

## Der Russland-Ukraine-Konflikt zwischen Trumps Amerika und Putins Russland

Menzer, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Menzer, J. (2020). Der Russland-Ukraine-Konflikt zwischen Trumps Amerika und Putins Russland. In J. Menzer (Hrsg.), *Deutschland und seine östlichen Nachbarn: Eine Studie zur Gestaltung einer "vorausschauenden Außenpolitik"* (S. 19-44). Opladen: Budrich UniPress Ltd. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66509-9>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

# Der Russland-Ukraine-Konflikt zwischen Trumps Amerika und Putins Russland

*Jan Menzer*

## Einleitung und Problembeschreibung

Mit der Auflösung der Sowjetunion im Jahr 1991 übernahm Russland auch deren Rechtsnachfolge. Die Ukraine gewann ihre Unabhängigkeit zurück. Sie verfügte damit über das drittgrößte Nuklearwaffenarsenal der Welt.<sup>1</sup> Die Ukraine gab diesen Bestand mit dem 1994 vereinbarten Budapester Memorandum an Russland ab und erhielt im Gegenzug die Zusage der USA, Großbritannien und Russlands, die Souveränität und die territoriale Integrität der Ukraine zu achten. Mit der Krim-Annexion verstieß Russland gegen das Budapester Memorandum.<sup>2</sup> Die separatistischen Bestrebungen im Osten der Ukraine, die zur Gründung der sogenannten „Volksrepubliken“ Donezk und Lugansk führten, werden von Russland zudem unterstützt. Keiner der Vertragspartner des Memorandums hat zugunsten der Ukraine interveniert, weil die Konsequenzen einer militärischen Intervention gegen Russland sehr wahrscheinlich zu noch mehr Instabilität weit über die Region hinaus und zu einer hohen Opferzahl geführt hätte.

Deshalb haben sich US-Präsident Barack Obama sowie die Europäische Union mit Deutschlands Bundeskanzlerin Angela Merkel entschieden, die völkerrechtswidrige Annexion der Krim und Russlands Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine als Bruch des Völkerrechts und als Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine zu verurteilen und zumindest durch Sanktionen zu belegen.<sup>3</sup>

Im Management der Krise hat Deutschland für die EU eine Führungsrolle übernommen. Mit dem Minsker Abkommen haben Bundeskanzlerin Angela Merkel, der damalige französische Präsident Francois Hollande, der russische Präsident Wladimir Putin und der ukrainische Präsident Petro Poroschenko

- 1 Benjamin Bidder, Nuklearer Phantomschmerz, Spiegel Online, 12. April 2010, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ehemalige-atommächte-nuklearer-phantomschmerz-a-688392.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 2 Roman Goncharenko, Die vergessenen Garantien der Ukraine, Deutsche Welle, 4. Dezember 2014, <http://www.dw.com/de/die-vergessenen-garantien-%C3%BCr-die-ukraine-a-18110670> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 3 USA und EU beschließen weitere Sanktionen gegen Russland, Zeit Online, 20. März 2014, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-03/krim-eu-usa-russland-sanktionen> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

schenko Vereinbarungen getroffen, die zur Deeskalation und Befriedung des Konfliktes führen sollten. Die vier Länder sind auch Teilnehmer des Normandie-Formats, in dem unter Vermittlung Deutschlands und Frankreichs der Kontakt zwischen den Konfliktparteien Russland und Ukraine aufrechterhalten werden soll.

Das letzte Gipfeltreffen im Normandie-Format kam am 19. Oktober 2016 auf Initiative von Bundeskanzlerin Angela Merkel zustande. Die Kanzlerin verständigte sich mit den Präsidenten Russlands, Frankreichs und der Ukraine auf eine Roadmap, um die ins Stocken geratene Umsetzung der Minsker Vereinbarungen wieder in Bewegung zu bringen.<sup>4</sup> Ein Treffen der beteiligten Außenminister folgte auf der Münchener Sicherheitskonferenz am 17. Februar 2017.<sup>5</sup> Zuletzt vereinbarten Angela Merkel und Wladimir Putin am Rande des G20-Gipfels in Buenos Aires, die Situation im Asowschen Meer im Normandie-Format zu behandeln.<sup>6</sup>

Die Minsker Friedensgespräche stecken in einer Sackgasse. Die Krim-Annexion wird von den westlichen Staaten als Bruch des Völkerrechts betrachtet. Russland interpretiert die Krim-Annexion als legitime Verteidigung seines Selbstbestimmungsrechts. Das Minsker Abkommen scheidet schon daran, dass die jeweiligen Interpretationen des Völkerrechts zu verschieden sind.<sup>7</sup>

Für die Ostukraine besteht die ukrainische Regierung vor allem auf der Umsetzung der Sicherheitsvereinbarungen des Abkommens. Dazu gehören der Abzug von Waffen, der Freilassung der Geiseln und der Rückzug des russischen Militärs. Die russische Regierung besteht mit dem geforderten Wahlgesetz, einer Amnestie, dem Sonderstatus für die Gebiete Donezk und Lugansk sowie Wahlen vor allem auf den politischen Komponenten des Abkommens.<sup>8</sup> Der Konflikt verschärft sich zudem, weil die bewaffneten Kämpfe in der Ostukraine immer wieder gefährlich eskalieren. Auf der Krim nahm

4 President: Heads of State of Normandy format agreed to elaborate roadmap for implementation of Minsk agreements, Ukrainisches Präsidialamt, 20. Oktober 2016, <http://www.president.gov.ua/en/news/glavi-derzhav-normandskogo-formatu-domovilis-rozrobiti-doroz-38520> (zuletzt geöffnet: 19. Januar 2019)

5 Neuer Anlauf für Waffenruhe in der Ostukraine, Zeit Online, 18. Februar 2017, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-02/ukraine-konflikt-waffenruhe-sicherheitskonferenz-muenchen> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

6 Merkel pocht auf freien Schiffsverkehr im Asowschen Meer, Spiegel Online, 1. Dezember 2018, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/g20-angela-merkel-und-wladimir-putin-sprechen-ueber-ukraine-konflikt-a-1241502.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

7 Wolfgang Zellner, Elemente einer neuen europäischen Ordnung. Prinzipien, Instrumente und Institutionen zur Regelung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen, DGAPkompakt, Nr. 21, Dezember 2016, S. 1

8 Probleme bei der Umsetzung von Minsk, Wochenübersicht der ukrainischen Pressenachrichten vom 7. bis 13. Februar 2017, Ukraine Crisis Media Center, 2017, <http://uacrisis.org/de/52561-weekly-digest7-12-02> (zuletzt geöffnet: 24. Januar 2019)

die Bevölkerung 2016 erstmals an den Wahlen zur Staatsduma teil, die die ukrainische Regierung nicht anerkannte.<sup>9</sup>

Deutschland und die USA unter Präsident Barack Obama folgten bisher weitgehend derselben Agenda im Russland-Ukraine-Konflikt. Marco Overhaus und Lars Brozus argumentieren, die USA seien seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges an einer liberalen internationalen Ordnung interessiert gewesen. Dazu gehörte Freihandel ebenso wie die Selbstverständlichkeit einer amerikanischen Führungsrolle in der Welt, die durch internationale Allianzen wie die NATO gefestigt wurde. Donald Trump sei dabei, dieses außenpolitische Leitbild aufzugeben, indem er die internationalen Beziehungen als „Nullsummenspiel“ betrachte. Demnach würden die USA ihre eigene Sicherheit vernachlässigen, wenn sie sich für die Sicherheit anderer Länder einsetzen. Folglich sei es Trumps Verständnis von internationaler Politik, „better deals“ durchzusetzen.<sup>10</sup> Sein Motto „America first“ ist laut Evan Osnos demnach auch kein Konzept des Isolationismus. Es gehe nicht um den Rückzug der USA, sondern darum, etwas wiederzubekommen.<sup>11</sup> So erklärte Donald Trump im April 2015:

„Alles, was wir der Welt gegeben haben, möchte ich zurückholen.“<sup>12</sup>

Noch als scheidender Präsident warnte Barack Obama seinen Nachfolger Donald Trump vor „deals“ mit Russland.<sup>13</sup> Kurz vor seiner Amtsübernahme spekulierte der neue Präsident über ein mögliches Ende der Sanktionen gegenüber Russland, wenn Moskau im Gegenzug auf die Modernisierung russischer Nuklearwaffenarsenale verzichte. Schon im Wahlkampf stellte er die Anerkennung der russischen Krim-Annexion in Aussicht. Kurz nach seiner Amtsübernahme und ersten Kontakten mit dem ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko überraschte Donald Trump mit der Forderung an Russ-

9 Klimkin droht mit Boykott der Parlamentarischen Versammlung des Europarates wegen Dumawahlen auf der Krim, UKRINFORM, 13. September 2016, <https://www.ukrinform.de/rubric-sonstiges/2082345-klimkin-droht-mit-boykott-der-parlamentarischen-versammlung-des-europarates-wegen-dumawahl-auf-krim.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

10 Marco Overhaus/Lars Brozus, US-Außenpolitik nach den Wahlen 2016, in: SWP-Aktuell, Juni 2016, [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A40\\_bzs\\_ovs.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A40_bzs_ovs.pdf) (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

11 Evan Osnos, Das Programm des neuen Präsidenten steht schon lange fest, in: Internationale Politik, 1/2017, S. 28-42

12 Martin Bialecki, Zieht er durch, was er versprach? Was von Trump als Präsident zu erwarten ist, n-tv, 9. November 2016, <http://www.n-tv.de/politik/Was-von-Trump-als-Praesident-zu-erwarten-ist-article19044796.html> (zuletzt geöffnet: 24. Januar 2019)

13 Obama warns Trump about Russia, CNN, 17. November 2016, <http://edition.cnn.com/videos/world/2016/11/17/obama-warns-trump-about-russia.cnn> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

land, die Krim an die Ukraine zurückzugeben.<sup>14</sup> Seine Haltung dazu bleibt bis heute widersprüchlich.<sup>15</sup>

