
Die US-Wahlen 2024 und die Ukraine

Was bestimmt Amerikas Politik, und
was kann Europa tun?



Dominik Tolksdorf
Research Fellow USA und
Transatlantische Beziehungen



DANKSAGUNG

Dieser Bericht ist im Rahmen des DGAP-Forschungsprojekts „How Can Germany Better Deal with US Foreign Policy and Its Consequences Moving Forward?“ entstanden, das von der Friede Springer Stiftung großzügig unterstützt wurde.

Der Autor dankt Kenny Kremer für die Unterstützung der Recherchen, Dr. Aylin Matlé, Dr. Stefan Meister, Dr. Roderick Parkes und Dr. Guntram Wolff für hilfreiche Anregungen und einer Vielzahl von Gesprächspartnern für ihre Einschätzungen zum Thema. Sein besonderer Dank gilt Bettina Vestring für die sorgfältige Redaktion des Textes.

Inhalt

Einleitung	5
Die Führungsrolle der USA	6
Biden und die Führung der „freien Welt“	8
Das „Countering Russia“-Argument	9
Kritik der MAGA-Republikaner	10
Republikanische Kritiker in der Minderheit	12
Kein Regime Change	13
Der Zusammenhang zum Systemwettbewerb mit China	13
Hauptaugenmerk auf China	13
Ukraine-Hilfe soll abschrecken	14
Argumentationshilfe für die Ukraine-Unterstützung	16
Die künftige US-Ukrainepolitik	17
Knappheit im US-Waffenarsenal	17
Ukraine-Debatte wird zunehmend konfrontativ	18
Kontrolle über die Verwendung der Ukrainehilfe	20
Kritik am Ausmaß der finanziellen Unterstützung	21
Die US-Haushaltsdebatte	22
Streitthema im republikanischen Vorwahlkampf	23
Kritik am Beitrag der Europäer	24
Ausblick auf die künftige Ukrainepolitik der USA	25
Trump und die Republikaner im Kongress	26
Szenarien für die weitere Entwicklung der US-Ukrainepolitik	27
Implikationen für Deutschland und Europa	28
Kurzfristige Maßnahmen: das Zeitfenster nutzen	28
Mittelfristige Maßnahmen: Kooperationschancen nutzen	35
Schlussbetrachtung	38

EXECUTIVE SUMMARY

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine offenbart, wie groß die sicherheitspolitische Abhängigkeit Europas von den USA ist. Als wichtigster Unterstützer der Ukraine sind die USA seit Kriegsbeginn die unverzichtbare Führungsmacht des Westens. Umso größere Sorgen machen sich viele Europäer mit Blick auf die US-Wahlen im November 2024: Zwar gibt es in den USA bisher einen relativ breiten Konsens, was die Hilfe für die Ukraine anbelangt. Sollte Donald Trump oder ein ähnlich gesinnter Politiker in das Weiße Haus einziehen, ist ein Kurswechsel trotzdem möglich. Angesichts dieser Ungewissheit sollten die Europäer das Zeitfenster bis zu den US-Wahlen nutzen, um die Grundlagen für die weitere transatlantische Zusammenarbeit zu stärken. Zugleich sollten sie sich darauf vorbereiten, mehr Verantwortung für die Sicherheit ihres Kontinents zu übernehmen.

- Die US-Regierung und der Kongress betrachten ihre Unterstützung für die Ukraine als zentrales Element im Systemwettbewerb mit Russland und China; ein entschiedenes Eintreten für die Ukraine liegt demnach im geostrategischen Sicherheitsinteresse der USA. Das spricht dafür, dass der Kongress auch künftig für Ukraine-Hilfen stimmen wird.
- Mit anhaltender Kriegsdauer nehmen in den USA jedoch die Auseinandersetzungen um die Strategie der Ukraine-Unterstützung zu, die im Wahljahr zusätzlich von den parteipolitischen Auseinandersetzungen um Haushaltskürzungen beeinflusst werden. Im republikanischen Vorwahlkampf wird die Ukrainepolitik zu scharfem Streit zwischen den Kandidatinnen und Kandidaten führen, die in Befürworter und Gegner der Ukraine-Unterstützung gespalten sind.
- Eine mögliche Trump-Präsidentschaft würde zu großer Unsicherheit in Bezug auf die weitere Ausrichtung und Verlässlichkeit der US-Ukrainepolitik führen. Die USA würden voraussichtlich als Führungsmacht der westlichen Partner bei der Ukraine-Unterstützung wegfallen.
- Die Europäer müssen sich in jedem Fall darauf einstellen, dass die US-Ukrainehilfe – egal unter welcher Regierung – künftig geringer ausfallen wird. Beide Parteien erwarten von Deutschland und Europa mehr Engagement.
- Es liegt im dringenden Eigeninteresse Deutschlands und Europas, die Zeit bis zu den US-Wah-

len zum Ausbau ihrer militärischen Fähigkeiten zu nutzen, um die Ukraine langfristig militärisch angemessen unterstützen zu können und die eigene Verteidigungsfähigkeit zu stärken. Zu diesem Zweck sollte auch die Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie beschleunigt werden.

- Je nach Wahlausgang sollte sich Europa auch längerfristig eng mit den USA abstimmen, um den Wiederaufbau der Ukraine und den EU-Vorbereitungsprozess des Landes zu fördern. Dabei sollten die USA, EU und andere internationale Partner eine gemeinsame Konditionalität gegenüber der Ukraine nutzen. Auch eine gemeinsame Position zum Umgang mit den beschlagnahmten russischen Staatsreserven ist wichtig.

Einleitung

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine offenbart, welche Bedrohung Russland für Europa darstellt. Er zeigt aber auch, wie dringend die europäischen Staaten auf die politische Führung und militärische Hilfe der USA angewiesen sind – bei der Unterstützung der Ukraine ebenso wie zum eigenen Schutz vor Russland. Unter Präsident Joe Biden konnten sich die Europäer dieser Hilfe sicher sein. Die US-Wahlen im November 2024 schaffen nun aber Unsicherheiten. Diese Studie analysiert die Faktoren, die den Kurs der USA bestimmen werden und beschreibt, welche Handlungsoptionen Deutschland und Europa haben.

Seit Jahrzehnten streben die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eine wirksamere gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik an, um autonom und auch abseits der NATO auf Krisen oder gar militärische Konflikte in der europäischen Nachbarschaft reagieren zu können. Damit ist die Absicht verbunden, die hohe sicherheitspolitische Abhängigkeit Europas von den USA schrittweise zu verringern. Die Notwendigkeit dafür wurde insbesondere während der Präsidentschaft von Donald Trump deutlich, der vielen europäischen Verbündeten vorwarf, sicherheitspolitische Trittbrettfahrer der USA zu sein. Außerdem bestehen schon länger Bestrebungen in den USA, den außenpolitischen Fokus vermehrt auf China zu richten und die sicherheitspolitischen Verpflichtungen in Europa zu reduzieren. Gleichzeitig haben europäische Entscheidungsträger wie Präsident Emmanuel Macron mehr „strategische Autonomie“ der EU gefordert.

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat allerdings die Schwächen der EU und vieler ihrer Mitgliedstaaten im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik verdeutlicht und die Debatte um strategische Autonomie vorerst gedämpft. Der Krieg zeigt auf, dass sich an den europäischen Defiziten, die bereits vor Jahrzehnten sichtbar getreten waren, als die europäischen Partner in den Kriegen in Bosnien-Herzegowina und Kosovo auf die politische

und militärische Führung der US-Regierung angewiesen waren, nicht viel geändert hat. Zwar gab es auf Seiten der EU Fortschritte durch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Reformen des Lissabon-Vertrags. Dennoch haben es viele europäische Staaten seit 1999 offensichtlich versäumt, ausreichende militärische Fähigkeiten aufzubauen, um auf einen Krieg in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft angemessen reagieren zu können.¹ Der russische Angriff zeigt zudem, dass militärische Abschreckung und Wehrfähigkeit wichtige Elemente der europäischen Sicherheit bleiben.

Gleichzeitig haben die USA durch ihre umfassende Unterstützung der Ukraine und die Verstärkung ihrer militärischen Schutzmaßnahmen für die europäischen NATO-Staaten ihre Relevanz für die europäische Sicherheit in Bezug auf militärische Fähigkeiten und politische Führung unterstrichen. Das hat viele EU-Mitglieder, insbesondere in Ost- und Mitteleuropa und im Baltikum, bestätigt, die in den USA den wichtigsten Garanten für Europas Sicherheit sehen. Umso größer ist in weiten Teilen Europas (und nicht zuletzt der Ukraine selbst) die Sorge vor einem Wahlsieg des ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump. Von ihm befürchtet man, dass die USA ihre Unterstützung für die Ukraine einstellen und sich aus der europäischen Sicherheit zurückziehen könnten. Dies hat in vielen europäischen Staaten ein Gefühl der Dringlichkeit geweckt, die eigenen militärischen Fähigkeiten noch vor den US-Wahlen Ende 2024 zu stärken, auszubauen und besser miteinander zu verknüpfen.

Wie wahrscheinlich ist aber ein grundlegender Kurswechsel in der US-amerikanischen Ukrainepolitik und die Einstellung der Ukraine-Unterstützung? Welche Ziele verfolgt heute die Regierung von US-Präsident Joe Biden mit ihrer Hilfe für die Ukraine, auf welchen Argumenten beruht die breite überparteiliche Unterstützung im US-Kongress dafür, und von welchen innen- und außenpolitischen Faktoren hängt die künftige US-Unterstützung ab? Wie

¹ Selbst bei niederschweligen Operationen wie dem Abzug aus Afghanistan fehlte es vielen europäischen NATO-Mitgliedern an geeigneten Fähigkeiten, um Zivilisten ohne US-Unterstützung aus dem Land zu bringen.

könnte sich die Ausrichtung der US-Ukrainepolitik nach den Wahlen im nächsten November ändern, und welche Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für Deutschland und Europa?

Diese Studie beleuchtet, welche Faktoren für die bisherige Unterstützung der USA für die Ukraine entscheidend sind und wie sich diese mittelfristig ändern könnten. Es wird gezeigt, dass die Ukraine-Hilfe sich in die außenpolitische Zielsetzung der Biden-Regierung einpasst, im Systemkonflikt mit autokratischen Staaten wie Russland für eine regelbasierte internationale Ordnung einzutreten. Welche Rolle der Systemwettbewerb mit China spielt, den beide große Parteien in den USA als die wichtigste Herausforderung für die nationale Sicherheit ihres Landes betrachten, wird im nächsten Abschnitt beleuchtet. Im dritten Teil der Studie folgt eine Analyse der Faktoren, die die US-Ukrainepolitik voraussichtlich weiter beeinflussen werden: der Umgang mit Knappheiten beim Nachschub von Militärausrüstung und Munition; schärfere Auseinandersetzungen über die Strategie der Unterstützungspolitik; Fragen nach der politischen Aufsicht und Kontrolle über die Verwendung der bewilligten US-Mittel; die Debatte um Haushaltskürzungen; und der anstehende Vorwahlkampf der Republikaner, in dem Donald Trump und ähnlich gesinnte Kandidaten die bisherige Ukrainepolitik und den Unterstützungsbeitrag der europäischen Alliierten scharf kritisieren werden.

Vor diesem Hintergrund stellt der letzte Teil der Studie die wichtigsten Implikationen für Europa und Deutschland heraus und untersucht die relevanten Handlungsfelder bei der weiteren Unterstützung der Ukraine. Kurzfristig zählen dazu die frühzeitige Festlegung klarer Prinzipien, damit die Ukraine nach Kriegsende schnell der NATO beitreten kann, sowie Maßnahmen, um die weitere militärische Unterstützung der Ukraine zu gewährleisten, die Umsetzung der Sanktionen gegen Russland effektiver zu machen und China von der direkten Unterstützung Russlands abzuhalten. Voraussichtlich nach den US-Wahlen und spätestens nach Beendigung der Kampfhandlungen werden außerdem die Förderung des Wiederaufbauprozesses und der wirtschaftlichen

Entwicklung der Ukraine, der Umgang mit den beschlagnahmten russischen Staatsreserven und die Förderung des EU-Vorbereitungsprozesses wichtig werden.

