziellen Ressourcen. Der VN-Sicherheitsrat ist ein fest etabliertes Organ, zu dessen ständigen Mitgliedern die führenden Sicherheitsakteure in der euroatlantischen Gemeinschaft sowie Russland und China gehören. Die Bedeutung der Grundpfeiler der VN im Allgemeinen und des VN-Sicherheitsrates im Besonderen wird in allen wichtigen russischen Dokumenten zur Außenpolitik hervorgehoben. Wie bei anderen Großmächten auch bedeutet Russlands offen bekundete Respektierung der Vereinten Nationen nicht, dass es niemals das Zustandekommen eines Konsenses verhindern würde. Schließlich wurde das Vetorecht der ständigen Mitglieder gerade deshalb eingeführt, damit sie auf ihre Bedenken aufmerksam machen können, auch wenn diese nicht von anderen geteilt werden. Die Zahl der Fälle, in denen ein ständiges Mitglied sein Vetorecht wahrgenommen hat, ist seit dem Ende des Kalten Krieges drastisch gesunken.<sup>6</sup> Das Spektrum der stark polarisierenden Themen ist begrenzt, wobei der israelisch-palästinensische Konflikt nach wie vor der bedeutendste ist.<sup>7</sup> Die meisten Meinungsverschiedenheiten werden vielleicht niemals zur Abstimmung kommen; letztendlich wird jedoch eine Vielzahl von Resolutionen verabschiedet (61 im Jahr

---

5 Vgl. Andrey Zagorsky/Mark Entin, Should Russia leave the OSCE, in: *Russia in Global Affairs* 3/2008, S. 19-31.

6 Vgl. Research Report: The Veto, in: Security Council Report 3/2015, unter: <http://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-veto.php>.

7 Vgl. Emma McClean, Hard Evidence: Who uses veto in the UN Security Council most often and for what?, in: *The Conversation*, 31. Juli 2014, unter: <https://theconversation.com/hard-evidence-who-uses-veto-in-the-un-security-council-most-often-and-for-what-29907>.

2017),<sup>8</sup> was natürlich die Mitwirkung Russlands als ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrats voraussetzt.

Bekanntermaßen ist die Aufmerksamkeitsspanne der Medien begrenzt. Die meisten in multilateralen Institutionen diskutierten Themen finden daher nie oder nur selten Eingang in die öffentliche Debatte oder das öffentliche Bewusstsein. Die Krisen, die Schlagzeilen machen, sind die akutesten und diejenigen, die am schwersten zu lösend sind. Russlands konstruktive Mitarbeit an der Lösung verschiedener Probleme auf der ganzen Welt wird von vielen nicht zur Kenntnis genommen werden, solange die anhaltenden Konflikte, an denen Russland beteiligt ist, ungelöst bleiben.

### *Gute Nachbarschaft*

Das unmittelbare internationale Umfeld Russlands wurde vom Zusammenbruch der UdSSR geprägt, der für viele, auch für die Führer der neuen unabhängigen Staaten, überraschend kam. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) wurde den Sowjetbürgern als eine flexiblere Alternative zur Sowjetunion angepriesen, die jedoch sämtliche wichtigen Vorzüge der Union beibehalten würde.<sup>9</sup> Die Gründungsdokumente der GUS stellten gleichzeitig klar, dass jeder Staat die Souveränität und territoriale Integrität der anderen Staaten respektieren würde. Die Verwaltungsgrenzen innerhalb der UdSSR wurden zu international anerkannten Staatsgrenzen. Die GUS erwies sich dennoch eher als ein Scheidungsakt als eine „UdSSR 2.0“. Die ehemaligen Sowjetrepubliken gingen in ihrer innenpolitischen Entwicklung unterschiedliche Wege und setzten unterschiedliche außenpolitische Prioritäten. Mehr als ein Vierteljahrhundert später ist die Frage der Anerkennung der Souveränität der postsowjetischen Staaten durch Russland noch immer Gegenstand lebhafter Diskussionen unter den Experten.<sup>10</sup> In offiziellen russischen Erklärungen wurde stets bekräftigt, dass Moskaus Achtung der Souveränität seiner Nachbarn außer Frage steht. Dem würden Georgien, die Ukraine und Moldau allerdings widersprechen und auf die Rolle verweisen, die Russland in den postsowjetischen Konfliktgebieten spielt. Auch wenn es nur drei von vielen ehemaligen Sowjetrepubliken sind, schlagen ihre Vorwürfe international Wellen und sie finden aufgrund der Tragik der Konflikte und der Wichtigkeit der dabei auf dem Spiel stehenden zentralen Prinzipien des Völkerrechts, wie z.B. territoriale Integrität und das Selbstbestimmungsrecht, viele Unterstützer.