Widersprüchlich ist auch seine Position zur NATO. Trump bezeichnete die Allianz als „obsolet“, weil sie „vor vielen, vielen Jahren gegründet“ worden sei und nicht alle Mitgliedstaaten genügend zahlen würden. Das sei „unfair“ gegenüber den USA.<sup>16</sup> Die Verteidigung der Baltischen Staaten im NATO-Bündnisfall machte er beispielsweise abhängig davon, ob sie ihren „finanziellen Verpflichtungen gegenüber den USA nachgekommen“ seien.<sup>17</sup> Nach dem Beitritt Montenegros in die NATO erklärte er außerdem, man werde im Verteidigungsfall wegen einem so kleinen Land keinen Krieg riskieren.<sup>18</sup>

Donald Trumps Politik gegenüber Russland weist keinerlei Konturen auf. Einerseits wünscht er eine Annäherung an Russland bis hin zu einem „deal“, andererseits drohte er mit der Aufkündigung des INF-Vertrages zur Begrenzung atomarer Mittelstreckenraketen mit Russland.<sup>19</sup> In einem Interview bezeichnete er die Europäische Union, China und Russland als Gegner.<sup>20</sup> Der Präsident steht aufgrund gegen ihn laufender Ermittlungen unter innenpolitischem Druck. Das FBI untersucht den Vorwurf, ob Trump mit Russland amerikanischen Interessen geschadet habe.<sup>21</sup> Im Raum steht der Vorwurf, ob

14 „Die Krim ist nicht verhandelbar“, Frankfurter Allgemeine, 15. Februar 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/trumps-praesidentschaft/ukraine-konflikt-donald-trump-fordert-rueckgabe-der-krim-14878915.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

15 „Das werden wir sehen“. Erkennt Trump die Annexion der Krim an?, ntv, 30. Juni 2018, <https://www.n-tv.de/politik/Erkennt-Trump-die-Annexion-der-Krim-article20505784.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

16 Issio Ehrlich, Wie Trump die NATO „obsolet“ machen könnte, ntv, 17. Januar 2017, <https://www.n-tv.de/politik/Wie-Trump-die-Nato-obsolet-machen-koennte-article19574212.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

17 Donata Riedel, Trump begreift die NATO nicht als Bündnis, sondern als US-Sicherheitsfirma, Handelsblatt, 10. Juli 2018, <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/kommentar-trump-begreift-die-nato-nicht-als-buendnis-sondern-als-us-sicherheitsfirma/22782854.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

18 `Very aggressive`: Trump suggests Montenegro could cause world war three, The Guardian, 19. Juli 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jul/19/very-aggressive-trump-suggests-montenegro-could-cause-world-war-three> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

19 Julian Borger/Martin Pengelly, Trump says US will withdraw from nuclear arms treaty with Russia, The Guardian, 21. Oktober 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/20/trump-us-nuclear-arms-treaty-russia> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

20 Interview des US-Präsidenten. Die EU – für Trump ein Gegner, tagesschau.de, 15. Juli 2018, <https://www.tagesschau.de/ausland/trump-eu-103.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Donald Trump: „Nobody treats us much worse than the EU“, Deutsche Welle, 15. Oktober 2018, <https://www.dw.com/en/donald-trump-nobody-treats-us-much-worse-than-the-eu/a-45888402> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

21 Mike James, FBI investigated President Trump for possible secret Russian favors, reports say, USA Today, 12. Januar 2019,

Trump aufgrund russischer Einmischungen in den Präsidentschaftswahlkampf gewählt worden sei.<sup>22</sup>

Die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten besorgte die Regierung in Kiew. Als Trump die Anerkennung der Krim-Annexion in Aussicht stellte<sup>23</sup>, bezeichnete ihn der ukrainische Innenminister Arsen Awakow als „gefährlichen Außenseiter“.<sup>24</sup> Offensichtlich setzte die ukrainische Regierung im Wahlkampf auf Hillary Clinton. Für Misstrauen sorgte in Kiew außerdem, dass Trumps Wahlkampfmanager Paul Manafort früher Berater des gestürzten ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch war.<sup>25</sup> Vor Trumps Amtsantritt versuchte US-Vizepräsident Joe Biden die Regierung in Kiew zu beruhigen.<sup>26</sup> Auch Mitglieder des US-Senats wie John McCain und Lindsey Graham stellten sich demonstrativ an die Seite der Ukraine.<sup>27</sup>

Die Sorge vor einem Deal zwischen den USA und Russland zu Lasten der Ukraine wird in Kiew hinter vorgehaltener Hand auch heute formuliert, zuletzt vor dem Gipfeltreffen zwischen Trump und Putin in Helsinki.<sup>28</sup> Das Verhältnis zu Donald Trump wird inzwischen von der ukrainischen Führung pragmatisch bewertet. Seit Beginn des Konfliktes setzt die Ukraine mehr

<https://eu.usatoday.com/story/news/nation/2019/01/11/reports-fbi-investigated-trump-secretly-working-russia/2555234002/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

- 22 Trump Russia affair: Key questions answered, BBC News, 12. Dezember 2018, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-42493918> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 23 Offenbar erfuhr Trump aber sogar vom ehemaligen US-Außenminister Henry Kissinger Unterstützung. Kissinger riet Trump zur Anerkennung der Krim-Annexion und zur Normalisierung der Beziehungen zu Russland. Siehe: Ayla Bakkalli, Kissinger's edict on Crimea, New Eastern Europe, 7. Februar 2017, <http://neweasterneurope.eu/2017/02/07/kissinger-s-edict-on-crimea/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 24 Zitiert in: Kiews Zittern vor Donald Trump, Frankfurter Rundschau, 15. Januar 2017, <https://www.fr.de/politik/kiews-zittern-donald-trump-11082319.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 25 Trumps Wahlkampfmanager auf Liste schwarzer Konten in der Ukraine, in: Zeit Online, 15. August 2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-08/paul-manafort-donald-trump-ukraine-schwarze-konten> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Schwarzgeld aus der Ukraine. Vorwürfe gegen Trumps Berater erhärten sich, in: Frankfurter Allgemeine, 19. August 2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/trumps-praesidentschaft/vorwuerfe-gegen-donald-trumps-berater-manafort-erhaerten-sich-14396075.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 26 Biden: International Community Must Stand Up Against Russian Aggression in Ukraine, VOA News, 16. Januar 2017, <https://www.voanews.com/a/biden-ukraine-russia/3677963.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 27 President presented state awards to Senators John McCain and Linsey Graham, Ukrainisches Präsidialamt, 30. Dezember 2016, <http://www.president.gov.ua/en/news/prezident-vruchiv-derzhavni-nagorodi-senatoram-dzhonu-makkej-39350> (zuletzt geöffnet: 27. Januar 2019); Doug Stanglin, McCain visits frontline Ukraine troops in ant-Putin gesture, in: USA Today, 2. Januar 2017, <http://www.usatoday.com/story/news/2016/12/31/mccain-visits-frontline-ukraine-troops-anti-putin-gesture/96036782/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 28 Pavel Lokshin, Ein Deal zwischen Trump und Putin wäre für Europa ein Albtraum, Welt, 26. Juni 2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/article178232612/USA-und-Russland-Ein-Deal-zwischen-Trump-und-Putin-waere-fuer-Europa-ein-Albtraum.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

denn je Hoffnungen auf die NATO und die Europäische Union. Von einem Beitritt in beide Organisationen erhofft sich der ukrainische Präsident Petro Poroschenko mehr Sicherheit für sein Land.<sup>29</sup>

Der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine einerseits und die Wahl von Donald Trump andererseits stellen für Deutschland eine Zäsur dar. Wie könnten sich die USA unter Donald Trump und das Verhältnis der Amerikaner zu Russland weiter entwickeln? Und wie kann die deutsche Außenpolitik darauf reagieren?

## Relevanz für die deutsche Außenpolitik

Deutschland steht in dem Konflikt zwischen Russland und der Ukraine vor mehrfachen Herausforderungen. Zum einen trägt es Mitverantwortung, die Ukraine bei ihrem Reformprozess und der Annäherung an Europa zu unterstützen. Zum anderen ist es gefordert, Russlands Politik Grenzen zu setzen, weil die russische Regierung nicht nur völkerrechtswidrig einen Teil der Ukraine annektiert hat, sondern damit auch die Europäische Sicherheitsordnung in Frage stellt. Zum dritten muss Deutschland reagieren, wenn die USA als globale Ordnungsmacht ihre Handlungsfähigkeit verlieren oder eine Annäherung zwischen Russland und den USA über Europa hinweg zu befürchten ist.

Nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1990 bestand die damals berechtigte Hoffnung, mit den am Ost-West-Konflikt beteiligten Staaten als Partner und Nachbarn gute und friedliche Beziehungen führen zu können. Daher gibt es im Budapester Memorandum auch keine Vereinbarung, welche Maßnahmen im Falle einer Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine – noch dazu durch einen Vertragspartner – zu treffen sind.

In der deutschen Politik und Gesellschaft ist das Verhältnis zu Russland ambivalent. Unter dem Motto „Wandel durch Annäherung“ entwickelten in den 1970er Jahren Bundeskanzler Willy Brandt und sein Berater Egon Bahr eine Ostpolitik, die zur Entspannung mit der Sowjetunion beitragen sollte. Nachdem die Sowjetunion unter Michail Gorbatschow ihre Zustimmung zur deutschen Wiedervereinigung und zur NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands gab, orientierten sich die Regierungen unter Helmut Kohl und Gerhard Schröder zunächst auf eine „strategische Partnerschaft“ mit Russland. Unvergessen bleibt vielen Mitgliedern des Bundestages Wladimir Pu-

29 Eintritt in NATO und EU. Ukraine geht ersten Schritt, in: FAZ, 23. November 2018, <https://www.faz.net/aktuell/politik/eintritt-in-eu-und-nato-soll-in-ukrainische-verfassung-geschrieben-werden-15905190.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

tins Rede im Jahr 2001 in Berlin, bei der er berechnete Hoffnungen auf eine Annäherung zwischen Russland und dem Westen machte. Viele Deutsche haben Verständnis für Putins Position, dass die Erweiterung der EU und der NATO russischen Interessen widerspricht. Das Bild eines gefährlichen Russlands, dessen aggressiven Ambitionen Deutschland und die NATO durch Abschreckung entgegen treten, passt nicht dazu.<sup>30</sup> Die Interessen der Ukraine als eigenständige Nation, die lange Zeit unfreiwilliger Teil der Sowjetunion war, werden dabei gern vernachlässigt.