DIE FÜHRUNGSROLLE DER USA

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine 2022 hat sich unter Führung der US-Regierung eine enge transatlantische Zusammenarbeit zur Unterstützung der Ukraine entwickelt. Die westlichen Alliierten haben mehrfach betont, dass sie die Ukraine politisch, militärisch, diplomatisch, humanitär und finanziell so lange unterstützen werden, wie es nötig sein wird.²

Unter den internationalen Unterstützern der Ukraine haben die USA die Führungsrolle inne. Diese beruht auch auf ihrem frühen und entschiedenen Handeln vor und zu Beginn der russischen Invasion. Bereits im Herbst 2021 warnten die US-Geheimdienste vor einem bevorstehenden russischen Angriff auf die Ukraine. Dieser Sichtweise, die auch US-Präsident Biden vertrat,³ wollten sich mehrere europäische Regierungen damals noch nicht anschließen.⁴ In den Wochen vor der russischen Invasion stellten die USA und mehrere europäische Staaten (unter ihnen Großbritannien und Polen) der Ukraine militärische Ausrüstung zur Verfügung.⁵ Während die US-Regierung relativ zügig und entschieden auf den bevorstehenden Angriff reagierte⁶, handelten Staaten wie Deutschland und Frankreich zögerlich und warteten das Kriegsgeschehen ab, bevor sie erste militärische Unterstützung zusagten (siehe Zeitenwende-Rede von Olaf Scholz). Viele US-Regierungsmitglieder, unter ihnen Antony Blinken (Außenminister), Avril Haines (Kordinatorin der US-Nachrichtendienste), William Burns (CIA-Direktor) und Jon Finer (stellvertretender Nationaler Sicherheitsberater) hatten bereits in führenden Positionen der Obama-Regierung gearbeitet und waren der Auffassung, dass die USA beim russischen Angriff auf die Ukraine 2014 zu zögerlich gehandelt hatten. Sie zogen aus der damaligen Situation die Lehre, dass sich die USA dem erneuten russischen Angriff

2 Anmerkung: Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Studie an den meisten Stellen nur das generische Maskulinum verwendet. Die in diesem Bericht verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich, sofern nicht anders kenntlich gemacht, auf alle Geschlechter.

3 Associated Press, Biden warns Putin against Ukraine invasion as Russia increases troops along border, 3.12.2021, <https://t1p.de/yds6d> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

4 Diese Zweifel an den Einschätzungen der US-Geheimdienste begründeten sich u.a. damit, dass die US-Dienste die Dauer der „Überlebensfähigkeit“ der afghanischen Regierung nach dem US-Truppenabzug im August 2021 zu optimistisch eingeschätzt hatten.

5 Reuters, U.S. plane brings Javelin missiles and launchers to Ukraine, 25.01.2022, <https://t1p.de/66ft5> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

6 Zur Reaktion führender US-Regierungsvertreter auf die russische Invasion vgl. Erin Banco et al., 'Something Was Badly Wrong': When Washington Realized Russia Was Actually Invading Ukraine, 24.02.2023, <https://t1p.de/tv8ep> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

entschieden entgegenstellen und eine Koalition von Staaten zur Unterstützung aufbauen sollten.⁷

Die US-Lieferungen wenige Wochen vor Kriegsbeginn schlossen an die Militärhilfe im Wert von ca. 2,7 Milliarden US-Dollar an, welche die USA der Ukraine seit 2014 zur Verfügung gestellt hatten. In der Regierungszeit von Präsident Barack Obama hatte Washington der Ukraine nur nicht-tödliche Ausrüstung geliefert. Erst ab 2017 stellte die US-Regierung ihr im Rahmen der „Ukraine Security Assistance Initiative“ (USAI) auch Kriegswaffen zur Verfügung, darunter Gewehre, Panzerfäuste und Drohnen. Das „Foreign Military Financing“ (FMF) ermöglichte es der Ukraine ab 2018 zudem, Waffen und Munition in den USA direkt zu kaufen, darunter die tragbaren Javelin-Panzerabwehrwaffen, die sich in der ersten Kriegsphase als entscheidend erwiesen.⁸ Außerdem hatten die US-Streitkräfte gemeinsam mit anderen Alliierten die ukrainischen Streitkräfte seit 2015 im Rahmen des „Joint Multinational Training Group-Ukraine“ durch militärische Ausbildung unterstützt.⁹

Seit Ende 2021 haben die USA der Ukraine kontinuierlich weitere Waffensysteme und Munition geliefert, darunter Flugabwehrraketen (z.B. vom Typ „Stinger“), Drohnen (z.B. vom Typ „Switchblade“), Lenkflugkörper, Haubitzen (155mm und 105mm), Mörser-Systeme, Boden-Luft-Raketensysteme (z.B. NASAMS), Mehrfachraketenwerfer (z.B. HIMARS), Transport-Hubschrauber (u.a. vom Typ MI-17 aus sowjetischer Produktion), Flugabwehrraketensysteme (vom Typ „Patriot“), Schützenpanzer (vom Typ „Bradley“) und Kampfpanzer (vom Typ „Abrams“, Stand Juli 2023 noch nicht in der Ukraine).¹⁰ Außerdem teilten die USA wichtige Informationen ihrer Geheimdienste mit der Ukraine.

Ein Großteil der US-Militärhilfe besteht aus Mitteln, die der Kongress mit großer überparteilicher Mehrheit bewilligt hat (*supplemental appropriations*)¹¹ und die vom Präsidenten abgerufen werden können

(*presidential drawdown authority*). Bei einem Großteil der militärischen Ausrüstung, die der Ukraine zur Verfügung gestellt wurde, handelt es sich um Lieferungen aus den Beständen des US-Verteidigungsministeriums und der Streitkräfte.¹² Teile der bewilligten Mittel sind dafür vorgesehen, diese Bestände mit neuen oder moderneren Waffensystemen wieder aufzufüllen. Weitere Militärhilfe wurde im Rahmen der Ukraine Security Assistance Initiative, bei der das US-Verteidigungsministerium federführend ist, sowie im Rahmen des Foreign Military Financing-Programms zur Verfügung gestellt. Daneben hat die US-Regierung NATO- und anderen Partnern seit Beginn des Kriegs erlaubt, der Ukraine Militärausrüstung, die in den USA produziert wurde, wie zuletzt die F-16-Kampffjets, zur Verfügung zu stellen (*third party transfers*). Parallel zur US-Militärhilfe übergaben deutsche und andere europäische Staaten der Ukraine teilweise ähnliche Waffensysteme und bilden ukrainische Militärangehörige daran aus. Dazu lieferten einige NATO-Mitgliedstaaten (unter ihnen Polen und Tschechien) der Ukraine Kampfpanzer sowjetischer Produktion. Auch mithilfe dieser Systeme konnte die Ukraine ab Herbst 2022 Gebiete, die von den russischen Truppen besetzt worden waren, zurückerobern.

Zur Bereitstellung von Waffensystemen und Munition hat sich im ersten Kriegsjahr eine enge Koordination zwischen den USA und europäischen Partnerstaaten entwickelt. Diese wird durch regelmäßige Treffen der Regierungschefs und Verteidigungsminister im Rahmen der „Kontaktgruppe zur Verteidigung der Ukraine“ (häufig „Ramstein-Format“ genannt) abgestimmt. Die USA sitzen der Kontaktgruppe vor und spielen eine führende Rolle bei der Koordinierung der militärischen Unterstützung der Ukraine.¹³ Außer über die militärische Unterstützung beraten die internationalen Partner insbesondere im Rahmen der G7 regelmäßig über weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine und Schwächung der russischen Regierung, darunter durch

7 Gespräche mit US-Außenpolitik-Expertinnen und Experten in Washington, DC, April 2023.

8 Beim FMF stellen die USA Mittel zu Verfügung, die Partnerstaaten dazu nutzen können, um direkt bei der US-Industrie Militärausrüstung zu kaufen.

9 Congressional Research Service, U.S. Security Assistance to Ukraine, 15.06.2023 (aktualisiert), <https://t1p.de/9c94z>, (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

10 U.S. Department of State, U.S. Security Cooperation with Ukraine, 7.07.2023 (aktualisiert), <https://t1p.de/v8qmj> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023) Zu der gelieferten Ausrüstung zählen seit Juli 2023 auch Streubomben, die von den europäischen Partnern geächtet sind.

11 Der Kongress hat im März, Mai, September und Dezember 2022 *Supplemental appropriations* verabschiedet, durch die militärische (insgesamt ca. 32 Milliarden US-Dollar), wirtschaftliche und finanzielle (ca. 15,5 Milliarden US-Dollar) und humanitäre Hilfe (ca. 2 Milliarden US-Dollar) für die Ukraine bewilligt wurden.

12 Seit August 2021 hat Präsident Biden 42-Mal Gebrauch von der PDA gemacht (Stand Juli 2023). Vgl. U.S. Department of Defense, Biden Administration Announces Additional Security Assistance for Ukraine, 7.07.2023 (aktualisiert), <https://t1p.de/bfeqz> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

13 Dazu wurde im Hauptquartier des US-Heeres für Europa und Afrika in Wiesbaden eine Koordinierungseinheit mit Vertretern des US-Militärs und anderer Partnerstaaten der Ukraine geschaffen. Sie plant in Abstimmung mit der ukrainischen Regierung die militärische Unterstützung und Logistik. Außerdem wurde ein Trainingszentrum für ukrainische Soldaten eingerichtet.

Sanktionen von US- und EU-Seite.¹⁴

Auffällig ist, dass sich die Bundesregierung bei der Bereitstellung militärischer Unterstützung stets eng an den USA orientierte und nicht so sehr an anderen Partnerstaaten innerhalb der EU. Sie war nicht bereit, Zusagen zu machen, bevor nicht die USA ähnliche Lieferungen versprochen hatten.¹⁵ Als Begründung verwies Olaf Scholz mehrfach darauf, dass die Bundesregierung keine „Alleingänge“ unternahme, sondern sich eng mit den Alliierten abstimme.¹⁶ Die Erwartung an die Führung der USA wurde besonders deutlich, als im Januar 2023 eine Debatte über die Bereitstellung von Kampfpanzern entbrannte. Die Biden-Regierung hoffte offensichtlich, dass die Bundesregierung der Ukraine Leopard 2-Panzer zu Verfügung stellen würde. Sie argumentierte, dass amerikanische Abrams-Panzer für das Kampfgeschehen in der Ukraine militärisch nicht sinnvoll seien. Der Widerwillen der Bundesregierung, in diesem Bereich eine Vorreiterrolle zu übernehmen, stieß in Washington auf Unverständnis. Letztlich erklärte sich die Biden-Regierung aber bereit, der Ukraine US-Panzer zur Verfügung zu stellen. Erst dann folgte die Ankündigung der Bundesregierung zur Lieferung von Leopard-2-Panzern an die Ukraine.¹⁷ Dieser Vorfall verdeutlicht, wie wichtig einerseits der Biden-Regierung die „westliche Geschlossenheit“ bei der Ukraine-Unterstützung ist, und wie wichtig andererseits der Bundesregierung die Rückversicherung durch die US-Regierung ist. Das hat in Washington den Eindruck hinterlassen, dass die Bundesregierung bei der Unterstützung der Ukraine keine Führungsrolle einnehmen möchte.¹⁸

Biden und die Führung der „freien Welt“

Die Rolle der USA als „westliche Führungsmacht“ bei der Unterstützung der Ukraine passt dabei grundsätzlich zum Selbstverständnis von US-Präsident Biden, der die Stärkung demokratischer Prinzipien in den USA und die Unterstützung demokratischer Staaten im Systemwettbewerb mit autokratischen Staaten zu Kernzielen seiner Regierung gemacht hat. Biden sieht eine enge Verbindung zwischen beiden Themen. Die Stärkung der US-Demokratie versteht er als eine der wichtigsten innenpolitischen Aufgaben seiner Regierung, nachdem sein Vorgänger Trump durch sein Verhalten im Amt wichtige demokratische Normen, darunter die friedliche Machtübergabe nach freien Wahlen, untergraben hatte. Diese Bemühungen sollen gleichzeitig außenpolitische Signalwirkung haben.¹⁹