---

8 Vgl. United Nations Security Council, Resolutions adopted by Security Council in 2017, unter: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-2017>.

9 So der Geist der Erklärung von Alma-Ata vom 21. Dezember 1991, mit der die GUS gegründet wurde.

10 Vgl. z.B. James Nixey/Richard Sakwa, The Russia Question: Sovereignty and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia, 8. Dezember 2016, unter: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/russia-question-sovereignty-and-legitimacy-post-soviet-eurasia>.

Auch wenn die Prinzipien des Völkerrechts weltweit anerkannt sind, ist ihre Interpretation jedoch nach wie vor schwierig und wird politisiert. Einige wenige – darunter auch mächtige – Staaten teilen die von der Ukraine, Georgien und Moldau gegenüber Russland vorgebrachten ernsthaften Bedenken voll und ganz. Andere beschränken sich auf moderate Äußerungen oder vermeiden es, strittige Themen zu berühren. Fast alle Länder, die große Bedenken hinsichtlich des Verhaltens Russlands gegenüber seinen Nachbarn haben, befinden sich in Europa oder Nordamerika. Ihnen dient das Thema als eine Art Lackmустest: Ausgehend von Russlands Rolle bei der Lösung der postsowjetischen Konflikte ziehen Teile des Westens Schlussfolgerungen hinsichtlich Russlands Fähigkeit, eine konstruktive Rolle in der Weltpolitik zu spielen. Russlands mangelnde Bereitschaft, eine verstärkte internationale Präsenz in diesen Konfliktgebieten zu unterstützen, wird als Ablehnung des Multilateralismus aufgefasst.

Dennoch hat Russland Versuche unternommen bzw. unterstützt, multilaterale Instrumente in gegenwärtigen oder potenziellen Konfliktgebieten einzusetzen, auch wenn Moskau selten so weit ging zu glauben, dass die Präsenz internationaler Organisationen der Schlüssel zur Konfliktlösung sei. Die OSZE unterhält Feldoperationen in Moldau und in der Ukraine und war vor der Krise von 2008 neben der dortigen Mission der Vereinten Nationen auch in Georgien aktiv. Bis 1999 befand sich eine weitere OSZE-Mission auf der Krim.<sup>11</sup> Die Möglichkeit einer Friedensmission der VN im Donbas wird seit 2014 unter Experten und seit Wladimir Putins diesbezüglichem Vorschlag vom September 2017 auch auf offizieller Ebene diskutiert.<sup>12</sup> Die für Russland wichtigsten Lehren hinsichtlich der Rolle multilateraler Institutionen bei der Lösung von Konflikten kamen aus dem Balkan. Sie werden oft aus einem bestimmten Blickwinkel interpretiert: In Moskau ist man davon überzeugt, dass der Westen die internationale Präsenz in Konfliktgebieten zum Nachteil russischer Interessen genutzt hat und dass Russland nicht noch einmal in diese Falle tappen darf. Russland hat jedoch auch andere Nachbarn, mit denen die Beziehungen längst nicht so problematisch sind. Die multilateralen Übereinkommen der EAWU und der OVKS vereinen einen beachtlichen Teil der GUS-Mitglieder, die ihre Bereitschaft bekundet haben, sich an einer engeren wirtschaftlichen und militärischen Zusammenarbeit zu beteiligen. Die Beschlüsse dieser Organisationen werden wesentlich von dem Erfordernis beeinflusst, einen Konsens unter den Mitgliedern zu erzielen. Es wurden große Anstrengungen unternommen, einer breiteren Öffentlichkeit zu vermitteln, wie wichtig eine eurasische Integration