Sehr wahrscheinlich hätte Russland die territoriale Integrität der Ukraine nicht verletzt, wenn diese im Besitz des drittgrößten Nuklearwaffenarsenals der Welt geblieben wäre. Interventionen gegen Nuklearmächte sind ein Risiko, auch für Großmächte. Das Budapester Memorandum ist gescheitert. Die daraus resultierende Botschaft lautet, sich wenn möglich mit Nuklearwaffen oder anderen Massenvernichtungswaffen auszurüsten. Zudem könnten andere Staaten sich ermutigt fühlen, ihre Gebietsansprüche mit vergleichbaren Lösungen durchzusetzen.

Die deutsche Bundesregierung bekennt sich zu den gegen Russland verhängten sektoralen Wirtschaftssanktionen und macht ihre Rücknahme von der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen abhängig.<sup>31</sup> Die Sanktionen belasten allerdings die deutsche und die europäische Wirtschaft. Die EU hat die Sanktionen bisher verlängert. Während die Bundesregierung an den Sanktionen festhält, sind sie in der EU, unter anderem in Frankreich, nicht unumstritten.<sup>32</sup> Auch Österreichs ehemaliger Außenminister und amtierender Bundeskanzler Sebastian Kurz argumentierte beispielsweise, die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen sei in so weiter Ferne, dass man sich besser in einzelnen Schritten entgegenkäme.<sup>33</sup> Es ist schwerer geworden, die EU-Staaten von den Sanktionen zu überzeugen und auch innerhalb der deutschen Politik sind sie umstritten.<sup>34</sup> Bisher waren die Sanktionen das einzige der EU zur

30 Umfrage: Russland trägt keine Hauptschuld, ntv, 13. April 2018, [https://www.n-tv.de/der\\_tag/Umfrage-Russland-traegt-keine-Hauptschuld-article20383748.html](https://www.n-tv.de/der_tag/Umfrage-Russland-traegt-keine-Hauptschuld-article20383748.html) (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

31 Albrecht Meier, Merkel und Hollande für Verlängerung der Russland-Sanktionen, Der Tagesspiegel, 13. Dezember 2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/ukraine-merkel-und-hollande-fuer-verlaengerung-der-russland-sanktionen/14972112.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

32 Michaela Wiegel, Mit Putins Werten, Frankfurter Allgemeine, 21. Dezember 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/frankreich-mit-putins-werten-13331741.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

33 Neue OSZE-Leitung. Österreich will Russland-Sanktionen lockern, Handelsblatt, 30. Dezember 2016, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/neue-osze-leitung-oesterreich-will-russland-sanktionen-lockern/19192400.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

34 Gabriel für Abbau der Russland-Sanktionen, Frankfurter Allgemeine, 25. Mai 2016, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/gabriel-fuer-schrittweisen-abbau-der-russland-sanktionen-14253181.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); „Wie Steinmeier“. Deutsche Firmen: Russland-Sanktionen lockern, Frankfurter Allgemeine,



Verfügung stehende Druckmittel gegen Russland. Ihre Beibehaltung widerspricht den wirtschaftlichen Interessen einiger EU-Länder, ihre Aufhebung würde die Ohnmacht der EU gegenüber der Krim-Annexion verdeutlichen.

Die im Jahr 2014 durchgeführten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der Ukraine führten zu einem Sieg reformorientierter Kräfte. Seither arbeitet die ukrainische Regierung an einem demokratischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess. Das bilaterale deutsche Engagement zur Unterstützung des Reformprozesses in der Ukraine wird im „Aktionsplan Ukraine“ zusammengefasst.<sup>35</sup> Die Ukraine erfährt dabei Hilfen in den Bereichen Wirtschaft und Infrastruktur, Energie, Dezentralisierung, kommunale Selbstverwaltung sowie Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung. Ein Scheitern des Reformprozesses würde die Ukraine weiter schwächen. Bereits jetzt sind in Folge des Krieges in der Ostukraine zwei Millionen Menschen geflohen, teilweise nach Russland, nach Polen und nach Belarus.<sup>36</sup> Viele sind als Binnenflüchtlinge im Land geblieben. Über die wirtschaftlichen und sozialen Probleme hinaus wäre eine weitere Eskalation des Russland-Ukraine-Konfliktes die Folge. Die Konsequenzen würden vor allem die europäischen Nachbarstaaten und Deutschland treffen, beispielsweise in Form einer großen Flüchtlingswelle.

Diese Aspekte zeigen auf, welche Konsequenzen eine mögliche Anerkennung der russischen Krim-Annexion durch US-Präsident Trump hätte. Die Folgen wären unübersehbar, weil sie zu einer Schwächung aller multilateralen Konfliktbearbeitungsmechanismen führen würde. Aus wirtschaftlichen Gründen oder auch anderen Interessenerwägungen würden andere Staaten früher oder später dem Beispiel folgen und die Annexion ebenfalls anerkennen. Gewaltsame Lösungen zur Durchsetzung eigener Gebietsansprüche hätten eine ungebremste Anarchie der Staatenwelt zur Folge, mit der jegliche Formulierung völkerrechtlicher Prinzipien dem Recht des Stärkeren weichen

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/deutsche-firmen-fordern-lockerung-der-russland-sanktionen-14277774.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Analyse: Wirtschaftssanktionen zwischen EU und Russland. Risiken für Polen, Bundeszentrale für politische Bildung, 7. Oktober 2014, <http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/192710/analyse-wirtschaftssanktionen-zwischen-der-eu-und-russland-risiken-fuer-polen> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Minsk bleibt die Bedingung. EU verlängert Sanktionen gegen Russland, n-tv, 1. Juli 2016, <http://www.n-tv.de/politik/EU-verlaengert-Sanktionen-gegen-Russland-article18097916.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

35 Auswärtiges Amt: Aktionsplan Ukraine, [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle\\_Artikel/Ukraine/Aktionsplan\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Ukraine/Aktionsplan_node.html) (zuletzt geöffnet: 27. Januar 2019)

36 Felix Ackermann, Krieg in der Ukraine. Diese Flüchtlinge sieht man nicht, Frankfurter Allgemeine, 8. April 2016, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/auch-aus-der-ukraine-fliehen-menschen-nach-europa-14152038.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Gerhard Gnauck, Größter Flüchtlingsstrom seit Zweitem Weltkrieg, Welt N24, 15. Mai 2015, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article140987346/Groesster-Fluechtlingsstrom-seit-Zweitem-Weltkrieg.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

würde. Es käme zu einer globalen Zunahme aggressiver Auseinandersetzungen mit regionalen Rüstungswettbewerben und wirtschaftlichen Krisen.

Auch wenn die Bundesregierung bereit ist, mehr internationale Verantwortung zu tragen, sind ihre Kapazitäten begrenzt. Bereits heute fordern zahlreiche Krisen um Europa herum alle Kraft. Neben der Krise im transatlantischen Verhältnis und im Verhältnis zu Russland ist Deutschland gefordert, die Europäische Union im Zuge der Staatsschuldenkrise einiger südlicher Mitglieder, der Migration aus Nordafrika und aus dem arabischen Raum sowie dem geplanten Austritt Großbritanniens zusammenzuhalten. Hinzu kommen neue Bedrohungen wie der islamistische Terrorismus oder Cyberbedrohungen, bei denen Russland schon heute eine aktive Rolle spielt. Das Verhältnis zur Türkei bleibt angespannt und der von Donald Trump angekündigte Truppenabzug aus Syrien könnte ein neues Vakuum schaffen. Schon jetzt hat Trumps Präsidentschaft die Welt nachhaltig verändert. Aus dem geplanten Freihandelsabkommen mit der EU ist Donald Trump ausgestiegen, ebenso aus dem Iran-Atomabkommen.

Im Jahr 2020 finden in den USA die nächsten Präsidentschaftswahlen statt. Auch wenn bei den Kongresswahlen im November 2018 die Demokratische Partei zumindest im Repräsentantenhaus gestärkt wurde, könnte Donald Trump auch weitere vier Jahre im Weißen Haus regieren. Mit und auch ohne Donald Trump ist jedoch ungewiss, welche Rolle die USA in den transatlantischen Beziehungen künftig spielen können und wollen.

Die Präsidentschaft Donald Trumps ist nach Einschätzung amerikanischer Politikwissenschaftler das Ergebnis einer ideologischen Polarisierung des Landes, die weit vor ihm begann.<sup>37</sup> Noch ist offen, ob Trumps Politik einen generellen Paradigmenwechsel der amerikanischen Außenpolitik einleitet oder ob sein Vorgehen lediglich charakteristisch für seine Person und seine Amtsführung ist. Andererseits wäre es falsch, Donald Trump als isolierten Präsidenten zu sehen. Amerikanische Analytiker argumentieren, dass die ideologische Spaltung des Landes sich auch im Senat und im Repräsentantenhaus widerspiegelt. Der Kongress sei deshalb stärker als früher parteipolitisch polarisiert. Daher werde auch das System von „check and balances“ geschwächt.<sup>38</sup> Es dient nicht nur der Machtkontrolle, sondern auch der Kompromissfindung.

