

Die Beziehungen zwischen USA und Ukraine – besser als erwartet

Unter Präsident Trump ist eine Abkehr Washingtons von Kiew bislang ausgeblieben

Susan Stewart

Ein gutes Jahr nach dem Amtsantritt von Präsident Donald Trump sieht das Verhältnis zwischen den USA und den postsowjetischen Staaten anders aus als erwartet. Statt mit Präsident Wladimir Putin einen »deal« eingehen zu können, ist Trump gezwungen, sich in der Russland-Politik zurückzuhalten. Verantwortlich dafür sind die laufenden Ermittlungen zur Rolle Moskaus im vergangenen US-Wahlkampf. Das Heft des Handelns haben der Kongress sowie ein kleines Team von Ministern und Beamten übernommen. Diese Entwicklung hat wesentliche Folgen für die Ukraine. Washingtons heutige Politik gegenüber Kiew ähnelt jener, die unter Präsident Barack Obama betrieben wurde. In mancher Hinsicht verhalten sich die USA unter Trump sogar noch ukrainefreundlicher – vor allem was die Lieferung letaler Waffen an das Land betrifft.

Trumps Wahlsieg im November 2016 traf die ukrainische Führung gänzlich unvorbereitet. Präsident Petro Poroschenko und andere hochrangige Politiker hatten sich während des US-Wahlkampfes öffentlich negativ über ihn geäußert und eindeutig die demokratische Kandidatin Hillary Clinton unterstützt. So waren sie gezwungen, die Spuren ihres Handelns so gut wie möglich zu verwischen, um dem neuen US-Präsidenten neutral begegnen zu können.

In den ersten Wochen und Monaten von Trumps Präsidentschaft schwebte die Idee im Raum, er könnte einen »grand bargain« mit Putin eingehen. Das erste Treffen der beiden wurde nicht nur in der Ukraine mit

Zittern erwartet. Doch blieb die Begegnung, die im Rahmen des Hamburger G20-Gipfels im Juli 2017 stattfand, ohne konkrete Ergebnisse. Zunehmend wurde klar, dass Trump die bisherige Linie Washingtons in der Ukraine-Politik übernommen hatte. Bereits auf dem G7-Gipfel im Mai 2017 unterstützte er den Kurs, dass die bestehenden Russland-Sanktionen nur dann aufgehoben werden sollten, wenn Moskau die Minsker Vereinbarungen vollständig umsetzen würde. Die Felder im amerikanisch-russischen Verhältnis, auf denen Fortschritte machbar und verhandelnswert erschienen, blieben vor allem auf Syrien und Fragen des internationalen Terrorismus beschränkt.

Entwicklung der US-Position unter Trump

Während des vergangenen Jahres gelangte in Washington eine Reihe von Personen ins Amt, die für Amerikas Politik gegenüber Russland und der Ukraine zuständig sind. Zu nennen sind hier vor allem Außenminister Rex Tillerson, Verteidigungsminister James Mattis, Sicherheitsberater Herbert McMaster und der Ukraine-Beauftragte Kurt Volker. Diese Führungspersönlichkeiten haben in den letzten Monaten eine relativ kohärente Position entwickelt, die sie in internationalen Foren wie auch bilateral im Verhältnis zu Moskau bzw. Kiew vertreten. Die wichtigsten Punkte dabei sind: 1) die Lösung des russisch-ukrainischen Konflikts als Schlüssel für eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Washington und Moskau; 2) eine klare, durch Sanktionen untermauerte Verurteilung von Russlands Annexion der Krim und der russischen Destabilisierungspolitik im Donbas; 3) Unterstützung der Reformprozesse in der Ukraine und Förderung der militärischen Fähigkeiten des Landes, jeweils auch durch finanzielle Mittel. Diese Punkte entsprechen im Wesentlichen dem EU-Ansatz gegenüber Russland und der Ukraine; sie sind weit von einer russland-freundlichen und ukraine-feindlichen Linie entfernt, wie sie nach Trumps Wahlsieg von den USA erwartet wurde.