Diese Sichtweise vertrat Biden bereits lange vor seiner Amtszeit. In seinem Aufsatz „Why America Must Lead Again“²⁰ von 2020 kündigte Biden an, als US-Präsident unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Demokratie in den USA zu festigen, die Bündnisse mit internationalen Partnern zu stärken und die Rolle der USA als globale Führungsmacht zu erneuern. Es liege an den USA, die freie Welt zu versammeln und für Freiheit und Demokratie einzutreten.²¹ Nach dem Sturm auf das Kapitol in Washington am 6. Januar 2021 gewann das Thema für Biden noch an Relevanz. Seither warnt der Präsident regelmäßig vor Gefahren für die US-Demokratie.²²

In Bidens Sicht – und der Sichtweise vieler US-Politiker – wird die liberale, regelbasierte internationale Ordnung durch autokratische Regime wie China und Russland untergraben, mit denen die USA und ihre

-
- 14 Zu den EU-Sanktionen, vgl. European Council, EU restrictive measures against Russia over Ukraine (since 2014), 29.06.2023 (aktualisiert), <https://t1p.de/f8hur> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); zu den US-Sanktionen vgl. Congressional Research Service, Russia's War Against Ukraine: Overview of U.S. Sanctions and Other Responses, 20.12.2022 (aktualisiert), IN11869 (congress.gov) (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)
- 15 Im Gegensatz dazu hat beispielsweise Großbritannien als erstes Land der Ukraine Kampfpanzer westlicher Bauart zugesagt.
- 16 Vgl. z.B. Deutsche Bundesregierung, Deutschland hilft in enger Abstimmung mit seinen Verbündeten, 13.04.2022, <https://t1p.de/vkjm> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)
- 17 US-Sicherheitsberater Jake Sullivan erklärte später, dass sich Präsident Biden zu der Bereitstellung von US-Panzern entschied, damit die Ukraine die geeignete Ausrüstung zur Selbstverteidigung erhält, aber auch um die westliche Geschlossenheit bei der Unterstützung der Ukraine sicherzustellen. Vgl. ABC News, „This Week“ Transcript 2-26-23: Jake Sullivan & Rep. Michael McCaul, 26.02.2023, <https://t1p.de/zi04t> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); Sullivans Aussage, dass Scholz auf Biden Druck ausgeübt habe, damit dieser die Abrams-Lieferung zusagte, weist die Bundesregierung zurück. Vgl. Politico, Germany disputes Biden adviser's account on Abrams tanks, 27.02.2023, <https://t1p.de/06268> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)
- 18 Gespräche mit US-Außenpolitik-Expertinnen und Experten, Februar 2023.
- 19 In der Vergangenheit, so Biden, habe der Sieg von Demokratie und Liberalismus über Faschismus und Autokratie die Schaffung einer freien Welt ermöglicht. Der Kampf zwischen beiden Systemen definiere aber nicht nur die Vergangenheit, sondern auch die Zukunft. Vgl. Joseph R. Biden, Jr., Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump, in: Foreign Affairs, März/April 2020; Bereits in einem Meinungsbeitrag von 2017 argumentierte Biden, dass die globale Führungsfähigkeit der USA mit ihrer Vorbildfunktion als Demokratie zusammenhängt: „In over 45 years of working in global affairs, I've observed a simple truth: America's ability to lead the world depends not just on the example of our power, but on the power of our example“. Vgl. Joe Biden, Joe Biden: Reclaiming America's Values, 14.09.2017, in: New York Times, S. 25 (Printausgabe), <https://t1p.de/4oquq> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)
- 20 Vgl. Why America Must Lead Again, siehe oben.
- 21 Im seinem Aufsatz bezog sich Biden insbesondere auf den russischen Präsidenten Wladimir Putin als Gegenspieler der USA, der andere Staaten davon zu überzeugen versuche, dass die „liberale Idee“ und das liberale Demokratiemodell gescheitert sei. Vgl. Why America Must Lead Again, siehe oben.
- 22 Auch in seiner Erklärung zur erneuten Präsidentschaftskandidatur erklärte Biden, dass es seine wichtigste Aufgabe bleibe, sich für Demokratie und Freiheit einzusetzen. Vgl. Joe Biden Launches His Campaign For President: Let's Finish the Job, Youtube-Video, 25.04.2023, <https://t1p.de/01q5p> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

Partner im Systemwettbewerb stehen. Diese Auffassung spiegelt sich in vielen Regierungsdokumenten wider. Laut der Nationalen Sicherheitsstrategie von Oktober 2022 versuchen Autokraten, die Demokratie zu untergraben und ein Regierungsmodell zu exportieren, das durch Repression im Inland und Zwang gegenüber dem Ausland gekennzeichnet ist.²³ Durch ihre Bemühungen, den Autoritarismus zu fördern und Desinformationen zu verbreiten, so der Jahresbericht der US-Geheimdienste vom März 2023, tragen Russland und China zur Verschärfung des Wettbewerbs zwischen demokratischen und autoritären Regierungsformen bei.²⁴

Nach seinem Amtsantritt im Januar 2021 kündigte Biden an, dass die USA wieder zum verlässlichen Partner der Alliierten werden und sich für die Aufrechterhaltung der liberalen internationalen Ordnung einsetzen würden („America is back“). Die Biden-Regierung wurde aber bald dafür kritisiert, dass sie autokratischen Entwicklungen wie dem Militärputsch in Myanmar (Februar 2021) oder dem Putsch des tunesischen Präsidenten Kais Saied wenig entgegensetzte. Der rasche Abzug der US-Truppen aus Afghanistan im August 2021 wurde von Kritikern als Zeichen dafür gesehen, dass Bidens Demokratie-Agenda, für die er im Wahlkampf geworben hatte, bereits gescheitert war.²⁵

Die Kritik an der Biden-Regierung wegen des Abzugs aus Afghanistan wurde schon bald von dem russischen Angriff auf die Ukraine überschattet. Durch sein entschiedenes Eintreten für die Ukraine konnte Biden seinem Anspruch auf eine Führungsrolle der USA in der Auseinandersetzung mit autokratischen Regimen sowie die Glaubwürdigkeit seiner „Demokratie-Agenda“ untermauern. Auch bei ihren europäischen Alliierten gewann die Biden-Regierung durch ihr Engagement für die Ukraine und die europäische Sicherheitsordnung Vertrauen zurück,

das durch den Afghanistan-Rückzug verloren gegangen war.²⁶

DAS „COUNTERING RUSSIA“-ARGUMENT

Seit Kriegsbeginn hat Biden die Unterstützung der Ukraine mit der Rolle der USA als Führungsnation des Westens beziehungsweise der „freien Welt“ verbunden.²⁷ Auch offizielle Dokumente wie die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) von Oktober 2022 verweisen auf diesen Anspruch. Laut NSS ist der „Bedarf an amerikanischer Führung“ so groß wie nie zuvor. Die Welt befinde sich inmitten eines strategischen Wettbewerbs um die Gestaltung der Zukunft der internationalen Ordnung. In diesem Wettbewerb führten die USA mit ihren Werten und arbeiteten im engen Schulterschluss mit ihren Verbündeten und Partnern und all jenen zusammen, die diese Interessen teilen.²⁸ In Bezug auf die Ukraine wird in der NSS ausgeführt, dass die USA eine vereinte, prinzipientreue und entschlossene Reaktion auf die russische Invasion „anführen“.²⁹ Die Aussagen westlicher Staats- und Regierungschefs verdeutlichen, dass sie Biden und die USA durchaus in dieser Führungsrolle sehen.³⁰

Im Februar 2023 zählte Biden die Erfolge dieser Bemühungen im Rahmen der transatlantischen Ukrainepolitik auf: „One year later, Kyiv stands. And Ukraine stands. Democracy stands.“ Bei der Unterstützung der Ukraine gehe es nicht nur um die Freiheit der Ukraine, sondern die Freiheit der Demokratie im Allgemeinen. Aus diesem Grund, betonte Biden, würden die USA und ihre Alliierten die Unterstützung der Ukraine auch künftig aufrechterhalten: „Democracies of the world will stand guard over freedom today, tomorrow and forever.“³¹

23 White House, National Security Strategy, Vorwort, 12.10. 2022 <https://t1p.de/096zy> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

24 Office of the Director of National Intelligence, Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community, 6.02.2023, S. 4/5, <https://t1p.de/9ngm7> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

25 Vgl. z.B. Janan Ganesh, The Ukraine war is not about democracy versus autocracy, in: Financial Times, 22.03.2022, <https://t1p.de/49fpa> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023). Biden argumentierte, dass die Afghanistan-Intervention der USA zu keiner Zeit das Ziel gehabt habe, eine zentralisierte Demokratie einzuführen, sondern einem erneuten terroristischen Angriff auf die USA vorzubeugen. Dieses Ziel sei erreicht worden und deshalb ein Abzug richtig. Vgl. z.B. Josh Rogin, President Biden's democracy agenda is in trouble, in: Washington Post, 19.08.2021, <https://t1p.de/6ob7h> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

26 Aus Gesprächen mit Vertretern der Bundesregierung, März 2023.

27 So soll Biden im Gespräch mit Scholz gesagt haben: „OK, I'm going to be the leader of the free world.“ Siehe ‚This Week‘ Transcript 2-26-23, siehe oben.

28 Weiter heißt es in der NSS: „As the world continues to navigate the lingering impacts of the pandemic and global economic uncertainty, there is no nation better positioned to lead with strength and purpose than the United States of America.“, Vgl. National Security Strategy, Vorwort, siehe oben.

29 Vgl. National Security Strategy, siehe oben, S. 26.

30 So bezeichnete der polnische Präsident Duda Biden als „wichtigsten Anführer der freien Welt“. Vgl. PBS Newshour, Biden in Poland promises U.S. and allies 'have Ukraine's back', 21.02.2023, <https://t1p.de/nxs13> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

31 White House, Remarks by President Biden Ahead of the One-Year Anniversary of Russia's Brutal and Unprovoked Invasion of Ukraine, 21.02.2023, <https://t1p.de/w2ily> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

Zugleich ermöglicht die umfassende Unterstützung der Ukraine es der Biden-Regierung zu signalisieren, dass die USA und ihre Alliierten Verstöße gegen internationales Recht nicht tolerieren und bereit sind, demokratische Partner bei der Verteidigung gegen autokratische Regime zu unterstützen. So argumentierte US-Verteidigungsminister Lloyd Austin im November 2022, dass die gemeinsamen Anstrengungen der westlichen Verbündeten zur Unterstützung der Ukraine zeigten, wie viele Länder auf der ganzen Welt bereit seien, sich für die regelbasierte internationale Ordnung einzusetzen.³²

Die Betonung von Freiheit und Demokratie steht in einer langen Linie der US-Außenpolitik seit der „The Great Arsenal of Democracy“-Rede Franklin D. Roosevelts vom Dezember 1940. Eine ähnliche Rhetorik wurde von führenden Politikern im Kalten Krieg angewandt, unter anderem von Ronald Reagan („Reagan-Doktrin“). Sie wurde später von den Neo-Konservativen in der Amtszeit George W. Bushs wieder aufgegriffen. Allerdings hat die Irak-Invasion von 2003, die heute von vielen Politikern beider Parteien als außenpolitischer Fehler bezeichnet wird, die Glaubwürdigkeit der US-Außenpolitik und insbesondere der Demokratieförderung schwer beschädigt. Manche Kommentatoren argumentieren deshalb, dass Biden – der als Senator damals der Irak-Invasion zugestimmt hatte – durch die Ukraine-Unterstützung das „Erbe des Irakkriegs“ zu überwinden und die außenpolitische Glaubwürdigkeit der USA wiederherzustellen versuche.³³

Die Auffassung, dass es bei der Unterstützung der Ukraine um die Verteidigung von Demokratie und Freiheit in der Auseinandersetzung mit Autokratien geht, wird nicht nur von der US-Regierung, sondern auch vielen führenden Kongressmitgliedern beider Parteien geteilt. So argumentierte Nancy Pelosi im Mai 2022, dass die ukrainische Bevölkerung nicht nur ihre eigene, sondern gleichzeitig auch die westliche Demokratie verteidige.³⁴ Eine ähnliche Haltung wird

von Mitch McConnell, Minderheitsführer der Republikaner im Senat³⁵, und vielen republikanischen Kongressmitgliedern vertreten. Auch republikanische Präsidentschaftskandidaten wie Nikki Haley und Mike Pence argumentieren, dass es im russischen Angriffskrieg um die „Freiheit“ gehe, für die sich die USA niemals aufhören würden einzusetzen.³⁶ Trotz der Kritik an der Irak-Invasion von 2003 sowie den langen Einsätzen in Afghanistan und im Irak sehen weiterhin auch viele Politiker die USA in einer globalen Führungsrolle. Diese Sichtweise findet offensichtlich auch größtenteils Zustimmung in der US-Bevölkerung. Laut einer Umfrage vom Juni 2023 sind 80 Prozent der Befragten, die sich als Demokraten bezeichnen, sowie 58 Prozent der Republikaner der Meinung, dass die USA demokratische Länder unterstützen sollten, wenn diese von nicht-demokratischen Staaten angegriffen werden.³⁷

Eine einstimmige Unterstützung findet Biden für sein Narrativ trotzdem nicht. Auch viele Demokraten sehen diese Rhetorik als nicht hilfreich an, wenn es um die praktische Umsetzung der US-Außenpolitik geht. Der Grund ist, dass weltweit viele Regierungen der Rhetorik der Biden-Regierung von der Verteidigung von Demokratie und Freiheit in der Auseinandersetzung mit autokratischen Staaten skeptisch gegenüberstehen.³⁸ Tatsächlich ist die große Mehrheit der US-Politiker objektiv gesehen durchaus selektiv, in welchen Regionen sie bereit ist, sich für Demokratie und Freiheit einzusetzen. So würden wahrscheinlich nur wenige Politiker bereit sein, eine Außenpolitik mitzutragen, mit der ein Land im Nahen Osten (mit Ausnahme Israels), Mittleren Osten oder Zentralasien militärisch massiv unterstützt würde, um dort die Freiheit zu verteidigen.