Donald Trump wäre vermutlich nicht einmal Präsidentschaftskandidat der Republikanischen Partei geworden, wenn sich seine innerparteilichen Gegner zusammengeschlossen hätten. Kompromissfähigkeit ist der amerikanischen Politik verloren gegangen. Deshalb gibt es in der politischen Elite

37 Kenneth A. Schultz, Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy, *The Washington Quarterly*, Winter 2018, S. 7-28

38 James Goldgeier/Elizabeth N. Saunders, The Unconstrained Presidency. Checks and Balances Eroded Long Before Trump, *Foreign Affairs*, September/October 2018, S. 144-156

Amerikas so viel Ablehnung gegen Trump und deshalb ist er trotzdem Präsident.

Der amerikanische Kongress hat mehrfach Trumps Russlandpolitik korrigiert. Er hat erneute Sanktionen gegen Russland durchgesetzt. Im Gegensatz zum Deutschen Bundestag findet im amerikanischen Parlament eine breitere Diskussion um die Sicherheit der Ukraine statt. Dazu gehört beispielsweise die Forderung nach Waffenlieferungen an die Ukraine, die die Administration inzwischen aufgegriffen hat. Die Diskussion um die Einflussnahme Russlands auf die Präsidentschaftswahlen in den USA im Jahr 2016 hat den Kongress zusätzlich sensibilisiert.

Für Deutschland stellt es eine Gefahr im Russland-Ukraine-Konflikt dar, dass die USA ihr Verhältnis mit Russland neu definieren, ohne Europa einzubeziehen. Die USA könnten vor allem jedoch ihre Rolle als globale Ordnungsmacht nicht mehr wahrnehmen wollen. Aufgrund ihrer inneren Zerrissenheit ist damit zu rechnen, dass sie ihre Rolle als globale Ordnungsmacht auch nicht mehr wahrnehmen können.

## Entwicklungsszenarien

Für die bisherige amerikanische Russlandpolitik analysiert Peter Rudolf drei Denkschulen.<sup>39</sup> Die erste Richtung verfolgt eine „Neo-Containment“-Strategie. Der Georgienkrieg 2008 und die Krim-Annexion 2014 seien demnach Folge einer autoritären Regierungsform in Russland. Russland müsse durch Rüstungskonkurrenz, einen Raketenabwehrschirm sowie NATO-Truppen in Osteuropa eingegrenzt werden. Die zweite Denkschule leitet Russlands Handeln aus dem traditionellen Verhalten von Großmächten ab. Die USA hätten eine geopolitische Einflusszone zu respektieren, wobei ein russischer Angriff auf die NATO abzuwehren sei. Die dritte Denkschule sieht einen Anteil Amerikas an der Verschlechterung der Beziehungen. Der Westen müsse sich vor einer neo-imperialen Außenpolitik absichern, aber Russland sei kein Gegner.<sup>40</sup>

Donald Trump ist keiner der drei Denkrichtungen zuzuordnen. Das liegt zum einen daran, dass Trump die Ziele seiner Russlandpolitik nie wirklich definiert hat. Er ist kein Vertreter einer „Containment-Strategie“, weil seine Spekulationen über eine mögliche Anerkennung der Krim-Annexion dem entgegenstehen. Er trägt zwar die Stationierung von NATO-Truppen in Osteuropa mit, stellt aber wiederum die Bündnisverteidigung in verschiedenen

39 Peter Rudolf, Amerikanische Russland-Politik und europäische Sicherheitsordnung, SWP-Studie, September 2016, Berlin, S. 6 und S. 15-17

40 Ebenda, S. 17

Zusammenhängen offen in Frage. Er bezeichnete Russland zwar als Gegner, aber die Absicherung vor neoimperialer Außenpolitik setzt Bündnisse und multilaterales Handeln voraus.

Vorausschauende Außenpolitikforschung hat die Aufgabe, das Udenkbare zu denken. Die Variablen dafür sind vielfältig. Sie reichen von der Frage, ob es zu einen „grand bargain“ zwischen den USA und Russland kommt über einen möglichen Rückzug aus der NATO bis zur außenpolitischen Handlungsunfähigkeit der USA aufgrund ihrer innenpolitischen Polarisierung.

Zur Vereinfachung werden fünf Szenarien beschrieben und diskutiert, welche Auswirkungen sie auf den Russland-Ukraine-Konflikt haben könnten.

### *Szenario 1: Donald Trump setzt die bisherige Politik fort*

Bisher ist der Schaden, den Donald Trump mit seinen Spekulationen über einen „deal“ mit Russland, die Krim und über die NATO angerichtet hat, eher psychologischer Natur. Weitgehend hat Donald Trump die Politik seines Vorgängers fortgesetzt. Am 4. Februar 2017 telefonierte der US-Präsident mit seinem ukrainischen Amtskollegen Petro Poroschenko. Trump sicherte zu, die strategische Partnerschaft zwischen den USA und der Ukraine zu stärken.<sup>41</sup> In den Medien wurde damals zudem über eine Eskalation der Lage in der Ostukraine berichtet, die auch die damalige US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, Nikki Haley, rasch verurteilte.<sup>42</sup> Nach dem Kontakt mit Petro Poroschenko hatte Donald Trump sogar die Rückgabe der Krim an die Ukraine eingefordert.<sup>43</sup> Später ließ er diese Frage wiederum offen.

Das Repräsentantenhaus der USA hatte schon unter Barack Obama eine Belieferung der Ukraine mit „lethal weapons“ gefordert.<sup>44</sup> Dies lehnte Barack

41 President Petro Poroschenko held a phone conversation with President Donald Trump, Ukrainisches Präsidialamt, 5. Februar 2017, <http://www.president.gov.ua/en/news/prezident-ukrayini-proviv-telefonnu-rozmovu-z-prezidentom-sp-39914> (zuletzt geöffnet: 28. Januar 2019)

42 US-Botschafterin greift Russland an; Handelsblatt, 3. Februar 2017, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/gewalt-in-der-ukraine-us-botschafterin-greift-russland-an/19342444.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); UN Ambassador Haley hits Russia hard on Ukraine, CNN, 3. Februar 2017, <http://edition.cnn.com/2017/02/02/politics/haley-russia-un/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

43 „Die Krim ist nicht verhandelbar“, Frankfurter Allgemeine, 15. Februar 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/trumps-praesidentschaft/ukraine-konflikt-donald-trump-fordert-rueckgabe-der-krim-14878915.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

44 US House approves sending lethal weapons to Ukraine, uawire.org, 23. September 2016, <http://www.uawire.org/news/us-house-approves-sending-lethal-weapons-to-ukraine> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); US-Repräsentantenhaus fordert Waffenlieferungen an die Ukraine, Spiegel Online, 24. März 2015, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-krieg-us->

Obama ab. Inzwischen hat die Administration unter Donald Trump diese Forderung aufgegriffen. Die Ukraine führt Militärübungen mit den USA und anderen NATO-Staaten durch. Vertreter der US-Administration zeigen sich offen für den NATO-Beitritt der Ukraine. Die Administration hält auch daran fest, NATO-Truppen in Osteuropa an der Grenze zu Russland zu stationieren. Sogar für die European Deterrence Initiative planen die USA im Jahr 2019 6,5 Milliarden US-Dollar ein. 2018 waren es noch 4,8 Milliarden Dollar.<sup>45</sup> Es spricht gegenwärtig viel dafür, dass diese Politik fortgesetzt wird. Sicher ist es nicht. Deshalb sollten auch andere Szenarien in Betracht gezogen werden.

### *Szenario 2: Ein Re-Start der Beziehungen zu Russland zulasten der Ukraine*

Auch George W. Bush und Barack Obama versuchten, ein besseres Verhältnis zu Russland zu finden.<sup>46</sup> Das wäre letztlich sogar wünschenswert, aber nicht auf Kosten Dritter. Ein „deal“ mit Russland, in dem die USA die Krim-Annexion anerkennen, wäre verheerend. Die USA würden zur Delegitimation einer Weltordnung beitragen, die sie selbst mitgeschaffen haben, angefangen von der Gründung der Vereinten Nationen bis zu anderen internationalen Institutionen. Die Ukraine, aber auch Deutschland und Europa, wären einem massiven Sicherheitsdilemma ausgesetzt, das auch die NATO nicht mehr kompensieren könnte. Fraglich ist, welchen Gewinn die USA aus einem solchen „deal“ ziehen könnten. Die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Russland und den USA sind gering. Zudem erwägen die USA, den INF-Vertrag aufzukündigen. Donald Trump hat die Fortsetzung der Sanktionen gegen Russland unterzeichnet und entsprach damit einer Forderung des Kongresses. Im Committee for Foreign Affairs forderten die Senatoren, die Annexion der Krim auch weiterhin nicht anzuerkennen.<sup>47</sup>

repraesentantenhaus-fordert-waffenlieferungen-an-kiew-a-1025197.html (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

- 45 Christian Kerl, Verteidigungsausgaben: Der Druck auf Deutschland wächst, Berliner Morgenpost, 16. Juli 2018, <https://www.morgenpost.de/politik/article214799351/Verteidigungsausgaben-Der-Druck-auf-Deutschland-waechst.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 46 Oleg Kalugin, Windows of Opportunity: Russia's Role in the Coalition Against Terror, Harvard International Review, 24(3) Fall 2002, 6. September 2002, <http://hir.harvard.edu/intelligencewindow-of-opportunity/> (zuletzt geöffnet: 18. Februar 2017); Luke Harding/Matthew Weaver, Barack Obama calls for 'reset' in US-Russia relations, the guardian, 7. Juli 2009, <https://www.theguardian.com/world/2009/jul/07/barack-obama-russia-moscow-speech> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 47 Der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des US-Senats hat die Krim-Annexion verurteilt und klargestellt, dass die Krim Teil der Ukraine sei. Siehe: U.S. Senate Committee on Foreign Relations speaks up for Crimea resolution, UNIAN, 27. Juli 2018,

Ein solches Szenario ist unwahrscheinlich, aber dennoch nicht auszuschließen. Der plötzliche Abzug amerikanischer Truppen aus Syrien gegen den Rat seiner Berater zeigt, dass Donald Trump mit unerwarteten Entscheidungen überraschen kann.<sup>48</sup> Einen „deal“ mit Russland könnte der Präsident kaum ohne Rückhalt im Kongress durchhalten. Gerade der Republikanischen Partei gehören die schärfsten Russland-Kritiker an,<sup>49</sup> beispielsweise Lindsay Graham oder der kürzlich verstorbene John McCain.