---

11 Vgl. OSCE, The Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, Wien, Oktober 2017, S. 46-47.

12 Vgl. Steven Pifer, Test Putin's proposal for UN peacekeepers, Brookings Institution, 13. September 2017, unter: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/09/13/test-putins-proposal-for-u-n-peacekeepers>; Alexey Arbatov, A UN peacekeeping operation is the only way forward in Ukraine, Carnegie Moscow Center, 28. September 2017, unter: <http://carnegie.ru/commentary/73251>.



sei.<sup>13</sup> Auch wenn Russland verglichen mit seinen kleineren Verbündeten in wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht ein Schwergewicht ist, erfordern die Beschlussfassungsverfahren in den eurasischen Organisationen ein kooperatives Verhalten.

Die Skepsis einiger westlicher Länder gegenüber der EAWU und der OVKS beruht in erster Linie auf einer Bewertung der innenpolitischen Entwicklung ihrer Mitglieder als auf der Art und Weise ihrer multilateralen Interaktion. Aus dieser Perspektive stellen sie Zusammenschlüsse temporärer Autokratien dar, die irgendwann offeneren und demokratischeren Regierungssystemen werden weichen müssen. Die Vorstellung einer relativ schnellen und unkomplizierten Transformation nach westlichem Vorbild wird jedoch in vielen Teilen der Welt in Frage gestellt. Es ist durchaus möglich, dass die EAWU-/OVKS-Staaten noch viele Jahrzehnte lang an der schrittweisen Fortentwicklung dieser multilateralen Strukturen weiterarbeiten werden, ohne dass sich ihre nationalen politischen Systeme oder die Art ihrer Interaktion grundlegend ändern. Irgendwann könnte diese allmähliche Konsolidierung es externen Partnern unmöglich machen, diese Organisationen zu ignorieren.

### *Rechtliche Grundlagen*

Nach der OSZE ist der Europarat, dem Russland im Februar 1996 beigetreten ist,<sup>14</sup> die zweitwichtigste regionale Institution, in der Russland Vollmitglied ist und an deren Stärkung Russland ein Interesse haben könnte. Auch wenn die jüngsten politischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Ukraine Krise Russlands Mitwirkung im Europarat verkompliziert haben, ist die Mitgliedschaft für Russland wichtig und insgesamt positiv.

Die Mitgliedschaft im Europarat hat von Russland eine Reihe von rechtlichen Anpassungen erfordert, darunter das Verbot der Todesstrafe, das von konservativen Stimmen im Land noch immer heftig kritisiert wird. Außerdem können russische Bürger nun auch beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Beschwerde gegen Urteile russischer Gerichte einlegen. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) hat russischen Parlamentsabgeordneten eine wichtige neue Möglichkeit eröffnet, an den internationalen Debatten teilzunehmen.

Der Europarat beruht auf der Idee, dass seine Mitglieder gemeinsame Werte teilen und dass diese ihnen dabei helfen, ähnliche Mechanismen zum Schutz der Rechte ihrer Bürger und ähnliche Regeln für politische Prozesse auf nationaler Ebene einzuführen. In der Praxis haben sich Russland und der Westen in dieser Hinsicht eher voneinander entfernt. Das zeigt sich an der beachtlichen

---

13 Siehe die Berichte des Centre for Integration Studies der Eurasian Development Bank, unter: <https://eabr.org/en/analytics/integration-research/cii-reports/>.

14 Vgl. Council of Europe and the Russian Federation, Council of Europe, Council of Europe Programme Office in Moscow, unter: <https://www.coe.int/en/web/moscow/field-office>.