Die Rolle von Kurt Volker verdient besondere Erwähnung, weil er für die Verhandlungen zuständig ist, die den Donbas betreffen. In seinen ersten Monaten im Amt hat er eine aktive und sichtbare Shuttle-Diplomatie betrieben – erstens um die Positionen der verschiedenen Seiten zu verstehen, und zweitens um auszuloten, welche Chancen ein Kompromiss auf Basis des russischen Vorschlags für eine Peacekeeping-Mission im Donbas hätte. Amerikanische wie deutsche Quellen betonen, dass in der Ukraine-Frage enge Informations- und Koordinierungskanäle zwischen Washington und Berlin bestehen und dass Volkers Einsatz als Unterstützung für die Minsker Vereinbarungen verstanden wird. Auch wenn es

nicht gelungen ist, Russlands Kalkül zu ändern, sehen Volker und andere involvierte US-Akteure die Notwendigkeit, die Sicherheitslage in den besetzten Gebieten zu verbessern, bevor wesentliche Schritte bei den sogenannten politischen Punkten der Minsker Vereinbarungen – ein Sonderstatus für die okkupierten Territorien und die Durchführung von Wahlen dort – angegangen werden können. Hier ähneln sich amerikanische und deutsche Einschätzungen der Lage.

Schließlich ist der US-Kongress zum Schlüsselakteur geworden, was die amerikanische Politik gegenüber Russland und der Ukraine angeht. Unter anderem wurde dies möglich, weil es in beiden Parlamentskammern parteiübergreifend einen Konsens auf diesen Feldern gibt. Das zeigte etwa im Juli 2017 die Abstimmung über ein Gesetz, mit dem neue Sanktionen gegen Russland (sowie Iran und Nordkorea) verhängt wurden, unter anderem wegen der russischen Aggression gegen die Ukraine. Der Senat votierte mit 98 zu 2 Stimmen für das Gesetz; im Repräsentantenhaus fiel die Unterstützung mit 419 zu 3 Stimmen sogar noch eindeutiger aus. Ein präsidentielles Veto war damit von vornherein ausgeschlossen. Diese überraschende Einigkeit lässt sich mit dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren erklären. Erstens wollen sowohl Senatoren als auch Mitglieder des Repräsentantenhauses gegenüber einem unberechenbaren Präsidenten die Macht des Kongresses unterstreichen. Zweitens ist eine gewisse Konvergenz der Meinungen entstanden, weil die Republikaner mit ihrer traditionell kritischen Haltung zu Russland auf eine demokratische Partei treffen, die empört ist über Moskaus mutmaßliche Einmischung in den amerikanischen Wahlprozess.

Der Kongress vertritt insgesamt eine ukraine-freundliche Haltung, die sich zum großen Teil aus dem Einvernehmen beim Kurs gegenüber Russland speist. Im September 2017 haben beide Kammern 350 Millionen US-Dollar für den Zweck bewilligt, die Verteidigungsfähigkeit der Ukraine und die

Sicherheitslage im Land zu verbessern. Dabei erlaubte das Parlament ausdrücklich die Lieferung von letalen – also tödlichen – Defensivwaffen. Im Kongress gibt es außerdem eine weitgehende Unterstützung dafür, Demokratie und Menschenrechte im Ausland zu fördern (einschließlich der Ukraine), obwohl dieses Anliegen unter der Trump-Administration stark in Frage gestellt wird.

Zusammengenommen zeugt das Vorgehen von Ministern, Spitzenbeamten und Kongress bislang von einem konsequenten Ansatz in der amerikanischen Ukraine-Politik. Dieser Ansatz weist eine erhebliche Kontinuität gegenüber der Obama-Administration auf – er geht allerdings weiter, was den Verkauf letaler Waffen an die Ukraine betrifft. Solche Lieferungen waren im Prinzip bereits seit 2014 möglich, aber von der Obama-Administration nicht erwünscht. Und auch Trump wurde von den erwähnten Mitarbeitern erst im Dezember 2017 überzeugt, entsprechende Waffenverkäufe zu erlauben. Diese Gesamtentwicklung war zu Beginn der neuen Präsidentschaft keineswegs zu erwarten; möglich wurde sie nur deshalb, weil Trumps Hände durch die laufenden Ermittlungen zu möglichen Russland-Kontakten seines Teams weitgehend gebunden sind.