Andererseits deutete sich in Umfragen ein überraschender Trend an. Während 2015 noch 17 Prozent der Anhänger der Republikanischen Partei der USA dem russischen Präsidenten vertrauten, waren es nach Donald Trumps Amtsantritt im Jahr 2018 schon 34 Prozent. Während 61 Prozent der Demokraten Russland als nationales Sicherheitsrisiko betrachten, sehen das nur 36 Prozent der Republikaner so.<sup>50</sup> Eine andere Umfrage zeigt, dass nach dem Gipfeltreffen zwischen Trump und Putin in Helsinki 71 Prozent der Republikaner Trumps Umgang mit Russland befürworten und nur 14 Prozent der Demokraten. 81 Prozent der Demokraten, aber nur 19 Prozent der Republikaner glauben, Trump habe bei seiner Wahlkampagne mit Russland zusammengearbeitet.<sup>51</sup> Laut Umfrage von Gallup U.S. Poll sahen im Jahr 2014 22 Prozent der befragten Republikaner Russland als Verbündeten, 2018 waren es 40 Prozent. Dagegen stieg der Anteil der Demokraten, die Russland als Verbündeten sehen, nur von 25 auf 28 Prozent.<sup>52</sup> Zur Vollständigkeit ist zu sagen, dass bis 2013 über viele Jahre eine deutliche Mehrheit der Amerikaner

<https://www.unian.info/politics/10203153-u-s-senate-committee-on-foreign-relations-speaks-up-for-crimea-resolution.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

- 48 Richard Engel/Kenneth Werner, U.S. Military leaders 'embarrassed' by Trump's Syria plan, Kurdish commander says, NBCNews, 18. Januar 2019, <https://www.nbcnews.com/news/world/u-s-troops-embarrassed-trump-s-syria-plan-kurdish-commander-n960126> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 49 James Kirchick, Warum Amerikas Rechte plötzlich Russland lieben, Frankfurter Allgemeine, 9. Januar 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/donald-trump-bringt-republikaner-dazu-russland-zu-lieben-14610153.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Klaus Rimpel im Interview mit Margarete Klein, US-Wahl: Wie gefährlich sind Trump und Putin für Europa?, Münchener Merkur, 11. November 2016, <https://www.merkur.de/politik/us-wahl-wie-gefaehrlich-sind-trump-und-putin-fuer-europa-6968725.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 50 Matthew Nussbaum, Poll: Republican's confidence in Russia's Putin on the rise, Politico, 16. August 2017, <https://www.politico.com/story/2017/08/16/poll-republicans-putin-russia-confidence-241701> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 51 Damon Darlin/Chris Kahn, Majority of Americans think Trump mishandling Russia: Reuters/Ipsos poll, Reuters, 18. Juli 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-voters/majority-of-americans-think-trump-mishandling-russia-reuters-ipsos-poll-idUSKBN1K72T1> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 52 Republicans More Positive on U.S. Relations With Russia, Gallup, 13. Juli 2018, <https://news.gallup.com/poll/237137/republicans-positive-relations-russia.aspx> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

Russland positiv sah. Das war allerdings vor der Krim-Annexion und vor der Diskussion um die Einmischung Moskaus in die Präsidentschaftswahlen.

Die Umfragen belegen zwar nur Trends, deren künftige Entwicklung ungewiss ist. Sie belegen aber die Polarisierung in der amerikanischen Bevölkerung. Ob diese Polarisierung auch dazu führt, dass die in beiden Häusern des Kongresses vertretenen Republikaner ihre russlandkritische Haltung zugunsten eines „deals“ mit Russland ändern könnten, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Trump's Russlandpolitik dürfte unter anderem abhängig sein vom Ergebnis der gegen ihn laufenden Ermittlungen. Sollten diese ohne Konsequenzen für ihn bleiben, könnte Trump sich ermutigt fühlen, die Idee eines „deals“ aufzugreifen. Realistisch betrachtet bleibt die Wahrscheinlichkeit dieses Szenarios aber gering.

### *Szenario 3: Die Krise der amerikanisch-russischen Beziehungen eskaliert*

Eine weitere Eskalation der Beziehungen zwischen den USA und Russland könnte einen hohen Preis für Deutschland und Europa haben. Bisher war der Krieg in der Ostukraine für den Westen und Russland eine Art „Stellvertreterkrieg“. Russland unterstützt zwar die Separatisten in der Ostukraine, sieht sich aber nicht als Konfliktpartei. Der Westen unterstützt die Ukraine mit Geld, Ausrüstung und Waffen, ohne sich an unmittelbaren Kampfhandlungen zu beteiligen. Die Ukraine hofft auf einen NATO-Beitritt und die USA haben Unterstützung zugesagt.

Wladimir Putin hat vor einem Beitritt der Ukraine zur transatlantischen Allianz gewarnt. Es kann nur spekuliert werden, mit welche Konsequenzen zu rechnen ist. Einerseits ist ungewiss, ob Russland eine direkte militärische Konfrontation mit der NATO wirklich riskiert, wenn die Ukraine der Allianz beitreten sollte. Andererseits versteht es Russland sehr erfolgreich, auf die politische Stimmung in Deutschland und Europa und offensichtlich auch in Amerika Einfluss zu nehmen. Die russische Regierung nutzt soziale Medien, die gezielte Ansprache von Minderheiten, Kooperationen mit systemkritischen Parteien in Europa bis hin zu „Fakenews“ gezielt als Teil einer hybriden Kriegführung gegen den Westen.<sup>53</sup>

Diese Strategie verwendet die russische Regierung bewusst. Sie führt zurück auf den russischen Generalstabschef Waleri Wassiljewitsch Gerasimow, der 2013 dazu aufrief, mit Desinformationen und anderen nicht-militärischen Maßnahmen das Protestpotenzial der Bevölkerung im gegneri-

53 Patrick Beuth/Marc Brost/Peter Dausend/Steffen Dobbert/Götz Hamann, Krieg ohne Blut, Zeit Online, 26. Februar 2017, <https://www.zeit.de/2017/09/bundestagswahl-fake-news-manipulation-russland-hacker-cyberkrieg> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

schen Land zu mobilisieren.<sup>54</sup> Demokratische Gesellschaften sind für diese Form der Einflussnahme anfällig, weil sie Meinungsvielfalt zulassen und damit auch Zuspitzungen und Spaltungen von außen gefördert werden können.

Ein sehr wahrscheinliches Szenario wäre, dass die russische Regierung versuchen würde, im Falle eines NATO-Beitritts der Ukraine die Allianz und die EU durch gezielte Desinformationskampagnen von innen heraus zu schwächen. Damit verbunden wäre das Ziel, im Falle einer militärischen Konfrontation geschlossen gegen einen Westen zu kämpfen, dessen Bevölkerung mehrheitlich in Russland kein Feindbild erkennt.

#### *Szenario 4: Ein Rückzug der USA aus der NATO*

Ein Austritt der USA aus der NATO ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht denkbar. Der US-Senat hat sich mit großer Mehrheit zur NATO bekannt, als Donald Trump am Brüsseler Gipfel teilnahm.<sup>55</sup> Die NATO wurde gegründet zur Eindämmung sowjetischer Hegemonie in Europa und hat für viele amerikanische Politiker ihre Bedeutung auch gegenüber Russland nicht verloren.

Die USA könnten sich aber dennoch finanziell, personell und materiell aus Europa zurückziehen und beispielsweise auf die Stationierung von Truppen an der russischen Grenze verzichten. Das wäre möglich, wenn die Sicherheitsinteressen der USA bei Konflikten in anderen Teilen der Welt bei abnehmenden amerikanischen Ressourcen stärker berührt werden.

Fast die Hälfte der Amerikaner stimmt der Haltung zu, NATO-Verbündete nicht verteidigen zu wollen, wenn sie nicht mehr Geld für Verteidigung ausgeben.<sup>56</sup> Umfragen über mehrere Jahre zeigen, dass die NATO

- 54 Thomas Gutschker, Putins Schlachtplan. - Die Invasion in der Ukraine ist seit Anfang 2013 geplant worden. Russland wollte von Guerillakämpfern lernen, erprobte neue Formen der Kriegsführung. Und der Westen bekam davon nichts mit., FAZ, 7. September 2014, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/putin-hat-invasion-der-ukraine-seit-2013-geplant-13139313.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); siehe auch: Mark Galeotti, I'm Sorry for Creating the 'Gerasimov Doctrine', Foreign Policy, 5. März 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/03/05/im-sorry-for-creating-the-gerasimov-doctrine/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 55 Ted Barrett, Senate takes swipe at Trump with pro-NATO vote, CNN politics, 11. Juli 2018, <https://edition.cnn.com/2018/07/10/politics/senate-nato-vote-trump/index.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)
- 56 Phil Stewart, Nearly half of Americans link defense of NATO to allies' spending: Reuters/Ipsos poll, Reuters, 18. Juli 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-nato-voters/nearly-half-of-americans-link-defense-of-nato-to-allies-spending-reuters-ipsos-poll-idUSKBN1K82QK> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)



bei Anhängern der Demokratischen Partei mehr Unterstützung findet als bei Anhängern der Republikanischen Partei, der auch Donald Trump angehört.<sup>57</sup>

Auch wenn ein Austritt unwahrscheinlich ist, ein Rückzug der USA aus dem militärischen Engagement in Europa ist zweifellos möglich, weil die Haltung Donald Trumps Rückhalt in der amerikanischen Bevölkerung findet. In diesem Fall könnte die Ukraine zwar formal der NATO beitreten, aber möglicherweise nicht mit der gewünschten Wirkung. Jedoch wären auch andere europäische NATO-Staaten einem Sicherheitsdilemma ausgesetzt, sollten nicht vorher Alternativen wie eine Europäische Verteidigung ausgebaut werden.