Zahl von Urteilen des EGMR, die in den letzten Jahren gegen die Russische Föderation ergingen, die nur von Italien und der Türkei übertroffen wird.<sup>15</sup> Dieser Rekord bei den EGMR-Urteilen hat den russischen Staat offensichtlich verärgert, was zu der Entscheidung des russischen Verfassungsgerichts führte, dass Russland EGMR-Urteile nicht in jedem Fall befolgen muss.<sup>16</sup> Russlands offizielle Haltung ist jedoch nach wie vor, dass es an der Mitwirkung interessiert ist, wenngleich es der Ansicht ist, dass einige Regelungen des EGMR reformiert werden müssen, wenn sie ordnungsgemäß funktionieren sollen.<sup>17</sup> Das Stimmrecht der russischen Delegation in der PACE wurde aufgrund der Rolle des russischen Parlaments in der Krimkrise 2014 ausgesetzt.<sup>18</sup> Aus Protest gegen diesen Beschluss, der nach wie vor in Kraft ist, hat Russland seine jährlichen Zahlungen an den Europarat 2017 eingestellt.<sup>19</sup> Prominente russische Stimmen haben Russlands Mitgliedschaft im Europarat regelmäßig als unnötige Belastung kritisiert.<sup>20</sup> Der Europarat unterscheidet sich von den meisten anderen multilateralen Strukturen dadurch, dass er die politischen Prozesse in Russland in Frage stellen und der EGMR gegen Entscheidungen über Rechtsfälle Einspruch erheben kann, darunter auch Fälle von großem öffentlichem Interesse. Für russische Beobachter, die nur beiläufig an internationalen Organisationen interessiert sind, ist der Europarat meistens ein Ärgernis. Für diejenigen hingegen, die die Aufhebung von Urteilen russischer Gerichte wünschen, ist der Europarat eine wichtige Institution, auch wenn sie zuvor kaum Interesse an internationalen Angelegenheiten hatten.

### *Wirtschaftliche Gründe*

Die russische Wirtschaft macht weniger als zwei Prozent des weltweiten BIP aus, während der Anteil der Vereinigten Staaten 24 Prozent und derjenige Chinas rund 15 Prozent beträgt.<sup>21</sup> Anders als im Bereich der Sicherheit oder bei

- 
- 15 Vgl. European Court of Human Rights, Violation by Article and by States (1959-2016), unter: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2016\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2016_ENG.pdf).
  - 16 Vgl. Vladimir Putin signs law allowing Russia to ignore international human rights rulings, in: The Independent, 15. Dezember 2015.
  - 17 Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Comment by the Information and Press Department on Foreign Minister Sergey Lavrov's participation in the 127th Session of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 17. Mai 2017, unter: [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2759379](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2759379).
  - 18 Vgl. Russian delegation suspended from the Council of Europe over Crimea, in: The Guardian, 14. April 2014.
  - 19 Vgl. Russia cancels payment to Council of Europe after claiming its delegates are being persecuted over Crimea, in: The Independent, 30. Juni 2017.
  - 20 Vgl. z.B. Dolžna li Rossija vyjti iz sostava Soveta Evropy? [Sollte Russland aus dem Europarat austreten?], Zvezda, 28. April 2016, unter: <https://tvzvezda.ru/schedule/programs/content/201509181148-ykon.htm/201604281306-7al6.htm>.
  - 21 Vgl. Alex Gray, The world's 10 biggest economies in 2017, World Economic Forum, 9. März 2017, unter: <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017>.

der Zusammenarbeit mit seinen kleineren Nachbarn verfügt Russland über keinerlei Einfluss, der es ihm ermöglichen würde, ohne die Zusammenarbeit mit anderen nennenswerte Ergebnisse in der Weltwirtschaft zu erzielen. Die EAWU mag dabei helfen, benachbarte Länder zusammenzubringen, sie führt jedoch nicht zu einer wesentlichen Veränderung der Rolle Russlands in den globalen Wirtschaftsbeziehungen. Die führenden wirtschaftlichen Schwergewichte der Welt verfügen über wesentlich mehr Instrumente, erkennen aber oftmals auch den Wert des Multilateralismus, wenn es darum geht, den Weg dafür zu ebenen, Regeln zu klären und Handels- und Investitionsbarrieren abzubauen.