Ukrainische Sicht auf die USA

Die politische Elite der Ukraine sieht die USA in mehrerer Hinsicht als Schlüsselpartner des eigenen Landes. Zurückzuführen ist diese Wahrnehmung auf mehrere Faktoren. Erstens wirkt die Erfahrung des Kalten Krieges nach, als die USA nicht nur als Gegner der Sowjetunion, sondern auch als ebenbürtiger Akteur eine Hauptrolle auf internationaler Bühne spielten. Washingtons anhaltender Einfluss im globalen Geschehen kommt natürlich hinzu. Zweitens ist wichtig, dass die USA nach der Unabhängigkeit der Ukraine 1991 rasch aktiv wurden und das Land während der 1990er Jahre erheblich unterstützten. Drittens zählt die Tatsache, dass Washington seine

Botschaften zum inner-ukrainischen Reformprozess sehr klar und hartnäckig sendet – in der Erwartung, dass Kiew entsprechend handelt, und mit der Bereitschaft, notfalls Strafmaßnahmen einzusetzen. Wie effektiv diese Vorgehensweise ist, zeigte sich etwa, als der ukrainische Generalstaatsanwalt Wiktor Schokin – ein Reformgegner – entlassen wurde oder der innenpolitische Druck auf das Nationale Antikorruptionsbüro (NABU) nachließ.

Die bei der ukrainischen Elite verbreitete Wahrnehmung von Amerikas Stellung mag überzogen erscheinen, wenn man bestimmte Aspekte der Beziehungen betrachtet, die vergleichsweise unterentwickelt sind – etwa die wirtschaftliche Komponente oder auch die zwischengesellschaftlichen Kontakte. Was Erstere betrifft, gibt es Bemühungen, den amerikanischen Energie-Export in die Ukraine zu steigern. Das gilt für nukleare Brennelemente, Anthrazit-Kohle sowie Flüssiggas, das über Polen geleitet wird. Aber die Perzeption der USA spiegelt vor allem das Gewicht harter Sicherheitsfragen im ukrainischen Denken wider. Die Bevölkerung ist bislang nicht mehrheitlich für einen Nato-Beitritt des Landes. Doch die Elite vertritt dieses Ziel und rechnet damit, dass die Allianz der Ukraine dabei hilft, ihre militärischen Fähigkeiten zu verbessern – vor allem angesichts des fortdauernden heißen Konflikts mit Russland. In dieser Lage ist die amerikanische Unterstützung im Rahmen der Nato fast überlebenswichtig, auch wenn eine ukrainische Bündnis-Mitgliedschaft derzeit nicht auf der US-Agenda steht.

Ebenfalls von großer Bedeutung für ukrainische Politiker ist die symbolische und statusbezogene Seite der Beziehungen zu Amerika. Die Frage, wann Poroschenko und Trump sich zum ersten Mal treffen würden, in welchem Rahmen und für wie lange, hat Politik und Medien in der Ukraine ernsthaft beschäftigt. Wichtig war dabei vor allem der Vergleich mit der Behandlung, die Putin durch die USA erfahren hatte. Es wurde auch bedauert, dass in der Trump-Administration das Ukraine-Dossier

nicht so hochrangig betreut wird, wie dies unter Obama durch Vizepräsident Joe Biden geschah – er besuchte das Land mehrmals und hielt Reden vor dem dortigen Parlament. Dabei kritisierte er zwar die einheimische Elite für ihre unzureichenden Reformanstrengungen; doch war dies in ukrainischen Augen weniger wichtig als die Aufmerksamkeit, die dem Land durch Bidens Auftritte zuteilwurde.