Kritik der MAGA-Republikaner

Sehr viel lautstärkere Kritik an der Rhetorik der Ukraine-Unterstützer kommt von dem Trump-nahen Flügel der Republikaner, häufig als MAGA („Make America Great Again“)-Flügel bezeichnet. Vertreter

32 U.S. Department of Defense, Austin: Nations Support Rules-Based Orders, 23.11.2022, <https://t1p.de/gw8iq> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

33 Ishaan Tharoor, 20 years later, U.S. invasion of Iraq hangs over war in Ukraine, in: Washington Post, 17.03.2023, <https://t1p.de/o18lQ> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

34 Auch der demokratische Abgeordnete Adam Schiff erklärte 2022 mit Bezug auf den Krieg: „This is a struggle of freedom against tyranny. (...) And in that struggle, Ukraine is on the front lines“. Vgl. New York Times, Pelosi Visit to Ukraine Signals Growing U.S. Resolve Against Russia, 1.05.2022, <https://t1p.de/brzv1> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

35 Vgl. z.B. Real Clear Politics, McConnell: „I’m Sorry Public Opinion Is Sliding,“ But The War In Ukraine Is The Most Important Thing „In The World Right Now“, 16.02.2023, <https://t1p.de/enwo0> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

36 Vgl. z.B. Nikki Haley on 2024 presidential bid, China, Trump, Ukraine, Youtube-Video, 16.02.2023, <https://t1p.de/upcgg> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); vgl. z.B. <https://t1p.de/smb02> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

37 Vgl. Ipsos, Reuters/Ipsos Poll: Russia Ukraine Conflict, 28.06.2023, <https://t1p.de/ngun3> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

38 Insbesondere viele Staaten des so genannten globalen Südens lehnen es ab, sich offen auf die Seite der US-Regierung zu stellen und deren Rhetorik von einer Auseinandersetzung zwischen Demokratien und Autokratien zu unterstützen. Zwar hat die große Mehrheit der UN-Mitglieder Russlands Angriff auf die Ukraine als Verstoß gegen die völkerrechtlichen Grundsätze der UN verurteilt, war aber (bisher) nicht bereit, Russland diplomatisch zu isolieren.

dieses Flügels lehnen außenpolitische Interventionen zur Verteidigung von Demokratie und Freiheit grundsätzlich ab.³⁹ Damit verfolgen sie eine ähnliche Haltung wie Donald Trump, der bereits im Wahlkampf 2015 das republikanische (neo-konservative) Mantra kritisierte, dass die US-Außenpolitik auch der Unterstützung von Demokratie und Freiheit (*democracy promotion*) diene oder gar den Zweck habe, ein demokratisches Regierungssystem zu „exportieren“. Die „Regime change“-Politik der Bush-Regierung und führender US-Politiker habe die USA in nutzlose Kriege geführt. In seiner Amtszeit lehnte Trump die Unterstützung von Demokratie als Element der US-Außenpolitik ab und sympathisierte mit repressiven Machthabern wie Wladimir Putin, dem ägyptischen Präsidenten Abdel Fattah el-Sisi oder dem philippinischen Präsidenten Rodrigo Duterte.⁴⁰ Trump stellte sich zudem gegen die Vorstellung, dass die USA die Rolle des „Anführers der freien Welt“ übernehmen sollten.⁴¹

Entsprechend dieser Linie kritisieren die Trump-loyalen Republikaner im Kongress regelmäßig die Biden-Regierung und beide Parteien für die Unterstützung der Ukraine.⁴² Sie fordern, amerikanische Steuergelder statt zur Unterstützung der Ukraine für die Vielzahl der Krisen in den USA und der Sicherung der amerikanischen Grenze zu Mexiko einzusetzen.⁴³ So weist die Trump-nahe Abgeordnete Marjorie Taylor Greene darauf hin, dass die Ukraine nicht der 51. Staat der USA sei und auch nicht entsprechend unterstützt werden sollte.⁴⁴

Die Kritiker werfen den Ukraine-Unterstützern außerdem vor, in der Ukraine ein neues „Nation-building“-Projekt zu betreiben (obwohl die Ukraine

seit über dreißig Jahren ein unabhängiger Staat ist). Sie befürchten die erneute Verstrickung der USA in einem „Never-ending war“, wobei sie sich auf die Einsätze im Irak und Afghanistan beziehen⁴⁵, und warnen vor der Stationierung von US-Bodentruppen in der Ukraine. Laut Senator J.D. Vance, seit Januar 2023 im Kongress, hat die Mehrheit der US-Bürger kein Interesse daran, erneut in einen langanhaltenden Konflikt hineingezogen zu werden. Daneben verweisen Vance und andere Republikaner regelmäßig auf die Gefahr einer nuklearen Eskalation mit Russland.⁴⁶ So warnte Kari Lake, Trump-nahe Politikerin aus Arizona, dass Milliarden Dollar aus US-Steuergeldern dafür eingesetzt würden, um in einem anderen Teil der Welt den dritten Weltkrieg anzuzetteln. Der russische Angriffskrieg gehe die USA nichts an.⁴⁷

Die Vertreter dieses Flügels der Republikaner sehen weniger in Russland, sondern vor allem in China eine Gefahr für die nationale Sicherheit, auf die sich die US-Außenpolitik konzentrieren sollte. In diesen Sichtweisen wurden die MAGA-Politiker von Tucker Carlson unterstützt, der bis zu seiner Absetzung im April 2023 als Moderator und Kommentator bei einer quotenstarken Sendung bei Fox News ein wichtiges Sprachrohr des MAGA-Flügels der Republikaner war. Carlson hat regelmäßig die Ukraine-Unterstützung kritisiert⁴⁸ und Verschwörungstheorien – beispielsweise über manipulierte Wahlmaschinen bei der Wahl 2020 – verbreitet.⁴⁹

Dieser Flügel der Republikaner vertritt also ein grundsätzlich anderes Verständnis davon, welche Rolle die USA in den internationalen Beziehungen einnehmen sollten, die sich fundamental von der Sichtweise der Biden-Regierung und der Mehrzahl

39 Ironischerweise sind viele Mitglieder dieses Flügel Mitglieder des „Freedom Caucus“ im Repräsentantenhaus.

40 Vgl. z.B. Thomas Carothers, *Democracy Promotion Under Trump: What Has Been Lost? What Remains?*, Carnegie Endowment for International Peace, 6.09.2017, <https://t1p.de/ftk9j> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

41 Trumps „America first“-Ansatz wurde oftmals als isolationistische Haltung missverstanden. Zwar lehnte Trump es ab, durch die US-Außenpolitik Werte und Prinzipien (wie z.B. die Förderung von Demokratie) durchzusetzen, nicht aber grundsätzlich den Einsatz militärischer Mittel. Beim Einsatz militärischer Mittel sollte so viel Gewalt wie möglich angewandt werden, um einen schnellen und vorher klar definierten „Sieg“ mit so wenig amerikanischen Opfern wie möglich zu erreichen. Dadurch sollten auch langfristige militärische Engagements wie in Afghanistan verhindert werden.

42 Vgl. z.B. Isaac Grafstein, *The Rise of the Right-Wing Peacenik*, 2.03.2023, <https://t1p.de/840rr> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

43 Siehe z.B. die Aussagen des Kongressabgeordneten Matt Gaetz auf Twitter, 22.12.2022, <https://t1p.de/rb715> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

44 Taylor Greene hat auch davor gewarnt, dass die US-Hilfe in die Hände von „Nazi-Milizen“ in der Ukraine gelangen könnten. Vgl. z.B. Scott McDonald, *Marjorie Taylor Greene Says Nazi May be Getting Biden's Ukraine Aid*, in: Newsweek, 21.03.2022, <https://t1p.de/840rr> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

45 Laut Hawley machen die USA nach den außenpolitischen Fehlern der Vergangenheit mit den „ewigen Kriegen“ wieder einen ähnlichen strategischen Fehler in der Ukraine. Siehe z.B. Rede von Josh Hawley vom Februar 2023, vgl. Heritage Foundation, *China and Ukraine: A Time for Truth*, 16.02.2023, <https://t1p.de/fcpjq> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

46 Er stimme deshalb mit Donald Trumps Sichtweise überein, den Krieg so schnell wie möglich zu beenden. Vgl. Real Clear Politics, *J.D. Vance: We Are \$120 Billion And Counting In Ukraine, And What Have We Gotten Out Of It? A Massive Quagmire*, 15.03.2023, <https://t1p.de/lb7xu> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); vgl. Newsweek, *Full List of Republicans Backing Matt Gaetz's Resolution to End Ukraine Aid*, 9.02.2023, <https://t1p.de/t21vj> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

47 Vgl. Internet Archive, *Kari Lake Speaks at CPAC Dinner*, 4.03.2023, <https://t1p.de/vx4uv> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

48 Vgl. z.B. Fox News, *Tucker Carlson: This is the reality about Ukraine's Zelenskyy*, 7.12.2022, <https://t1p.de/hf763> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); Carlsons Standpunkte zur Ukraine werden auch häufig in den russischen Staatsmedien zitiert.

49 Vgl. z.B. Alison Durkee, *Here's What Tucker Carlson Said In Lawsuits That Reportedly Led To His Firing*, in: Forbes, 26.04.2023, <https://t1p.de/b81h2> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

der führenden Kongressmitglieder beider Parteien unterscheidet. Innerhalb der Republikanischen Parteien kommt es seit Jahren zu scharfen Auseinandersetzungen über die außenpolitische Ausrichtung der USA. Sollten sich bei den Wahlen 2024 die Trump-nahen Politiker durchsetzen, hätte dies erhebliche Folgen für die künftige US-Außen- und Sicherheitspolitik, die Rolle der USA in der Welt und die Beziehungen zu ihren Alliierten und Partnern.