Russland trat 2012 nach 20-jährigen Verhandlungen und einem langen Annäherungsprozess der Welthandelsorganisation (WTO) bei.<sup>22</sup> Der Beitritt war längst überfällig, da sich die WTO rasant in Richtung einer echten globalen Organisation entwickelte, deren Mitgliederzahl mit derjenigen der Vereinten Nationen annähernd vergleichbar ist. Bis 2017 waren acht Beschwerden gegen Russland eingereicht worden, die ein WTO-Streitschlichtungsverfahren erforderlich machten.<sup>23</sup> Damit befindet sich Russland, was die Anzahl der Beschwerden angeht, in der relativ großen Ländergruppe, die in der Mitte zwischen der Gruppe der führenden globalen Wirtschaftsmächte, gegen die die meisten Beschwerden erhoben wurden, und den wirtschaftlich unbedeutendsten Ländern, gegen die keine Beschwerden eingereicht wurden, liegt. Russland ist dabei zu lernen, wie es die WTO-Mechanismen zu seinem Vorteil nutzen kann, und hat vier WTO-Beschwerden gegen die EU und zwei gegen die Ukraine eingelegt. Im Oktober 2014 gründete das russische Ministerium für Wirtschaftsentwicklung gemeinsam mit der in Moskau ansässigen *Higher School of Economics* und der Sberbank ein Kompetenzzentrum für WTO-Fragen.<sup>24</sup>

Russland trat der WTO zu einem Zeitpunkt bei, als weitere Fortschritte beim Abbau von Handelshemmnissen durch das Scheitern der Verhandlungen der Doha-Runde fraglich wurden. Für ein Neumitglied kann dies sogar ein Vorteil sein, da es ihm Zeit gibt, die vorhandenen Mechanismen und Verfahren zu verstehen und zu beherrschen. Ein Großteil der WTO-Verhandlungen führt z.B. dazu, dass die Länder Koalitionen bilden. Die Vertreter Russlands werden unter anderem versuchen die Fähigkeit zu erwerben, sich an Koalitionen zu beteiligen und neue Koalitionen vorzuschlagen.

Obwohl fast ausnahmslos alle Länder der Welt der WTO beigetreten sind oder sich im Beitrittsprozess befinden, hält die interne Diskussion über die WTO-Mitgliedschaft in Russland an. Lobbyisten bestimmter Industriezweige und populistische Politiker stellen die Organisation als eine globalistische Verschwörung dar, die versucht, der russischen Wirtschaft zu schaden, die sich

---

22 Vgl. World Trade Organization, Accessions, Russian Federation, unter: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/a1\\_russie\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_russie_e.htm).

23 Vgl. World Trade Organization, Map of disputes against WTO members, unter: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_maps\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm).

24 Zu weiteren Informationen über das Zentrum siehe Centr ekspertizy VTO [Kompetenzzentrum für WTO-Fragen], unter: <http://www.wto.ru/2014/10/15/o-цетре>.

nicht mit Hilfe protektionistischer Barrieren zur Wehr setzen könne und auf die Beschwerden der EU und anderer Handelspartner reagieren müsse. Das ist nur ein Beispiel von vielen dafür, wie der Multilateralismus in der öffentlichen Debatte verzerrt werden kann.