Was die Bevölkerung angeht, so hat sich das Bild der USA in den letzten Jahren erheblich verbessert. Mitte 2017 hatten 47 Prozent der Ukrainerinnen und Ukrainer eine positive Meinung über das Land. Weitere 41 Prozent standen ihm neutral gegenüber, und nur 9 Prozent waren negativ eingestellt. Im Vergleich zu Mai 2013 bedeutet dies eine Verdoppelung der positiven und eine Halbierung der negativen Stimmen. Damals sahen nur 24 Prozent der Befragten die USA wohlwollend, während 18 Prozent ein schlechtes Urteil über das Land abgaben. Etliche andere Staaten jedoch schneiden in der Wahrnehmung der ukrainischen Bevölkerung gleich oder besser ab, darunter Deutschland, Polen und Kanada. Von daher genießen die USA keine Sonderstellung in der öffentlichen Meinung. Der **positive Trend** ist im Falle Amerikas allerdings wesentlich stärker als bei den anderen genannten Ländern.

Mögliche Folgen für Deutschland und die EU

Trotz der gegenwärtigen Kohärenz im amerikanischen Ansatz gegenüber der Ukraine ist Vorsicht bei Prognosen geboten. Erstens bleibt abzuwarten, ob Trump sich zu einem künftigen Zeitpunkt stärker in die Ukraine- und Russland-Politik einbringen wird – je nachdem, wie sich die Ermittlungen zu den Russland-Kontakten seines Umfelds entwickeln. Zweitens könnte sich die bestehende Akteurskonstellation verändern, wie etwa die immer wieder aufkommenden Gerüchte über einen Weggang Rex Tillersons nahelegen. Drittens ist denkbar, dass die Unterstützung für Kiew in den politi-

schen Kreisen der USA sinken wird, weil sich das Reformtempo in der Ukraine verlangsamt und hochrangige Politiker dort eine effektive Korruptionsbekämpfung verhindern. Eine Fortsetzung des bestehenden US-Ansatzes mag von daher wahrscheinlich sein – zwangsläufig ist sie nicht. Auf ukrainischer Seite wiederum ist nicht damit zu rechnen, dass die Wertschätzung der bilateralen Beziehungen deutlich schwinden wird.

Negative Folgen für Deutschland und die EU könnten sich insbesondere aus zwei Punkten ergeben. Der erste betrifft den Verkauf letaler Waffen an die Ukraine. Die amerikanische Entscheidung, solche Lieferungen zu erlauben, markiert eine Diskrepanz zwischen den Ansätzen auf beiden Seiten des Atlantiks. Für die EU würde dies vor allem dann zum Problem, wenn die betreffenden Waffen zu einer Eskalation der Gewalt im Donbas beitragen. Nachdem das US-Außenministerium am 1. März den Verkauf von 210 Panzerabwehrraketen bewilligt hat, könnte das Geschäft bereits im April in die Wege geleitet werden.

Zweitens sind die neuen US-Sanktionen gegen Russland potentiell mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten für Deutschland verbunden. Auch wenn sich entsprechende Belastungen vermeiden lassen, zeigt die Entscheidung des Kongresses, dass in Sanktionsfragen heute ein geringeres Maß an transatlantischer Einigkeit besteht als früher. Zum einen kann dies von Russland aufgegriffen und ausgenutzt werden. Zum anderen trägt es womöglich dazu bei, die ohnehin gegebenen Brüche zwischen den EU-Mitgliedstaaten in der Russland-Politik zu vertiefen – und zwar entlang der Linie zwischen Unterstützung und Ablehnung des amerikanischen Ansatzes. Auf der einen Seite stehen dabei Polen und einige andere Staaten des ehemaligen Ostblocks. Die Gegenseite bilden ältere EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Italien – dort haben sich einflussreiche Akteure aus Politik und Wirtschaft von Anfang an gegen die Russland-Sanktionen gestellt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364