Republikanische Kritiker in der Minderheit

Die republikanischen Kongressmitglieder, die eine weitere Unterstützung der Ukraine ablehnen, sind (bisher) in der Minderheit, erhalten allerdings medial viel Aufmerksamkeit. Das lässt sich an der Zustimmung zu den Hilfspaketen (*supplemental appropriations*) aufzeigen, die der Kongress im Jahr 2022 bewilligt hat. So stimmten im Mai 2022 von damals 213 republikanischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus 57 Mitglieder gegen ein Hilfspaket (über 39,8 Milliarden US-Dollar) zur Unterstützung der Ukraine.⁵⁰ Seit den Zwischenwahlen ist die Zahl der republikanischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus, die neue Ukrainehilfen ablehnen, gewachsen. Im Senat lehnt ein deutlich kleinerer Anteil von Republikanern die Ukraine-Unterstützung grundsätzlich ab. Im Mai 2022 stimmte lediglich Senator Josh Hawley gegen das Ukraine-Hilfspaket. Im neuen Kongress zählen neben Josh Hawley die Senatoren JD Vance, Mike Lee und Rand Paul zu den schärfsten Kritikern der Unterstützung.⁵¹

Dem gegenüber steht eine Vielzahl führender Kongressmitglieder, die sich für eine weitere Unterstützung der Ukraine einsetzen, auch wenn manche eine andere Strategie bei der Unterstützung einfordern (siehe unten). Dazu zählen der Großteil der demokratischen Senatoren und Abgeordneten sowie die Mehrheit der republikanischen Senatoren um

Minderheitsführer Mitch McConnell.⁵² Auch im Repräsentantenhaus tritt die Mehrheit der republikanischen Abgeordneten für eine weitere Unterstützung ein, darunter die Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses (Michael McCaul), des Streitkräfteausschusses (Mike Rogers) und des Sonderausschusses für die Geheimdienste (Mike Turner).⁵³

Laut einer Gallup-Umfrage vom Januar 2023 befürwortete eine Mehrheit der befragten republikanischen Wähler (53 Prozent) eine weitere Unterstützung der Ukraine, selbst wenn diese zu einer Verlängerung des Kriegs beitragen sollte. 41 Prozent sprachen sich für eine rasche Beendigung des Ukraine-Krieges aus, selbst wenn dies bedeuten würde, dass ukrainische Gebiete an Russland abgetreten werden müssten.⁵⁴ Allerdings zeigen Umfragen von Pew Research seit Kriegsbeginn auch, dass der Anteil der republikanischen Wähler, die der Meinung sind, die USA leisteten zu viel Unterstützung, zwischen März 2022 (9 Prozent), Mai 2022 (17 Prozent), Januar 2023 (40 Prozent) und Juni 2023 (44 Prozent) stetig gewachsen ist.⁵⁵ Laut einer Umfrage vom Juni 2023, die wenige Tage nach dem Wagner-Aufstand in Russland durchgeführt wurde, befürworteten erneut 56 Prozent der Republikaner (und 81 Prozent der Demokraten) die militärische Unterstützung der Ukraine.⁵⁶

Dem Sprecher des Repräsentantenhauses, dem Republikaner Kevin McCarthy, obliegt es, zwischen den Befürwortern und Kritikern der Ukraine-Unterstützung im Repräsentantenhaus zu vermitteln. McCarthys Aussagen vom Oktober 2022, dass künftig keine weiteren „Blankoschecks“ für die Unterstützung der Ukraine ausgestellt würden, dienten dazu, sich den Rückhalt der kritischen Stimmen seiner Partei zu sichern.⁵⁷ Wie wichtig dies war, zeigte sich bei seiner Wahl zum Sprecher des Repräsentantenhauses im

50 Mychael Schnell und Emily Brooks, House approves \$40B in aid for Ukraine; 57 Republicans vote 'no', in: The Hill, 10.05.2022, <https://t1p.de/gra2g> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

51 Im April 2023 drohten republikanische Kongressmitglieder damit, künftige Hilfspakete abzulehnen, sofern diese mit keiner klaren diplomatischen Strategie zur Beendigung des Krieges verknüpft seien. Unter den Unterzeichnern waren 16 Abgeordnete des Repräsentantenhauses sowie die Senatoren Mike Lee, Rand Paul und J.D. Vance. Vgl. den Brief an Joe Biden vom 20.04.2023, <https://t1p.de/rit64> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); weitere republikanische Senatoren, die sich in der Vergangenheit aus unterschiedlichen Gründen kritisch zur Ukraine-Unterstützung geäußert haben und deshalb in dieser Hinsicht als „Wackelkandidaten“ gelten, sind Tom Cotton, Steven Danes und John Neely Kennedy. Gespräch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Kongress, Washington, DC, April 2023.

52 Zu den größten Kritikern der Ukraine-Unterstützung der republikanischen Senatoren gehören Josh Hawley und der neue Senator J.D. Vance, der bereits im Wahlkampf 2022 die umfassende Unterstützung der Ukraine kritisiert hatte.

53 Die überparteiliche Zustimmung zur Ukraine-Unterstützung wurde auch in der „Ukraine Victory Resolution“ deutlich, die eine überparteiliche Gruppe von Abgeordneten Ende April 2023 in den Kongress einbrachte und die auch von vielen Senatoren unterstützt wurde. Die Resolution bekräftigt, dass ein ukrainischer Sieg die vollständige Rückgabe aller ukrainischen Gebiete in den Grenzen von 1991 beinhalten muss. Einer der Co-Initiatoren ist der Trump-naher Abgeordnete Joe Wilson. Vgl. US Congress, H.Res.332 - Expressing the sense of the House of Representatives on Ukrainian victory, 26.04.2023, <https://t1p.de/rit64> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

54 Gallup, One Year Later, Americans Still Stand by Ukraine, 6.02.2023, <https://t1p.de/rit64> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

55 Pew Research Center, More than four-in-ten Republicans now say the U.S. is providing too much aid to Ukraine, 15.06.2023, <https://t1p.de/qiuyu> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

56 Reuters/Ipsos Poll: Russia Ukraine Conflict, siehe oben.

57 Im Mai 2023 erklärte McCarthy dagegen seine grundsätzliche Zustimmung zur Ukraine-Unterstützung. Vgl. New York Times, McCarthy Pledges

Januar 2023, die er erst nach mehreren Wahlgängen gewann. Seitdem ist McCarthy innerparteilich geschwächt. Für ihre Zustimmung haben die MAGA-Abgeordneten Konzessionen gefordert, insbesondere in Bezug auf Kürzungen des US-Haushalts (siehe unten).

Kein Regime Change

Ein weiterer Kritikpunkt des MAGA-Flügels ist der Vorwurf, dass die Biden-Regierung mit ihrer Unterstützung der Ukraine auf einen Regierungswechsel in Russland abziele. Diese Vermutung wurde nicht zuletzt durch Aussagen Bidens vom März 2022 befeuert, als er bei einer Rede in Bezug auf Putin sagte: „For God’s sake, this man cannot remain in power.“ Später erklärte Biden, dass er zwar der Auffassung sei, dass Putin nicht an der Macht bleiben solle, betonte aber gleichzeitig, dass die USA keine Politik betrieben, die auf einen Regierungswechsel in Russland abziele.⁵⁸ Nach der Wagner-Rebellion erklärte Biden, die USA hätten mit den Ereignissen nichts zu tun.

Auch andere Regierungsvertreter distanzieren sich regelmäßig von der Behauptung, es sei Ziel der US-Politik, einen Regimewechsel in Russland zu befördern. Sehr wohl ziele die Ukraine-Unterstützung aber auf die Schwächung des russischen Regimes. So erklärte zum Beispiel US-Verteidigungsminister Lloyd Austin im Mai 2022, dass eines der Ziele der US-Unterstützung sei, Russlands militärische Fähigkeiten so zu schwächen, dass es in den nächsten Jahren ähnliche Angriffskriege nicht mehr führen könne. Diese Sichtweise wird von der überwiegenden Mehrheit der Kongressmitglieder geteilt; es gibt allerdings Ausnahmen. So rief Senator Lindsey Graham im März 2022 zur Ermordung Putins auf; eine Aussage, von der sich andere Republikaner distanzieren.⁵⁹

Die Sichtweise allerdings, dass die USA sich Russlands Angriffskrieg entgegenstellen sollten – häufig unter dem Stichwort „Countering Russia“ zusammengefasst – wird von der großen Mehrheit der Kongress-Mitglieder beider Parteien geteilt. Da auch die überwiegende Mehrheit der Amerikaner Russlands brutalen Krieg als eklatante Verletzung des Völkerrechts sehen, ist es für die

Kongress-Mitglieder bisher nicht schwierig, die Ukraine-Unterstützung in ihren Wahlkreisen als moralisch und strategisch richtig darzustellen.⁶⁰

Tatsächlich hat sich seit dem Beginn der russischen Invasion die Bewertung Russlands in den USA deutlich verschlechtert. Noch im Januar 2022 sahen 49 Prozent der US-Bürger Russland als „Wettbewerber“ an. Seit der Invasion bezeichnet die überwiegende Mehrheit der demokratischen (72 Prozent) und republikanischen Wähler (69 Prozent) Russland als „Feind“ (siehe Umfrageergebnissen). Es ist unwahrscheinlich, dass sich diese Haltung grundlegend ändert.

DER ZUSAMMENHANG ZUM SYSTEMWETTBEWERB MIT CHINA

Sowohl die Biden-Regierung als auch die große Mehrheit der Kongress-Abgeordneten beider Parteien sehen in China die größte außenpolitische Herausforderung für die USA. An der gängigen Haltung, dass sich die USA und ihre internationalen Partner mit China in einem Systemwettbewerb befinden, hat auch der russische Angriffskrieg nichts geändert. Allerdings sehen viele US-Politiker in der weiteren Ukraine-Unterstützung nicht nur ein wichtiges Element zur Abschreckung Russlands, sondern auch Chinas. Die Sichtweise, dass die Ukraine-Unterstützung zu Lasten einer Konzentration auf China geht, teilt bisher nur eine Minderheit von Kongressmitgliedern.

Hauptaugenmerk auf China

Die jahrzehntelang verfolgte Erwartung verschiedener US-Regierungen, dass Chinas Einbindung in die Weltwirtschaft und die globale Ordnung – unter anderem durch den Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001 – zur Liberalisierung des Landes beitragen würde, halten die meisten US-Politiker heute für eine Fehleinschätzung.⁶¹ Schon die Obama-Regierung sah Chinas Politik gegenüber seinen Nachbarstaaten zunehmend kritisch. 2011 kündigte sie an, ihre Aufmerksamkeit und Ressourcen verstärkt auf Ostasien auszurichten („pivot to Asia“). Obamas Nachfolger Trump verfolgte eine konfrontative Außen- und vor allem Handelspolitik gegenüber

Continued Support for Ukraine, 1.05.2023, <https://t1p.de/og9zu> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

58 Vgl. z.B. NBC News, Biden’s suggestion that Putin must go causes anxiety in Europe, 28.03.2022, <https://t1p.de/p0x4y> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

59 Aussagen von Lindsey Graham auf Twitter vom 4.03.2022, vgl. Lindsey Graham (@LindseyGrahamSC) / Twitter, Graham brachte daneben eine Resolution im Senat ein, durch die Russland als staatlicher Sponsor von Terrorismus verurteilt werden soll.