Russland ist aktives Mitglied der Gruppe der 20 führenden Wirtschaftsmächte (G20) seit ihrer Gründung als zentrales Forum für die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit im Jahr 1999 (Gipfeltreffen finden seit 2008 statt) und hatte 2013 erfolgreich die Präsidentschaft inne. Die G20 befasst sich in erster Linie mit der globalen makroökonomischen Stabilität und ist der wichtigste Mechanismus, den Russland dazu nutzen kann, sich in Fragen, in denen es selber nur wenig Einfluss hat, Gehör zu verschaffen. Die G20 hat den Vorteil, dass sie in der Öffentlichkeit als ein Club der Staats- und Regierungschefs und nicht wie ein gesichtsloses bürokratisches Monster auftritt, als das die WTO erscheinen mag. Mit dem Ausschluss Russlands aus der Gruppe der Acht (G8) im Zuge der Ukraine Krise wird die Funktion der G20 als „Club“ sogar noch wichtiger: Abgesehen von den Auftritten der Staats- und Regierungschefs auf den Gipfeltreffen, die in erster Linie von ihrer Körpersprache geprägt sind, findet die Arbeit in der G20 in der russischen Öffentlichkeit weder Beachtung noch Interesse.

Seit 1996 strebt Russland danach, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beizutreten.<sup>25</sup> Die Verhandlungen wurden 2014 infolge der Ukraine Krise auf Eis gelegt.<sup>26</sup> Der russischen Regierung ist jedoch bewusst, wie wichtig die OECD-Standards für Investoren sind, und verweist nachdrücklich auf das beiderseitige Interesse an einer möglichen Wiederbelebung des Beitrittsprozesses.<sup>27</sup> Ein Zentrum für OECD-Kompetenz in der Russischen Akademie für Volkswirtschaft und Öffentlichen Dienst beim Präsidenten der Russischen Föderation unterstützt den Prozess.<sup>28</sup>

Auch wenn die Idee eines Schwenks in Richtung Asien unter Experten nach wie vor umstritten ist,<sup>29</sup> ist Russland fest entschlossen, auf dem Kontinent politisch und wirtschaftlich stärker in Erscheinung zu treten. Im Vergleich mit den dynamischen Volkswirtschaften in Asien hat Russland wenig zu bieten. In diesem am dichtesten besiedelten Teil der Welt kann Russland seine Partner mit seiner demografischen Entwicklung, seinem Arbeitsmarkt, seinen Wachstumsraten, der Modernität seiner Städte, seiner technologischen Entwicklung

---

25 Vgl. OECD, The Russian Federation and the OECD, unter: <http://www.oecd.org/russia/therussianfederationandtheoecd.htm>.

26 Vgl. DW, OECD suspends Russia accession talks while Moscow vows „symmetrical“ sanctions, 13. März 2014, unter: <http://www.dw.com/en/oecd-suspends-russia-accession-talks-while-moscow-vows-symmetrical-sanctions/a-17494773>.

27 Vgl. Sputnik international, OECD Wants Russia to Enter Despite Some States' Objections – Russian Minister, 29. August 2017, unter: <https://sputniknews.com/world/201708291056897566-russia-oecd-cooperation-membership>.

28 Die Russische Akademie für Volkswirtschaft und Öffentlichen Dienst beim Präsidenten der Russischen Föderation betreibt eine englischsprachige Website unter: <https://www.ranepa.ru/eng>.

29 Vgl. z.B. Alexander Gabuev, A Pivot to Nowhere: The Realities of Russia's Asia Policy, Carnegie Moscow Center, 22. April 2016, unter: <http://carnegie.ru/commentary/63408>.

oder der hohen Qualität seiner Handelslogistik nicht beeindrucken. Derartige Einschränkungen drängen die russische Regierung in Richtung multilateraler Strukturen, selbst wenn diese nur sehr lose und eher symbolischer Natur sind. Am Vorabend des Gipfeltreffens der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) in Vietnam schilderte Präsident Putin in einem von ihm verfassten Zeitungsartikel Russlands ausdrückliche Bereitschaft, das wirtschaftliche Potenzial Asiens zu nutzen.<sup>30</sup> Russlands Mitarbeit in der APEC wird auch von einer Expertengruppe an einem unabhängigen Zentrum innerhalb der Akademie des Präsidenten unterstützt.<sup>31</sup> Die vom Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) entwickelten Foren – der Ostasiengipfel (EAS) und das ASEAN-Regionalforum (ARF) – haben ebenfalls in Russland wachsendes Interesse geweckt.<sup>32</sup>