### *Szenario 5: Die USA sind infolge ihrer innenpolitischen Instabilität handlungsunfähig*

Das politische Klima hat sich in den USA polarisiert und radikalisiert. Die Wahl von Politikern mit extremen Positionen wird begünstigt durch die Konsensunfähigkeit der Gesellschaft. Diese Tendenz ist auch in europäischen Demokratien festzustellen, wenn auch nicht in der Stärke. Aussagen von Donald Trump, er werde das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen akzeptieren, „wenn er gewinnt“<sup>58</sup> oder er werde seine Gegenkandidatin Hillary Clinton ins Gefängnis bringen, haben ihm nicht geschadet. Sie offenbaren aber, wie tief die Spaltung in der amerikanischen Gesellschaft ist.<sup>59</sup>

Die USA sind auch weiterhin eine Demokratie, deren Gewaltenteilung funktioniert. Die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2020 sind offen. Würde Trump abgewählt, bliebe ihm nichts anderes übrig, als das Weiße Haus zu verlassen. Dennoch bleibt zu hoffen, dass der Prozess der Machtübergabe, egal ob 2020 oder 2024, so reibungslos funktioniert, wie die amerikanische Demokratie es bisher vorgelebt hat. Die aggressive Kriminalisierung des Gegners, verbunden mit einer Verrohung der politischen Kultur, kann die innenpolitische Stabilität der USA derart gefährden, dass auch ihre außenpo-

57 Moira Fagan, NATO is seen favorable in many member countries, but almost half of Americans say it does too little, Pew Research Center, 9. Juli 2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/09/nato-is-seen-favorably-in-many-member-countries-but-almost-half-of-americans-say-it-does-too-little/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

58 Jeremy Diamond, Donald Trump: 'I will totally accept' election results 'if I win', CNN politics, 20. Oktober 2016, <https://edition.cnn.com/2016/10/20/politics/donald-trump-i-will-totally-accept-election-results-if-i-win/index.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

59 Dan Roberts/Ben Jacobs/Sabrina Siddiqui, Donald Trump threatens to jail Hillary Clinton in second presidential debate, The Guardian, 10. Oktober 2016, <https://www.theguardian.com/us-news/2016/oct/10/debate-donald-trump-threatens-to-jail-hillary-clinton> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

litische Handlungsfähigkeit darunter leidet. Ein daraus resultierendes Sicherheitsdilemma sollten Deutschland und Europa nicht außer Acht lassen.

## Handlungsoptionen deutscher Außenpolitik

Europäische Integration und transatlantische Partnerschaft sind Konstanten deutscher Außenpolitik seit der Gründung der Bundesrepublik. Das Verhältnis zu Russland ist in eine schwere Krise geraten. Unter dem Schutz eines starken Amerika zu stehen, ist dabei für Deutschland keine Gewissheit mehr. Als die deutsche Politik eine offene Diskussion darüber begann, was mehr internationale Verantwortung bedeuten würde, baute sich durch den Russland-Ukraine-Konflikt, die Krisen in der Europäischen Union und im arabischen Raum sowie durch die Wahl von Donald Trump zusätzlicher Druck auf Deutschland auf. Die Ukraine darf diesem Druck nicht zum Opfer fallen.

### *Stärkung des Multilateralismus*

Kooperationen in internationalen Organisationen tragen dazu bei, dass das Verhalten von Staaten gegenüber anderen Staaten durch gemeinsame Regeln und Normen berechenbarer wird. Donald Trump schätzt internationale Organisationen eher gering. Er strebt bilaterale Deals an statt Multilateralismus.<sup>60</sup> Auch Russland zeigt eine zunehmende Ablehnung gemeinsamer Normen,<sup>61</sup> wie unter anderem sein Ausstieg aus dem Internationalen Strafgerichtshof verdeutlicht.<sup>62</sup> In den internationalen Beziehungen setzt sich eine Tendenz zunehmender Anarchie durch. Bisher ist noch nicht das Verständnis gereift, dass das langfristig zum Schaden aller ist.

Deutschland sollte deshalb weiter auf die Stärkung des Multilateralismus setzen. Die gegenwärtige Situation erfordert möglichst viel Dialog auf allen Ebenen. Bisher hat der Westen die Mitwirkung Russlands im Europarat, den

60 Volker Perthes, Präsident Trump und die internationalen Beziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, 14. November 2016, <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/praesident-trump-und-die-internationalen-beziehungen/> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

61 Wolfgang Zellner, Elemente einer neuen europäischen Ordnung: Prinzipien, Instrumente und Institutionen zur Regelung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen, DGAPkompakt, Nr.21, Dezember 2016, <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/28834> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

62 Russland verlässt Internationalen Strafgerichtshof, Zeit Online, 14. November 2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/russland-wendet-sich-vom-internationalen-strafgerichtshof-ab> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

G7 oder die Kooperation mit der EU und der NATO davon abhängig gemacht, ob Russland damit westlichen Erwartungen folgte.

Die Gründe mögen im Einzelnen nachvollziehbar sein. Es muss aber auch die Frage gestellt werden, ob der Ausschluss Russlands aus internationalen Gremien als „Verhaltensmaßregelung“ tatsächlich dem Westen beziehungsweise der Ukraine nützlich war. Internationale Gremien müssen den Dialog über Konflikte ermöglichen. Im Ost-West-Konflikt war die NATO zur Abschreckung der von der Sowjetunion ausgehenden kommunistischen Bedrohung da. Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ermöglichte dagegen den Dialog mit dem Kontrahenten. Vergleichbare Formate fehlen heute, auch wenn die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Zuge des Russland-Ukraine-Konfliktes eine Aufwertung erfuhr.

Im Jahr 2002 haben die USA einseitig den Rückzug aus dem ABM-Vertrag vollzogen. Mit dem Anti-Ballistic Missile Treaty vereinbarten die USA und die Sowjetunion 1972 die Begrenzung von Raketenabwehrsystemen.<sup>63</sup> Russland hat sich aus dem KSE-Vertrag, mit dem Obergrenzen für die Anzahl schwerer Waffensysteme in Europa bis zum Ural festgelegt wurden, zurückgezogen.<sup>64</sup> Der derzeit diskutierte Wegfall des INF-Vertrages wäre vor allem für Europa eine Gefahr. Russische atomare Mittelstreckenraketen sind vor allem ein Risiko für Mitteleuropa.<sup>65</sup>

Ein neuer Dialog über Abrüstung und Rüstungskontrolle könnte die Gefahr neuer Überraschungen minimieren. Wenn Russland diesen Dialog verweigert, könnte auch darauf reagiert werden, wie das Beispiel des NATO-Doppelbeschlusses im Jahr 1979 zeigt. Von einem ernsthaften Angebot neuer Abrüstungsvereinbarungen und Rüstungskontrollgespräche würde deshalb auch die Ukraine profitieren. Es wäre außerdem eine Chance, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU neue Impulse zu geben.

63 USA kündigen ABM-Vertrag, Spiegel Online, 13. Dezember 2001, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/raketenabwehr-usa-kuendigen-abm-vertrag-a-172585.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

64 Moskaus KSE-Rückzug – ein Dialogforum weniger, Deutsche Welle, 11. März 2015, <https://www.dw.com/de/moskaus-kse-r%C3%BCckzug-ein-dialogforum-weniger/a-18308484> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

65 Matthias Naß, So beginnt ein neues Wettrüsten, Zeit Online, 14. November 2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-11/inf-vertrag-landgestuetzte-mittelstreckenraketen-nukleare-ruestungskontrolle-donald-trump> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

## *Europäischer Pakt zur Stabilisierung der Ukraine*

Deutschland hat sich auf einen „Aktionsplan Ukraine“ verständigt, der alle nationalen Anstrengungen für die Ukraine umfasst.<sup>66</sup> Das Land braucht ein starkes Signal, dass sie nicht aus dem Blickfeld der EU gerät. Der Krieg im Osten bedeutet für viele eine humanitäre Katastrophe. Zwei Millionen Menschen sind geflohen<sup>67</sup> und über 10.000 Todesopfer sind zu beklagen.<sup>68</sup> Das Einkommen in Russland oder in Belarus ist doppelt so hoch, wie in der Ukraine.<sup>69</sup> Viele Menschen in den ukrainischen Krisengebieten fühlen sich von der Regierung in Kiew im Stich gelassen.<sup>70</sup>

Die russische Bevölkerung ist mehrheitlich davon überzeugt, dass die Krim-Annexion richtig war.<sup>71</sup> Die proeuropäischen Kräfte in Russland und in der Ukraine können am besten dadurch gestärkt werden, wenn der Lebensstandard im nichtbesetzten Teil der Ukraine deutlich steigt. Deutschland sollte dafür werben, dass die EU dies zur Gemeinschaftsaufgabe macht. Ähnlich wie der Balkan-Stabilitätspakt könnte ein Europäischer Pakt für die Ukraine das Land voranbringen.