60 Gespräche mit Mitarbeitern im US-Kongress, Washington, DC, April 2023.

61 Vgl. Christian Science Monitor, In new Congress, a bipartisan push to take on China, 1.03.2023, <https://t1p.de/2tfob> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

Peking. Die Biden-Regierung setzt diesen konfrontativen Ansatz fort.⁶²

Die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) der Biden-Regierung, die im Oktober 2022 und somit nach dem russischen Angriff auf die Ukraine veröffentlicht wurde, definiert China als größte geopolitische Herausforderung für die USA. Laut NSS stehen die USA und ihre Partner mit China im strategischen Wettbewerb um die Gestaltung der Zukunft der internationalen Ordnung. China sei der einzige Konkurrent, der sowohl die Absicht habe, die internationale Ordnung neu zu gestalten, als auch in zunehmendem Maße über die wirtschaftliche, diplomatische, militärische und technologische Macht verfüge, dieses Ziel zu erreichen.⁶³ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen die US-Geheimdienste. In ihrer Bedrohungsanalyse vom März 2023 heißt es, die USA und ihre Alliierten stünden in einem strategischen Wettbewerb mit China und Russland.⁶⁴ Dies deckt sich mit der Nationalen Verteidigungsstrategie (NDS) vom Oktober 2022, in der vor einer „wachsenden, multidisziplinären Bedrohung“ durch China gewarnt und auf eine Stärkung der amerikanischen Abschreckung gegenüber China gedrängt wird.⁶⁵

Die China-kritische Haltung der Regierung wird von der großen Mehrheit der Republikaner und Demokraten im Kongress geteilt, wenn auch mit Nuancen. Um dieser Haltung Nachdruck zu verleihen haben die Republikaner im Februar 2023 einen Sonderausschuss zu China im Repräsentantenhaus eingerichtet. Laut dem republikanischen Ausschussvorsitzenden Mike Gallagher stehen im Systemkonflikt mit China und der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) grundlegende Freiheitsrechte auf dem Spiel.⁶⁶

US-Regierung und Kongressmitglieder warnen zudem regelmäßig vor einem möglichen chinesischen

Angriff auf Taiwan. Laut US-Militärs und Geheimdiensten strebt die chinesische Führung an, bis 2027 die militärischen Fähigkeiten zur erfolgreichen Invasion Taiwans zu entwickeln (ohne diese aber notwendigerweise einzusetzen).⁶⁷ Zwar gibt es Stimmen in den US-Streitkräften, die vor einem noch früheren Ausbrechen des Taiwan-Konflikt warnen⁶⁸, doch ist die Biden-Regierung nicht davon überzeugt, dass China in nächster Zukunft einen Angriff auf Taiwan plant. Laut Geheimdienstkoordinatorin Avril Haines geht die chinesische Regierung zwar zunehmend aggressiv vor und fordert die USA und ihre globale Führungsrolle heraus. Zugleich sei man in Peking aber auch der Ansicht, dass es für China vorteilhaft sei, wenn vorerst stabile Beziehungen mit den USA bewahrt bleiben.⁶⁹

Grundsätzlich gibt es innerhalb der US-Regierung unterschiedliche Haltungen dazu, wie konfrontativ die amerikanische Chinapolitik ausfallen sollte. Während Jake Sullivan, Bidens Sicherheitsberater, in Bezug auf China als außenpolitischer Falke gilt⁷⁰, hat Jannet Yellen, US-Finanzministerin, mehrfach auf die Notwendigkeit konstruktiver wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit China hingewiesen. Einen offenen Konflikt möchten selbst die Falken vermeiden. Regierungsvertreter warnen davor, die Gefahr eines Konflikts mit China als unvermeidlich darzustellen.⁷¹

Ukraine-Hilfe soll abschrecken

Durch den russischen Angriffskrieg hat sich die Wahrnehmung der wichtigsten außenpolitischen Herausforderungen der USA nicht verändert. Vielmehr spielt auch in der Debatte um die amerikanische Ukrainepolitik die Rolle Chinas eine zunehmend wichtige Rolle. Im Kongress lassen sich zwei gegensätzliche Sichtweisen unterscheiden: Viele Senatoren und Abgeordnete sind der Überzeugung, dass eine umfassende Unterstützung der Ukraine eine

62 Allerdings hat die Biden-Regierung repressive Maßnahmen der Trump-Regierung, wie beispielsweise gegen chinesische Forscher in den USA im Rahmen der „China Initiative“, zurückgenommen.

63 National Security Strategy, siehe oben.

64 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community, siehe oben.

65 Die NDS räumt der von China ausgehenden Herausforderung im indopazifischen Raum und der von Russland ausgehenden Herausforderung in Europa Vorrang gegenüber anderen Konflikten ein. Vgl. U.S. Department of Defense, 2022 National Defense Strategy of the United States of America, 27.10.2022, <https://t1p.de/3w6bo> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

66 Vgl. In new Congress, a bipartisan push to take on China, siehe oben.

67 Vgl. USNI News, Milley: China Wants Capability to Take Taiwan by 2027, Sees No Near-term Intent to Invade, 23.06.2021, <https://t1p.de/kbmg3> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

68 Im Januar 2023 wurde ein internes Memo eines US-Luftwaffengenerals bekannt, der vor einem Krieg mit China bereits im Jahr 2025 warnte. Das Pentagon erklärte, dass diese Sichtweise nicht der des Verteidigungsministeriums entspricht. Vgl. NBC News, Air Force general predicts war with China in 2025, tells officers to prep by firing ‚a clip‘ at a target, and ‚aim for the head‘, 28.01.2023, <https://t1p.de/hzn11> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

69 Siehe Senate committee hearing on global security threats currently facing the U.S. – 3/8/23, 8.03.2023, Youtube-Video, <https://t1p.de/53hjk> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

70 Vgl. z.B. Sullivans Vortrag vom Mai 2023, vgl. Brookings Institution, The Biden administration's international economic agenda: A conversation with National Security Advisor Jake Sullivan, 27.04.2023, <https://t1p.de/3r364> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

71 Vgl. Defense One, ‚Lower the Rhetoric‘ on China, Says Milley, 31.03.2023, <https://t1p.de/rbnqn> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

Signalwirkung hat, um China von einem Angriff auf Taiwan abzuschrecken. Eine Minderheit glaubt dagegen, dass der Fokus auf den russischen Angriffskrieg dazu führt, dass die Biden-Regierung die Bedrohung vernachlässigt, die China für die geostrategische Position der USA darstellt.

Bereits seit Beginn der russischen Invasion werden in der US-Debatte – beispielsweise im Kongress und in den US-Medien – Parallelen zu einem möglichen chinesischen Angriff auf Taiwan gezogen. Das Argument lautet, dass die USA mit ihrer Unterstützung der Ukraine gegenüber China signalisieren, dass Taiwan im Falle eines chinesischen Angriffs ähnlich umfassend unterstützt würde. In dieser Sichtweise, die von führenden Vertretern beider Parteien geteilt wird, dient die Ukrainepolitik neben der Unterstützung Kiews auch der Abschreckung Chinas.

Zwar lassen sich keine öffentlichen Aussagen finden, in denen Präsident Biden eine direkte Parallele zwischen dem russischen Angriffskrieg und einem Konflikt um Taiwan zieht. Biden hat aber vielfach darauf hingewiesen, dass die Unterstützung der Ukraine aus der Verpflichtung seiner Regierung zur Aufrechterhaltung einer regelbasierten internationalen Ordnung herrührt. Zugleich hat sich Biden vielfach zur Verpflichtung der USA gegenüber Taiwans Sicherheit bekannt.⁷² Auch in der NSS wird betont, dass die USA an ihrer Verpflichtung zur Unterstützung von Taiwans Selbstverteidigung festhielten und Fähigkeiten aufrechterhielten, um auf die Anwendung von Gewalt oder Zwang gegenüber Taiwan angemessen reagieren zu können.⁷³ Daneben hat Biden mehrfach betont, dass die USA Taiwan im Fall eines chinesischen Angriffs auch militärisch unterstützen würden – eine Aussage, die vor ihm kein anderer US-Präsident so deutlich gemacht hat.⁷⁴ Diese Position wird von führenden demokratischen Politikern unterstützt. So diente der umstrittene Taiwan-Besuch von Nancy

Pelosi, damals Sprecherin des Repräsentantenhauses, vom August 2022 auch dazu, die US-Unterstützung für Taiwans Selbstverteidigung zu bekräftigen.

An den Aussagen von Regierungsvertretern lässt sich die Einschätzung ablesen, dass die Abschreckung gegenüber China wirkt. Laut CIA-Chef William Burns analysiert die chinesische Führung Russlands militärische Fehler in der Ukraine genau.⁷⁵ Angesichts der ukrainischen Erfolge würden auf Seiten der chinesischen Führung die Zweifel wachsen, ob China eine erfolgreiche Taiwan-Invasion durchführen könne.⁷⁶

Noch expliziter als die Biden-Regierung verweisen republikanische Politiker auf die Abschreckungswirkung der Ukraine-Unterstützung, darunter die Senatoren Lindsey Graham, Marco Rubio und Tom Cotton⁷⁷, die bisher eine entschlossene Unterstützung der Ukraine befürwortet haben. Aus ihrer Sicht würde ein russischer Erfolg in der Ukraine Putin zum Angriff auf weitere europäische NATO-Länder ermutigen. Wenn die USA Russlands Vorgehen tolerierten, würde sich die chinesische Führung zu ähnlichen Schritten ermutigt sehen.⁷⁸ Auch Nikki Haley argumentiert, dass nur ein ukrainischer Sieg Russland, China und Iran von künftigen aggressiven Handlungen abschrecken würde. Die USA müssten ihren Feinden klar signalisieren: „Wenn du dich mit unseren Freunden anlegst, legst du dich mit den USA an.“ Da China Russlands wichtigster Unterstützer sei, würde bei einem Sieg Russlands in der Ukraine auch China gewinnen.⁷⁹ Die Sichtweise, dass die Ukraine-Unterstützung zur Abschreckung Chinas beiträgt, wird auch von führenden Demokraten im Kongress vertreten.⁸⁰ Laut Umfrageergebnissen vom Juni 2023 findet sie auch die Zustimmung einer Mehrheit der Wähler. Demnach stimmen 88 Prozent der demokratischen Wähler und 76 Prozent der republikanischen Wähler der Aussage zu, dass die Ukraine-Unterstützung China und anderen globalen Konkurrenten

72 Im Rahmen ihrer „Ein-China-Politik“ erkennen die USA Taiwans Unabhängigkeit offiziell nicht an, lassen im Rahmen des Konzepts der „strategischen Ambiguität“ (*strategic ambiguity*) aber absichtlich offen, ob sie Taiwan im Falle eines chinesischen Angriffs verteidigen würden. Allerdings beliefern die USA Taiwan seit Jahrzehnten mit militärischer Ausrüstung.

73 National Security Strategy, siehe oben., S. 24.

74 Vgl. z.B. Reuters, Biden says he would be willing to use force to defend Taiwan, 23.05.2022, <https://t1p.de/4eqvn> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

75 Vgl. CIA chief says Ukraine war forcing China to rethink Taiwan invasion, 21.06.2022, Youtube-Video, <https://t1p.de/ih1n1> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

76 Vgl. Associated Press, CIA chief: China has some doubt on ability to invade Taiwan, 26.02.2023, <https://t1p.de/mdbgx> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

77 Graham ist u.a. Mitglied des Senate Committee on Appropriations und des Senate Committee on the Budget und damit eine wichtige Stimme bei der Entscheidung über weitere Ukraine-Hilfspakete. Rubio ist u.a. Mitglied des Senate Committee on Appropriations und des Committee on Foreign Relations, Cotton ist Mitglied des Committee on Armed Services.

78 Vgl. z.B. Tom Cotton, The American Case for Supporting Ukraine, in: Wall Street Journal, 8.02.2023; vgl. Watch Sen. Graham push back on DeSantis' Ukraine comments, 15.03.2023, Youtube-Video, <https://t1p.de/xzlug> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

79 Vgl. Nikki Haley, China Wins if Russia Conquers Ukraine, in: Wall Street Journal, 20.03.2023, <https://t1p.de/obcn9> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

80 Gespräche mit US-Außenpolitik-Expertinnen und Experten, Februar/März 2023; vgl. z.B. auch den Meinungsbeitrag von Bob Menendez, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Senat, vgl. Bob Menendez, This is How the U.S. Will Stand With Taiwan, 3.08.2022, <https://t1p.de/ko6y9> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

zeige, dass die USA den Willen und die Fähigkeit zum Schutz ihrer Interessen und ihrer Verbündeten haben.⁸¹

Auf Kosten Taiwans?

Dagegen kritisieren einige Republikaner, insbesondere des MAGA-Flügels, dass der Fokus auf die Ukraine zulasten der Unterstützung Taiwans gehe. Sie warnen, dass die umfassende Ukraine-Unterstützung dazu führen könne, dass den USA im Fall eines chinesischen Angriffs auf Taiwan nicht die notwendigen Fähigkeiten und Kapazitäten zur Verfügung stünden, um Taiwan angemessen zu unterstützen. Sie verlangen deshalb die Verringerung oder gar Einstellung der Ukraine-Hilfen.