Mit der Nutzung multilateraler Wirtschaftsorganisationen und -foren stellt Russland seine Fähigkeit unter Beweis, Regeln und Verfahren gebührend zu beachten, wenn diese für die Vertretung seiner Interessen tatsächlich hilfreich sind und wenn Russland dadurch Rechte besitzt oder erlangen kann, die es zu einem gleichberechtigten Teilnehmer machen. Wichtig ist auch, dass diese Organisationen und Foren selbst dann, wenn die Zusammenarbeit mit ihnen erhebliche Änderungen der russischen Gesetzgebung und der Geschäftspraktiken erfordert, nicht so weit gehen, das politische System Russlands in seinem Kern zu kritisieren – etwas, das bereits wiederholt zu Problemen in Russlands Beziehung zur EU geführt hat.

### *Polyzentrische Eliten*

Seit vielen Jahren beharrt Russland sowohl in der offiziellen Politik als auch auf Expertenebene darauf, dass die heutige und die zukünftige Welt als multipolar bzw. polyzentrisch betrachtet werden müsse.<sup>33</sup> Das Gegenargument unterstellt, dass eine multipolare Welt chaotisch und von Rivalität beherrscht würde.<sup>34</sup> Was auch immer die Absichten der Staatsoberhäupter der Welt sein mögen, die Zahl der Akteure mit globaler Bedeutung nimmt in der Tat zu.

30 Vgl. Wladimir Putin, Russia's APEC goals: Shared prosperity and harmonious development, in: The Globe and Mail, 8. November 2017, unter: <https://www.theglobeandmail.com/opinion/vladimir-putin-russias-apec-goals-shared-prosperity-and-harmonious-development/article36875042>.

31 Das russische APEC-Studienzentrum betreibt eine englischsprachige Website unter: <http://apec-center.ru/en>.

32 Vgl. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Foreign Minister Sergey Lavrov's opening remarks and answers to media questions at a news conference following a number of bilateral meetings and multilateral events on the sidelines of ASEAN, EAS and ARF, Vientiane, July 26, 2016, 26. Juli 2016, unter: [http://www.mid.ru/en/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/2370655](http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/2370655).

33 Vgl. Alexander Dynkin/Natalia Ivanova (Hrsg.), Russia in a Polycentric World, Moskau 2012.

34 Vgl. Condoleezza Rice attacks multi-polarity as „necessary evil“, EurActiv, 1. Juli 2003, unter: <https://www.euractiv.com/section/security/news/condoleezza-rice-attacks-multi-polarity-as-necessary-evil>.

Multilaterale Zusammenarbeit scheint die naheliegende Lösung für eine Welt zu sein, in der eine erhebliche Anzahl von Staaten und nichtstaatlichen Einheiten eine wichtige Rolle bei der globalen Politikgestaltung spielt.

An Erklärungen des russischen Außenministeriums zu Fragen multilateraler Zusammenarbeit mangelt es nicht, wobei der Hinweis auf Russlands konstruktive Haltung in der Regel mit dem Ausdruck der Sorge darüber verbunden ist, dass Russlands Sonderinteressen nicht immer respektiert werden. Wenn die Tätigkeit multilateraler Institutionen so interpretiert wird, dass sie von anderen Großmächten gesteuert wird, die eingeschlossen sind, Russlands Einfluss zu verringern, ruft dies Besorgnis und Misstrauen hervor.

Es ist unwahrscheinlich, dass die meisten der bestehenden multilateralen Mechanismen in absehbarer Zeit große öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen werden. Wie das Gegenbeispiel der WTO belegt, kann dies angesichts der Komplexität der von Diplomaten und Experten diskutierten Themen von Vorteil sein. Der Umfang des russischen Engagements in der multilateralen Zusammenarbeit bestimmen die russischen Eliten. Der Konsens, dass diese Welt polyzentrisch ist, sagt uns nur wenig darüber, wie sie in den Augen der Menschen sein sollte, ebenso wenig wie über die Absichten, die wichtige Akteure in ihr an den Tag legen werden. Russland wird diese wichtigen Aspekte der Welt und ihres zukünftigen Charakters jedenfalls mitgestalten.