66 Zum Aktionsplan Ukraine vgl. Auswärtiges Amt, [http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle\\_Artikel/Ukraine/Aktionsplan\\_node.html](http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Ukraine/Aktionsplan_node.html) (zuletzt geöffnet: 28. Januar 2019)

67 Felix Ackermann, Diese Flüchtlinge sieht man nicht, FAZ, 8. April 2016, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/auch-aus-der-ukraine-fliehen-menschen-nach-europa-14152038.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

68 UNO Bilanz: Fast 10.000 Tote im Ukraine-Konflikt, Deutschlandfunk, 12. Dezember 2016, in: [http://www.deutschlandfunk.de/uno-bilanz-fast-10-000-tote-im-ukraine-konflikt.1818.de.html?dram:article\\_id=373779](http://www.deutschlandfunk.de/uno-bilanz-fast-10-000-tote-im-ukraine-konflikt.1818.de.html?dram:article_id=373779) (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

69 Länderdaten, Durchschnittliches Einkommen, <https://www.laenderdaten.info/durchschnittseinkommen.php> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

70 Sabine Adler, Ostukraine. Ein Ministerium für die Enttäuschten, Deutschlandfunk, 6. Mai 2016, [http://www.deutschlandfunk.de/ostukraine-ein-ministerium-fuer-die-enttaeuschten.795.de.html?dram:article\\_id=353384](http://www.deutschlandfunk.de/ostukraine-ein-ministerium-fuer-die-enttaeuschten.795.de.html?dram:article_id=353384) (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

71 Krim-Krise beschert Putin Umfragehoch, in: Spiegel Online, 11. März 2014, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krim-krise-beschert-putin-umfragehoch-a-958057.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Silvia von Steinsdorff im Gespräch mit Doris Simon, „Putins Ansehen hat in der Bevölkerung einen unglaublichen Boom erfahren“, in: Deutschlandfunk, 8. Februar 2016, [http://www.deutschlandfunk.de/russland-putins-ansehen-hat-in-der-bevoelkerung-einen.694.de.html?dram:article\\_id=344886](http://www.deutschlandfunk.de/russland-putins-ansehen-hat-in-der-bevoelkerung-einen.694.de.html?dram:article_id=344886) (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

## *Sanktionen schrittweise mit überprüfbaren Gegenleistungen abbauen*

In vielen Mitgliedsländern der EU sinkt das Verständnis für die gegen Russland verhängten Sanktionen. Vielen europäischen Volkswirtschaften schaden die gegen Russland verhängten Sanktionen.<sup>72</sup> Die EU darf sich in dieser Frage nicht auseinandertreiben lassen. Deutschland kommt als europäische Führungsmacht dabei eine besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung ist gefordert, den begonnenen Weg durchzuhalten, auch innenpolitisch. Politiker verschiedener deutscher Parteien, auch Vertreter der Regierungskoalition, fordern die Aufhebung der Sanktionen gegen Russland. Sie beklagen zum einen, die Sanktionen hätten nicht zum Erfolg geführt und zum anderen hoffen sie auf Wählerstimmen in den betroffenen Wirtschaftszweigen und aus dem Feld populistischer Parteien. Die Folgen für die Ukraine werden dabei gern ausgeblendet. Die Sanktionen gegen Russland waren das einzige Mittel, den russischen Völkerrechtsbruch im Bewusstsein zu halten, ohne eine militärische Eskalation des Konfliktes in der Ukraine zu riskieren.

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat gefordert, die Aufhebung der Sanktionen erst bei vollständiger Umsetzung der Minsker Vereinbarungen durch Russland aufzuheben. Weder Moskau noch Kiew erfüllen die Vereinbarungen derzeit. Die Ukraine kann es teilweise nicht, weil sie die Staatsgewalt über die besetzten Gebiete nicht mehr hat. Russland wünscht, dass Kiew direkt mit den Separatisten verhandelt. Die Verhandlungen sind in einer Sackgasse. Ein möglicher Ausweg könnte darin bestehen, die im Oktober 2016 besprochene Roadmap zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen noch einmal aufzunehmen. Die russische Seite hält die Minsker Vereinbarungen für erfüllt. Andererseits ist die russische Regierung noch immer Teilnehmer des Normandie-Formats. Es könnten kleine und überprüfbare Teilziele formuliert werden, deren Erfüllung jeweils mit einer schrittweisen Aufhebung der Sanktionen beantwortet werden. Fraglich ist, ob das Festhalten am „Alles oder nichts!“-Prinzip zum Erfolg führt.

72 Druck und Gegendruck: Russland-Sanktionen haben wirtschaftliche Folgen, 3Sat, 7. März 2014, <http://www.3sat.de/page/?source=/boerse/magazin/175468/index.html> (zuletzt geöffnet: 28. Januar 2019); EU-Sanktionen gegen Russland: Die Furcht vor dem Bumerang-Effekt, Handelsblatt, 29. Juli 2014, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-sanktionen-gegen-russland-die-furcht-vor-dem-bumerang-effekt/10260078.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

## *Folgen eines EU- oder NATO-Beitritts klären*

Für einen EU-Beitritt wird die Ukraine noch auf Jahre die wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht erfüllen. Ein NATO-Beitritt mit den daraus für die Ukraine abzuleitenden Beistandsgarantien gegenüber russischer Aggression muss in seiner Konsequenz durchdacht werden. Er könnte den Westen entweder in einen direkten Krieg mit Russland führen oder die Glaubwürdigkeit der NATO in Frage stellen.

Die Krim ist von Russland annektiert. Der Westen und die Ukraine erkennen das nicht an. Die sogenannten Volksrepubliken Donezk und Lugansk werden weder von der westlichen Staatengemeinschaft noch von Russland und erst recht nicht von der Ukraine anerkannt. Für die westliche Staatengemeinschaft haben sich die Grenzen der Ukraine formal und völkerrechtlich nicht geändert. Die Ukraine kann in diesen Gebieten ihre Staatsgewalt nicht mehr ausüben.

Was würde im Falle eines ukrainischen NATO-Beitritts passieren, wenn die Krim von Russland beansprucht und zugleich zum NATO-Bündnisgebiet wird? Eine weitere Frage wäre, ob bei einem EU-Beitritt die Regeln des Binnenmarktes auch für die Krim und die besetzten Gebiete in der Ostukraine gelten würden?

Die auch von der damaligen Sowjetunion am 21. November 1991 unterzeichnete Charta von Paris legt fest, dass jedes Land in Europa frei über seine Bündniszugehörigkeit entscheiden darf. Das gilt auch für die Ukraine. Dennoch müssen sich die NATO und die EU und vor allem die Ukraine über die Folgen eines EU- oder NATO-Beitritts bewusst werden.

## *Alternative Lösungen entwickeln*

Bis zu einem Beitritt zur EU oder zur NATO oder auch anstatt eines Beitritts könnten für die Ukraine alternative Lösungen entwickelt werden. Der Politikwissenschaftler Andreas Umland hat sechs Szenarien entwickelt, wie die sicherheitspolitische Zukunft der Ukraine aussehen kann.<sup>73</sup> Neben einer NATO- und EU-Mitgliedschaft könnte die Ukraine Sicherheitsgarantien in einem „Intermarium“ oder in Form eines Sicherheitsvertrages mit den USA erhalten. Ein „Intermarium“ wäre eine Sicherheitsallianz osteuropäischer Staaten zwischen der Ostsee und dem Schwarzen Meer. Die Idee wurde erstmals nach dem Ersten Weltkrieg vom damaligen polnischen Präsidenten

73 Andreas Umland, The Six Futures of Ukraine: Competing Scenarios for a European Pivot State, The Brown Journal of World Affairs, 2017, S. 261-278

Josef Pilsudski entwickelt. Er wollte mit einer Allianz ein Bündnis zwischen Deutschland und Russland zulasten osteuropäischer Staaten verhindern. Nach dem Zerfall der Sowjetunion war ein „Intermarium“ trotz NATO- und EU-Erweiterung immer wieder in der Diskussion, vor allem in Polen.

Die Ukraine könnte laut Umland von einem „Intermarium“ profitieren. Sie könnte so in ein Sicherheitsbündnis mit westlichen Staaten eingebunden werden, ohne selbst NATO- oder EU-Mitglied zu sein. Die Sicherheit der Ukraine könnte gesteigert werden. Die Idee erinnert an Überlegungen aus den 1990er Jahren, die frühere Westeuropäische Union als militärischen Beistandspakt der EU nach Osten zu erweitern und das Sicherheitsdilemma der osteuropäischen Staaten durch Verflechtungen von EU, WEU und NATO zu entschärfen. Die WEU ist inzwischen in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU aufgegangen.

Bisher liegt die Ukraine geopolitisch ebenso wie Georgien oder Moldavien in einer „Grauzone“. Umland hält diesen Zustand ebenso wenig für dauerhaft tragbar wie die Festschreibung ihrer Neutralität in einem „grand bargain“ zwischen Russland und dem Westen. Ein „Intermarium“ könnte eine Antwort sein, das Sicherheitsbedürfnis der Ukraine zu befriedigen.

Allerdings birgt dieser Schritt Risiken. Zum einen könnte der Zusammenhalt der NATO und folglich auch des „Intermariums“ gefährdet werden, wenn unklar ist, wann und für wen die Beistandspflicht gilt. Zudem könnte ein „Intermarium“ nur erfolgreich sein, wenn eine militärische Führungsmacht mit entsprechenden Ressourcen und dem Willen zur Verteidigung dahintersteht. Ähnlich wie in der NATO wäre die Frage, wie die Verteidigungslasten aufgeteilt werden.

Eine weitere Alternative sieht Umland im Status eines „Major Non-NATO-Ally“. Das würde einen Vertrag der Ukraine mit den USA und anderen westlichen Staaten voraussetzen, in dem Kiew auf der Grundlage des Budapester Memorandums Verteidigungsgarantien zugesichert werden.

Vertraglich festgelegte Sicherheitsgarantien würden dem Land im Transformationsprozess helfen. Die Anwerbung ausländischer Investoren setzt voraus, dass die territoriale Integrität des Landes, in das investiert wird, dauerhaft Bestand hat.