Zu den prominenten Vertretern dieser Sichtweise zählen die republikanischen Senatoren Josh Hawley und J.D. Vance. So fordert Hawley eine Verringerung der Ukraine-Unterstützung, um US-Ressourcen für einen eventuellen Konflikt im Indo-Pazifik verfügbar zu haben.⁸² Diese Sichtweise vertritt auch Elbridge Colby, der in der Trump-Regierung im Verteidigungsministerium federführend an der National Defense Strategy von 2018 mitgewirkt hatte. Colby kritisiert die Biden-Regierung dafür, dass sie die militärischen Fähigkeiten der USA nicht ausreichend erweitere, um angemessen auf die Bedrohung Taiwans durch China reagieren zu können.⁸³ Die Biden-Regierung betreibe eine realitätsferne Politik, wenn sie glaube, sie könne gleichzeitig die Ukraine unterstützen und einen möglichen Konflikt mit China bestehen.⁸⁴ Bisher sind die Senatoren Hawley und Vance innerhalb der Republikaner sowohl im Senat als auch im Repräsentantenhaus in einer Minderheit.⁸⁵

Argumentationshilfe für die Ukraine-Unterstützung

Mit dem Andauern des Kriegs in der Ukraine spielt der Systemwettbewerb mit China eine zunehmend wichtige Rolle im politischen Diskurs. Eine Verknüpfung beider Politikfelder könnte im Kongress künftig als Argument für die weitere Unterstützung der Ukraine dienen.

In der Annahme, dass China und Russland das gemeinsame Ziel haben, die US-Dominanz im internationalen System zu schwächen, verfolgen US-Regierung und der Kongress die immer engere Zusammenarbeit zwischen Moskau und Peking, der sich beide Regierungschefs seit Februar 2022 („No limits partnership“) verschrieben haben, sehr aufmerksam.⁸⁶ US-Politiker werten die Tatsache, dass die chinesische Regierung die russische Invasion nicht öffentlich kritisiert, obwohl sie regelmäßig die Bedeutung der territorialen Integrität und Souveränität aller Staaten betont, als Anzeichen dafür, dass Peking Interesse daran hat, dass Wladimir Putin an der Macht bleibt.⁸⁷

Die Biden-Regierung hat Peking mehrfach davor gewarnt, Russland im russischen Angriffskrieg militärisch zu unterstützen und US-Sanktionen gegen Russland zu umgehen. Im Februar 2023 warnte US-Außenminister Blinken China erneut davor, Russland Militärmaterial oder Güter, die für die Herstellung militärischer Ausrüstung genutzt werden können (Dual-use-Güter), zur Verfügung zu stellen.⁸⁸ Die chinesische Regierung hat Russland bisher offiziell keine militärische Unterstützung angeboten und weist die Vermutung zurück, China untergrabe die westlichen Sanktionen gegen Russland (zum Beispiel das Verbot des Verkaufs von Mikrochips, die von der russischen Waffenindustrie genutzt werden können). US-Militärvertreter sind aber der Meinung, dass China Russland sehr wohl über Drittstaaten militärisch relevante Güter zur Verfügung stellt,⁸⁹ worauf auch

81 Vgl. Reuters/Ipsos Poll: Russia Ukraine Conflict, siehe oben.

82 Vgl. z.B. die Rede von Josh Hawley bei der Heritage Foundation, siehe oben.

83 Elbridge Colby, America Must Prepare for a War Over Taiwan, in: Foreign Affairs, August 2022, <https://t1p.de/qj88i> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

84 Angesichts des Verbrauchs von US-gelieferter Munition in der Ukraine würde die US-Munition laut Colby im Fall eines Taiwankonflikts für nur eine Woche ausreichen. Die Regierung lehnt diese Kritik ab, vgl. z.B. die Aussagen von Kathleen Hicks, stellvertretende Verteidigungsministerin, vgl. Associated Press, How Ukraine war has shaped US planning for a China conflict, 16.02.2023, <https://t1p.de/32u07> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

85 Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im US-Kongress, März und April 2023.

86 Seit Beginn des russischen Angriffskriegs hat sich die wirtschaftliche Zusammenarbeit beider Länder intensiviert, z.B. durch chinesische Importe von russischem Erdgas und Öl. Beide Regierungen haben im März 2023 eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit bis 2030 und des „strategischen Zusammenwirkens“ vereinbart.

87 Vgl. z.B. Alexander Gabuev, Inside China's Peace Plan for Ukraine, Carnegie Endowment for International Peace, 1.03.2023, <https://t1p.de/fdyqe> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

88 Reuters, Blinken warns China's Wang Yi against aiding Russia in Ukraine, 19.02.2023, <https://t1p.de/x98q5> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

89 Gespräche mit Militärexperten in Washington, DC, April 2023.

Medienberichte hingewiesen haben.⁹⁰ Zudem haben beide Länder ihre Zusammenarbeit im Vereidigungsbereich ausgebaut und gemeinsame Militärmanöver durchgeführt. Auch der Kongress verfolgt diese Entwicklungen aufmerksam. Der „National Defense Authorization Act“ für das Jahr 2023 – das Bundesgesetz, das den Haushalt des US-Verteidigungsministeriums bestimmt – verlangt von der Regierung regelmäßige Berichte darüber, wie und ob China den russischen Krieg unterstützt.⁹¹

Unter US-Politikern ist die Hoffnung gering, dass China eine konstruktive Rolle bei der Beendigung des russischen Angriffskriegs spielen könnte. Sie haben den chinesischen „Friedensvorschlag für die Ukraine“ vom März 2023 als eine einseitige Stellungnahme zugunsten russischer Interessen wahrgenommen. Allerdings bezeichnete die Biden-Regierung das Telefonat zwischen Xi Jinping und Selenskyj vom April 2023 als gute Nachricht, da es wichtig sei, dass die chinesische Regierung die ukrainische Sichtweise auf die illegale Invasion Russlands besser verstehe.

Führende Politiker beider Parteien teilen die Auffassung, dass der Ansatz richtig sei, sich zunächst um Russland zu „kümmern“, ohne aber China aus den Augen zu verlieren.⁹² Je enger der Zusammenhang ist, der zwischen dem russischen Angriffskrieg und dem Systemkonflikt mit China hergestellt wird, desto unwahrscheinlicher ist ein rascher Rückzug der USA aus der Ukraine-Hilfe.

DIE KÜNFTIGE US-UKRAINEPOLITIK

Das entschiedene Entgegenreten gegen Russland – Inbegriff eines aggressiv auftretenden autokratischen Regimes – ist ein wichtiger Faktor, der bisher eine breite Unterstützung der Ukrainepolitik im Kongress gesichert hat. Auch spielen der Systemwettbewerb mit China und die Befürchtung, dass China Russland indirekt unterstützt, eine zunehmend wichtige Rolle. Diese geopolitischen

Gesichtspunkte werden weiterhin wichtige Faktoren für die Entscheidungsfindung im Kongress bleiben.

Die Debatte um die Ukrainepolitik wird allerdings auch von praktischen Faktoren beeinflusst, darunter der zunehmenden Knappheit von Munition und verfügbaren Waffensystemen. Deshalb fordern einige US-Politiker, die militärischen Ressourcen mit Blick auf einen eventuellen Konflikt mit China zu schonen. Andere verlangen dagegen eine schnelle Ausweitung der militärischen Unterstützung, um es der Ukraine zu ermöglichen, noch vor den Wahlen 2024 große Teile ihres Staatsterritoriums zurückzuerobern. Im republikanischen Vorwahlkampf ist mit scharfen Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern der Unterstützung zu rechnen, und auch im eigentlichen Wahlkampf wird die Ukrainepolitik voraussichtlich ein wichtiges außenpolitisches Thema sein.

Knappheiten im US-Waffenarsenal

Seit Sommer 2022 warnen US-Rüstungsexperten immer dringender vor den strategischen Risiken, die entstehen, weil die Lieferungen an die Ukraine immer größere Lücken in die Waffenbestände der US-Streitkräfte reißen. Studien weisen darauf hin, dass es einige Jahre dauern könne, bis die US-Industrie Waffensysteme, die sich für die Selbstverteidigung der Ukraine bewährt haben (zum Beispiel Modelle wie Javelin und Stinger), zur Auffüllung der US-Bestände nachproduzieren kann.⁹³ Die Industrie verweist häufig auf Einschränkungen in den Lieferketten und den Produktionslinien. Noch brisanter ist diese Diskussion in Bezug auf Munition, zum Beispiel 155-mm-Geschosse. Experten warnen, dass die US-Munitionsbestände nur langsam wiederhergestellt werden können.⁹⁴

Ein Grund für die Knappheit ist, dass das US-Verteidigungsministerium seit Ende des Kalten Krieges aufgehört hatte, bestimmte Systeme nachzukaufen. Dazu gehört beispielsweise das schultergestützte Flugabwehrraketensystem Stinger, das

90 Laut „Politico“ sollen chinesische Rüstungsfirmen Militärmaterial an Russland geliefert haben, darunter Sturmgewehre. Vgl. Politico, ‘Hunting rifles’ – really? China ships assault weapons and body armor to Russia, 16.03.2023, <https://t1p.de/fe251> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); laut „Wall Street Journal“ zeigen russische Zollunterlagen, dass staatliche chinesische Rüstungsunternehmen Navigationsgeräte, Störsender und Materialien für Kampfflugzeuge an russische Rüstungsunternehmen geliefert haben. Vgl. Wall Street Journal, China Aids Russia’s War in Ukraine, Trade Data Shows, 4.02.2023, <https://t1p.de/0y8vp> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

91 Vgl. z.B. Congressional Research Service, China-Russia Relations, 24.02.2023 (aktualisiert), <https://t1p.de/1abvr> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

92 Gespräche mit US-Außenpolitik-Expertinnen und -Experten, März 2023. Diese Haltung vertreten selbst Kongressmitglieder wie der republikanische Senator Tom Cotton, der als einer der „Wackelkandidaten“ bei der Unterstützung der Ukraine gilt. So argumentierte Cotton im Februar 2023: „Stopping Russia also will allow the U.S. to focus on the greater threat from China.“ Ein ukrainischer Sieg und ein dauerhafter Frieden würden die europäische Flanke sichern, wenn man China gegenüberstehe. Vgl. The American Case for Supporting Ukraine, siehe oben.

93 Vgl. z.B. Mark Cancian, Is the United States Running out of Weapons to Send to Ukraine?, Center for Strategic and International Studies, September 2022, <https://t1p.de/o9rj2> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

94 Vgl. z.B. Mark Cancian, Rebuilding U.S. Inventories: Six Critical Systems, Center for Strategic and International Studies, Januar 2023, <https://t1p.de/eb28f> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

vom Pentagon zuletzt im Jahr 2004 bestellt wurde. Die HIMARS-Systeme, die seit Sommer 2022 in der Ukraine eingesetzt werden, wurde zwischenzeitlich nicht einmal mehr produziert. Während der Kauf von Basismunition wie Artilleriegranaten eingeschränkt wurde, wurde verstärkt in neue und teurere Waffensysteme investiert; dies geschah auch in der Annahme, dass es sich bei künftigen Konflikten, an denen die USA beteiligt sein würden, um kurze und intensive Kampfhandlungen handeln würde.⁹⁵ Auch das US-Verteidigungsministerium warnt vor der Knappheit an Munition, weist aber das Argument einiger republikanischer Politiker zurück, dass die Lieferungen an die Ukraine auf Kosten der Verfügbarkeit von Waffensystemen für eventuelle Konflikte im indo-pazifischen Raum gehen.⁹⁶

Um eine schnelle Wiederauffüllung der an die Ukraine gelieferten Bestände sicherzustellen, enthält der laufende Verteidigungshaushalt, auf den sich der Kongress im Dezember 2022 geeinigt hat, eine Bestimmung, die es dem Verteidigungsministerium in den nächsten Jahren ermöglicht, mit der Waffenindustrie mehrjährige Verträge zur Herstellung von Standardprodukten wie Munition, Raketen und anderen militärischen Systemen abzuschließen. Durch diese Maßnahme sollen die Hersteller mehr Investitionssicherheit beim Produktionsausbau erhalten.⁹⁷ Der Kongress will auf diese Weise den Grundstein für die Revitalisierung der Verteidigungsindustrie legen, die die meisten Kongressmitglieder auch als strategisch wichtig gegenüber China betrachten, sowohl zur Abschreckung als auch im Konfliktfall im Indo-Pazifik.⁹⁸ Dennoch wird die Debatte um knappe Munition voraussichtlich anhalten; im Juli 2023 rechtfertigte Präsident Biden die Lieferung von Streubomben an die Ukraine u.a. mit dem Argument, dass die Munitionsvorräte der Ukraine knapp würden.