Unter den russischen Eliten unterscheidet man zumeist Liberale, die eher geneigt sind, international anerkannte Normen, Regeln und Handlungsrahmen als politische Leitlinien zu nutzen, und Konservative, die versuchen, externe Einschränkungen der Souveränität des Landes auf ein Minimum zu reduzieren. Keine dieser beiden Gruppen wird verschwinden, und beide werden zur Formulierung russischer Politik beitragen. Im Moment scheinen die liberalen Stimmen in wirtschaftlichen Fragen größeres Gewicht zu haben, während die Konservativen die Oberhand beim Thema Sicherheit haben. Auch wenn dies sichtbare Auswirkungen auf Russlands Rolle in multilateralen Institutionen hat, haben die letztlich getroffenen politischen Entscheidungen oft nichts mit dem Radikalismus zu tun, der in beiden Gruppen zu finden ist. Der radikale Teil der liberalen Elite würde es wahrscheinlich vorziehen, die enge Zusammenarbeit Russlands mit wichtigen westlichen Institutionen zur Priorität zu machen, was jedoch eindeutig nicht zu den Präferenzen der Regierung gehört. Der radikale Teil der Konservativen würden sich lieber aus den meisten multilateralen Institutionen zurückziehen, insbesondere aus jenen, die Russland dazu zwingen, auf Beschwerden anderer einzugehen, wie etwa dem Europarat oder der WTO. Diese Option wird von der Regierung ebenfalls nicht in Erwägung gezogen.

Obwohl sich die Eliten an der Debatte über Russlands gegenwärtige und zukünftige Mitwirkung an der multilateralen Zusammenarbeit beteiligen, ist diese Debatte oftmals von schierem Unkenntnis geprägt. Von einigen positiven Ausnahmen abgesehen ist die für die Analyse multilateraler Institutionen vor-

handene Sachkenntnis unzureichend. Die Regierung ist sich der Notwendigkeit bewusst, dass das Know-how zumindest in einigen Bereichen verbessert werden muss, doch werden die Ergebnisse erst auf längere Sicht abschätzbar sein.

### *Schlussfolgerungen*

Russland schreckt vor Multilateralismus nicht zurück. Die zwischen Russland und dem Westen derzeit anhaltenden erbitterten Meinungsverschiedenheiten spiegeln nicht das ganze Spektrum der Politik wider, die durch die Existenz multilateraler Institutionen geprägt ist. In vieler Hinsicht trifft Russland hinsichtlich der Nutzung multilateraler Mechanismen sehr rationale Entscheidungen. Wenn die russische Regierung sieht, dass diese Mechanismen ihren Interessen nicht dienlich sind oder ihnen sogar zuwiderlaufen und dass sich daran so bald auch nichts ändern wird, hat sie wenig Interesse daran, zu ihrer Effizienz beizutragen. Wenn multilaterale Strukturen hingegen zur Wahrung russischer Interessen beitragen können, sei es durch allgemein anerkannte gemeinsame Regeln oder Dialogforen, dann ist Russlands Interesse geweckt und es ist bereit, in den Institutionen mitzuarbeiten.

In einer Reihe von Fällen, vor allem in jenen, in denen sich Russland und der Westen besonders unversöhnlich gegenüberstehen, werden Fortschritte, die durch multilaterale Zusammenarbeit erzielt werden könnten, von miteinander unvereinbaren nationalen Interessen blockiert. Dies sollte nicht als das komplette Versagen internationaler Organisationen interpretiert werden. Sowohl nationale Sonderinteressen als auch die Fähigkeit, zu einem multilateralen Konsens zu gelangen, werden Teil der internationalen Politik bleiben. Russland wird beide Instrumente nutzen – je nachdem, was seinen Interessen am besten dient.