### *Die NATO und die Europäische Verteidigung stärken*

Donald Trump hat die Beistandsgarantien der NATO offen in Frage gestellt. In Zeiten realer Bedrohung wird damit ein gefährliches Signal ausgesandt. Es entsteht der Eindruck, dass die NATO in ihrem inneren Zusammenhalt angreifbar ist. Nachvollziehbar ist allerdings, dass jedes Land einen substanziellen Beitrag zur Verteidigungsfähigkeit der Allianz leisten muss. Dazu gehört

nicht nur Geld, sondern auch die Bereitschaft zu Abschreckung und Verteidigung. Auch Trumps Vorgänger haben die Lastenverteilung in der NATO immer wieder kritisiert. Auf dem NATO-Gipfel von Wales im Jahr 2014 wurde vereinbart, dass jedes Mitglied der Allianz bis 2024 zwei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung ausgibt. Dieses Ziel sollte auch von Deutschland eingehalten werden. Die Anhebung auf zwei Prozent ist im Übrigen moderat. Im Jahr 1962 gab Deutschland noch über fünf Prozent des Bruttoinlandsproduktes für Verteidigung aus, zu Beginn der 1980er Jahre waren es noch über drei Prozent.<sup>74</sup>

Sicher ist das Bruttoinlandsprodukt kein Indikator, der eine Aussage über den Bedarf an Verteidigungsausgaben offen legt. Manche Länder geben scheinbar viel für Verteidigung aus, dabei ist ihr Bruttoinlandsprodukt gesunken. Es ist aber richtig, einen gemeinsamen Annäherungswert für die Lastenverteilung in der Allianz zu finden. Der Aufbau einer gemeinsamen europäischen Armee als Ergänzung zur NATO ist ein richtiger Schritt. Das wird Überzeugungsarbeit kosten. Insbesondere osteuropäische Staaten geben ohne Großbritannien einer gemeinsamen europäischen Verteidigung kaum Chancen. Sie sehen allein die USA als Sicherheitsgarant. Ein Grund ist die zögerliche Bereitschaft führender EU-Länder, darunter Deutschland, das Vorhaben mit Leben zu erfüllen. Immerhin wird die Diskussion seit dem Kosovo-Krieg 1999 geführt. Die EU muss gemeinsam mit den USA und im Zweifel auch ohne die USA handlungsfähig sein. Die Debatte um höhere Verteidigungsausgaben wird unpopulär. Sie wird zu führen sein, weil der Preis defizitärer Verteidigungsfähigkeit ungleich höher wird.

### *Die Ukrainekrise verständlich machen*

Die Diskussion um die Verteidigungsfähigkeit ist in Deutschland unpopulär, weil einem großen Teil der Bevölkerung bisher das Verständnis einer Bedrohung fehlt. Viele Deutsche haben ein positives Russlandbild. Dagegen findet die Ukraine kaum Beachtung. Ihr werden oftmals sogar ihre Eigenständigkeit und ihr Existenzrecht abgesprochen.<sup>75</sup> Die Erweiterungen der NATO und die gegenwärtige Stationierung von NATO-Truppen an der Grenze zu Russland werden in den Augen vieler Deutscher als Fortsetzung des Kalten Krieges

74 Björn Kauder/Niklas Potrafke/Simone Winterer, Das Wachstum der Verteidigungsausgaben in Deutschland (1951 bis 2011): Welchen Einfluss haben die Parteien?, ifo Schnelldienst, 10/2015, 28. Mai 2015, [https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifosd\\_2015\\_10\\_2.pdf](https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifosd_2015_10_2.pdf) (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

75 Vgl., dazu: Die Ukraine in den Augen Deutschlands, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2018, [https://www.giz.de/de/downloads/Die-Ukraine-in-den-Augen-Deutschlands\\_de.pdf](https://www.giz.de/de/downloads/Die-Ukraine-in-den-Augen-Deutschlands_de.pdf) (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)



und als Provokationen des Westens gedeutet.<sup>76</sup> Die Argumentationen werden geschickt gestützt durch von Russland finanzierte deutschsprachige Medien. Propaganda, Halbwahrheiten und „Fakenews“ werden als Teil einer hybriden Kriegsführung eingesetzt, den Westen zu spalten.<sup>77</sup>

In Deutschland ist diese Strategie erfolgreich, weil die deutsche Russlanddebatte stark ideologisiert ist. In linken und rechten Parteien wird Russland als Verlierer des Ost-West-Konfliktes betrachtet, dass durch eine imperiale Politik des Westens in die Enge getrieben wurde und sich nur durch aggressives Verhalten wehren kann. Diese Haltung verbindet sich mit einem latenten bis offenen Antiamerikanismus. Konservative Beobachter glauben hingegen, dass das Ende des Ost-West-Konfliktes und der Zerfall der Sowjetunion Folge der militärischen Überlegenheit des Westens sei. Russland habe in der Folge die Kooperationsangebote des Westens ausgeschlagen.

Oft wird das fragliche und nicht belegbare Versprechen zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung zitiert, die NATO nicht weiter auszudehnen.<sup>78</sup> Weniger bekannt ist dagegen die Charta von Paris, mit der sich alle Teilnehmerstaaten der damaligen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1990 einigten, dass jedes Land sein militärisches Bündnis frei wählen dürfe.<sup>79</sup> Für Russland unterschrieb die damalige Sowjetunion diese Vereinbarung.

Eine Debatte unter diesem Blickwinkel ist heute nicht mehr zielführend. Aus einer offenen Diskussion über westliche Fehler im Umgang mit Russland nach der deutschen Wiedervereinigung kann nur dann gelernt werden, wenn ihr Ergebnis nicht ideologisch vorbestimmt ist. Mit der Krim-Annexion hat Russland eine Grenze überschritten, die auch mit westlichen Fehlentscheidungen nicht zu rechtfertigen ist. Gute Beziehungen mit Russland sind zutiefst wünschenswert. Gute Beziehungen mit Russland dürfen aber nicht

76 NATO enlargement and Russia: myths and realities, in: NATO Brief Magazin, <http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Nato-enlargement-Russia/DE/index.htm> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019); Claudia von Salzen: Gabriele Krone-Schmalz. Die Russlandversteherin, in: Der Tagesspiegel, 26. Dezember 2015, <http://www.tagesspiegel.de/politik/politische-literatur/gabriele-krone-schmalz-die-russlandversteherin/11418230.html> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

77 Tobias Lill, Millionen für die Medien – so manipuliert der Kreml die Deutschen, in: The Huffington Post, 25. Januar 2016, [http://www.huffingtonpost.de/2016/01/25/russland-manipuliert-deutsche-medien\\_n\\_9066526.html](http://www.huffingtonpost.de/2016/01/25/russland-manipuliert-deutsche-medien_n_9066526.html) (zuletzt geöffnet: 28. Januar 2019); Thomas Petersen, Allensbach, Das Russlandbild der Deutschen und die Grenzen der Propagandawirkung, in: Russland-Analysen, Nr. 308, 22. Januar 2016, <http://www.laenderanalysen.de/russland/pdf/RusslandAnalysen308.pdf> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

78 Mary Elise Sarotte, Versprochen und gebrochen?, Zeit Online, 1. Oktober 2014, <http://www.zeit.de/2014/41/nato-russland-usa-deutsche-wiedervereinigung> (zuletzt geöffnet: 15. Juli 2019)

79 Charta von Paris, <https://www.bundestag.de/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf> (zuletzt geöffnet: 28. Januar 2019)

bedeuten, einen Krieg gegen die Ukraine zu tolerieren oder schlimmer noch, zu ignorieren.

### *In den Dialog mit Russland, der Ukraine und den USA intensivieren*

Darauf aufbauend gilt es, sowohl mit Russland, der Ukraine, aber auch mit den USA die Dialogformate auf wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene zu stärken. Der Dialog sollte über Universitäten, Thinktanks, Vereine und Verbände geführt werden. Im Dialog mit der russischen Zivilgesellschaft ist zu verdeutlichen, dass die Ukraine-Krise eine schwere Belastung der Beziehungen darstellt. Allerdings darf der beidseitige Dialog auch nicht auf den Russland-Ukraine-Konflikt verengt werden. Der zivilgesellschaftliche Dialog mit der Ukraine ist weiter zu stärken, um der Ukraine zum einen Solidarität zuzusichern und andererseits deutlich zu machen, warum Deutschland sich um Kooperation auch mit Russland bemüht.

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sind viele Austauschprogramme mit den USA eingestellt worden. In Anbetracht der Krise im transatlantischen Verhältnis wäre es wichtig, den Dialog insbesondere im Bereich der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft wieder zu erweitern.

## Fazit

Als Russland 2014 die Krim annektierte und den Krieg in der Ostukraine begann, wäre ein Bündnis zwischen den USA und Russland über die Köpfe der Europäer hinweg undenkbar gewesen. Die Wahl von Donald Trump hat diese Befürchtung geweckt. Verschiedene und sich oft auch widersprechende Aussagen Trumps lassen offen, wie sich das amerikanisch-russische Verhältnis entwickeln wird. Noch ist das Ergebnis völlig offen. Die Zukunft der Ukraine ist von dieser Entwicklung abhängig.

Eine amerikanische Russlandpolitik, die ohne jede Abstimmung mit den transatlantischen Partnern agiert und eine in der Russlandpolitik zerstrittene EU bieten der Ukraine keine Lösung. Darauf muss Deutschland als europäische Führungsmacht reagieren. Im Ergebnis sind eine Stärkung des Multilateralismus, ein europäischer Stabilitätspakt für die Ukraine, die Öffnung für eine schrittweise Rücknahme der Sanktionen gegen kleine und prüfbar Fortschritte im Minsker Prozess, die frühzeitige Klärung der Folgen eines ukrainischen EU- oder NATO-Beitritts auf den Konflikt mit Russland und eine breitere öffentliche Diskussion in Deutschland zum besseren Verständnis des Ukraine-Konfliktes mögliche und wichtige Ansatzpunkte.

Darüber hinaus wird es eine USA nach Donald Trump und ein Russland nach Wladimir Putin geben. Was immer das heißt, Vorausdenken ist besser als jede Überraschung.