Ukraine-Debatte wird zunehmend konfrontativ

Die Diskussion um Engpässe beim Nachschub von Munition und Waffensystemen beeinflusst zunehmend die Debatte um eine geeignete Strategie für die Ukraine-Unterstützung. Der bisherige Kurs der Biden-Regierung ist vor allem darauf angelegt, die Ukraine mit geeigneten Mitteln zur Selbstverteidigung auszurüsten. Die Regierung hat mehrfach betont, dass sie die Ukraine so lange unterstützen wird, wie es notwendig ist; dieser „As long as it takes“-Ansatz wird auch von anderen NATO-Staaten unterstützt, unter ihnen der Bundesregierung. Gleichzeitig ist die Biden-Regierung darauf bedacht, dass der Krieg auf die Ukraine begrenzt bleibt.⁹⁹ Eine Ausweitung des Konflikts mit Russland, die zu einem Krieg zwischen Russland und der NATO oder einer nuklearen Eskalation führen könnte, möchte die Biden-Regierung vermeiden.¹⁰⁰ Ebenso schließt sie den Einsatz von US-Truppen in der Ukraine aus. Allerdings betont sie die Verpflichtung zum NATO-Bündnisschutz und hat seit Beginn des Kriegs die Anzahl der in den europäischen NATO-Staaten stationierten US-Soldaten massiv erhöht.

Der Ansatz der Biden-Regierung wird in den USA von republikanischen, aber auch von einigen demokratischen Politikern als zu zögerlich kritisiert.¹⁰¹ Vor dem Hintergrund zunehmender Munitionsknappheit und der Befürchtung, dass ein Konflikt mit China näher rücken könnte, fordern diese Kongressmitglieder eine entschlosseneren militärischen Unterstützung der Ukraine. Diese Debatte entbrennt oftmals an der Bereitstellung weiterer Waffensysteme wie dem Kampfflieger F-16 oder ballistischen Kurzstreckenraketen vom Typ ATACMS. Im Januar 2023 bemängelten die Republikaner Mike Rogers, Vorsitzender des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus, und Michael McCaul, die US-Hilfe ermögliche der Ukraine zwar das Überleben, nicht aber einen militärischen Sieg. Biden solle der Ukraine weitere

95 From Rockets to Ball Bearings, Pentagon Struggles to Feed War Machine, siehe oben.

96 Laut der stellvertretenden US-Verteidigungsministerin hat die Zunahme der Waffenlieferungen an die Ukraine die US-Unterstützung für Taiwan nicht verlangsamt. In beiden Fällen stehen man aber unter dem Druck, dass neue Munition aufgrund begrenzter Kapazitäten nicht schnell genug nachproduziert werden kann. Daneben betont das Verteidigungsministerium auch, dass nicht bei jedem künftigen Konflikt, an dem die USA direkt oder indirekt beteiligt sind, mehrheitlich konventionelle Waffensysteme eingesetzt werden. Vgl. How the Ukraine war is shaping US planning for a China conflict, siehe oben.

97 Kritiker warnen deshalb vor einer „Einkaufsorgie“ ohne genügend Kontrolle durch den Kongress. Siehe Washington Post, The military is about to go on a weapons-buying spree, 26.01. 2023.

98 Der Vorschlag der Biden-Regierung vom März 2023 für den neuen Verteidigungshaushalt sieht bei den Ausgaben für den Kauf von Raketen und Munition einen Anstieg um 51 Prozent gegenüber dem Haushalt von 2022 vor.

99 Die Biden-Regierung hat sich in Bezug auf die Angriffe russischer Nationalisten, darunter aus dem Neonazi-Milieu, die offensichtlich durch die ukrainischen Streitkräfte unterstützt werden, auf Gebiete in Russland nicht deutlich geäußert.

100 So erklärte Biden bereits im Dezember 2021: „The idea the United States is going to unilaterally use force to confront Russia invading Ukraine is not (...) in the cards right now.“ Vgl. White House, Remarks by President Biden Before Marine One Departure, 8.12.2021, <https://t1p.de/3oqh9> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

101 Viele Republikaner kritisieren grundsätzlich, dass Bidens schwache Außenpolitik Putin erst dazu ermutigt habe, die Ukraine anzugreifen. So argumentiert z.B. der republikanische Senator Tom Cotton, dass der Verzicht auf Sanktionen gegen die Nord Stream 2-Pipeline oder der Rückzug aus Afghanistan die Schwäche und Inkompetenz der Biden-Regierung aufgezeigt hätten, die Putin erst zum Angriff auf die Ukraine ermutigt habe.

Waffensysteme zur Verfügung zu stellen, um Kiew militärische Erfolge zu ermöglichen, die zu einer baldigen Beendigung des Kriegs führen könnten.¹⁰² Die Lieferung weiterer Waffensysteme fordern auch weitere einflussreiche republikanische Politiker wie Lindsey Graham, Roger Wicker (ranghöchster Senator im Streitkräfteausschuss des Senats) und Nikki Haley.

Auch auf demokratischer Seite gibt es Kongressmitglieder, die den Ansatz der Biden-Regierung als nicht ausreichend bezeichnen. Im Februar 2023 forderten Abgeordnete beider Parteien die Biden-Regierung dazu auf, der Ukraine Kampfjets (z.B. vom Typ F-16) zur Verfügung zu stellen.¹⁰³ Daneben fordert zum Beispiel Adam Smith, ranghöchster Demokrat im Verteidigungsausschuss des Repräsentantenhauses, der Ukraine Langstreckenraketen zur Verfügung zu stellen.

In Umfragen zu der Frage, ob die USA genügend tun, um die Ukraine zu unterstützen, zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen demokratischen und republikanischen Wählern. Im Januar 2023 waren 48 Prozent der demokratischen Wähler der Meinung, dass die US-Regierung das richtige Ausmaß an Unterstützung leiste, allerdings meinten 41 Prozent der Meinung, dass die Unterstützung zu gering sei. Unter republikanischen Wählern waren 32 Prozent der Auffassung, dass die Unterstützung das richtige Ausmaß habe, 47 Prozent der Auffassung, dass das Ausmaß zu hoch sei, und 18 Prozent sagten, dass es zu gering sei.¹⁰⁴ Während demokratische Wähler also eher einer dazu tendieren, für mehr Unterstützung zu plädieren, besteht auf Seiten der republikanischen Wähler eher eine Präferenz für eine Verringerung.

In beiden Parteien vertreten die Befürworter von umfangreicheren Waffenlieferungen die Ansicht,

dass die Ukraine in die Lage versetzt werden sollte, militärische Erfolge zu erzielen, bevor sich das Zeitfenster dafür schließt. Was mit diesem Zeitfenster gemeint ist, bleibt unklar. Festgefahrene Kampflinien, so das Argument, würden Putin Zeit verschaffen, die russische Kontrolle in den besetzten Gebieten zu konsolidieren und gleichzeitig die russischen Streitkräfte nachzurüsten. Bei einer anhaltenden Pattsituation wäre der Druck auf den Westen größer, Verhandlungen für einen Waffenstillstand zu initiieren.

Das schwierige Thema Waffenstillstand

Die Biden-Regierung hat seit Kriegsbeginn allerdings mehrfach betont, dass sie Verhandlungen über einen Waffenstillstand oder ein anschließendes Friedensabkommen nur in enger Abstimmung mit der ukrainischen Regierung zustimmen würde, die über den richtigen Zeitpunkt von Verhandlungen entscheiden solle.¹⁰⁵ Einigkeit besteht offensichtlich darin, dass die Ukraine direkte Gespräche mit Russland aus einer Position der Stärke heraus führen sollte. Die meisten Regierungsvertreter haben Verhandlungen mit Russland bisher als wenig erfolgversprechend abgelehnt.¹⁰⁶ Im öffentlichen Diskurs – insbesondere in Washington – wird zwar über die Aufnahme von Verhandlungen diskutiert.¹⁰⁷ Von der Mehrheit der US-Politiker wurden diese mit dem Argument abgelehnt, dass Putin zuerst von seinen Maximalforderungen Abstand nehmen müsse.¹⁰⁸

Ausnahmen von dieser Sichtweise gibt vor allem auf Seite der MAGA-Politiker; so hatte der republikanische Senator J.D. Vance bereits in seinem Wahlkampf 2022 die Aufnahme von Waffenstillstands-Verhandlungen gefordert.¹⁰⁹ Auch Trump hat im September 2022 sofortige Friedensverhandlungen gefordert und sich selbst als Friedensvermittler vorgeschlagen.¹¹⁰ Im Februar 2023 forderten elf republikanische

102 House Foreign Affairs Committee, McCaul, Rogers Urge Admin and Allies to Swiftly Send Ukraine Weapons Needed to Win, 18.01.2023, <https://t1p.de/7kue6> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023) Im Juni brachten McCall und eine Gruppe republikanischer und demokratischer Abgeordneter diese Forderung im Kongress ein.

103 Vgl. den Brief an Joe Biden vom 28.02.2023, <https://t1p.de/xm0c8> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

104 Vgl. One Year Later, Americans Still Stand by Ukraine, siehe oben.

105 Vgl. z.B. Washington Post, Leaked US document foresees no Ukraine-Russia negotiations this year, 13.04.2023, <https://t1p.de/ht3h0> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

106 Eine Ausnahme war Mark Milley, Vorsitzender des Vereinigten Generalstabs der US-Streitkräfte, der im Oktober 2022 nach der erfolgreichen Offensive der ukrainischen Streitkräfte einen guten Zeitpunkt für Waffenstillstands-Verhandlungen sah. Vgl. z.B. Washington Post, <https://t1p.de/rbrh3> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

107 Siehe z.B. Samuel Charap und Miranda Priebe, Avoiding a Long War: U.S. Policy and the Trajectory of the Russia-Ukraine Conflict“, Rand Corporation, Januar 2023, <https://t1p.de/3ssh9> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); Richard Haas und Charles Kupchan, The West Needs a New Strategy in Ukraine, in: Foreign Affairs, April 2023, <https://t1p.de/l5xmh> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); im Juli 2023 wurde bekannt, dass sich Haas und Kupchan, beide frühere hochrangige US-Diplomaten, im April 2023 mit russischen Vertretern, darunter Außenminister Lavrov, getroffen hatten, um über ein mögliches Format für Friedensverhandlungen zu sprechen.

108 Vgl. z.B. Defense One, When will the war in Ukraine end? Experts offer their predictions, 13.02.2023, <https://t1p.de/tow6u> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

109 Vgl. Newsweek, J.D. Vance Urges Negotiations With Putin To Avert Nuclear War, 12.10.2022, <https://t1p.de/fuv8k> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

110 Aus Trumps Sicht wäre der Krieg während seiner Amtszeit nicht ausgebrochen. Vgl. z.B. Trump Offers to Lead Group to Mediate Peace With Russia,

Abgeordnete in einer „Ukraine Fatigue“-Resolution die Beendigung der militärischen und finanziellen Hilfe für die Ukraine sowie die Einleitung von Friedensverhandlungen.¹¹¹ Eine ähnliche Forderung wurde im April 2023 eingebracht, diesmal auch mit Zustimmung republikanischer Senatoren.¹¹² Auch Abgeordnete des progressiven Flügels der Demokraten hatten im Oktober 2022 in einem Brief zu einer diplomatischen Initiative für einen Waffenstillstand aufgerufen, diese Forderung aber später zurückgenommen.¹¹³ Im Unterschied zu den MAGA-Republikanern stellen die Demokraten die US-Unterstützung für die Ukraine aber nicht grundsätzlich infrage.

Zuletzt besteht im Diskurs zur Ukrainepolitik Uneinigkeit darüber, ob die USA die ukrainische Regierung zur Rückeroberung der Krim befähigen sollte und inwiefern das zu einer weiteren Eskalation mit Russland beitragen würde. Mehrere Kongressmitglieder beider Parteien argumentieren, dass die Ukraine durch die westlichen Hilfslieferungen auch in die Lage versetzt werden sollte, die Krim wieder unter ihre Kontrolle zu bringen. Die Biden-Regierung äußert sich in dieser Hinsicht deutlich vorsichtiger. Bereits im November 2022 schätzte Generalstabschef Mark Milley die Wahrscheinlichkeit einer ukrainischen Rückeroberung der Krim als nicht sehr hoch ein.¹¹⁴ Im März 2023 erklärte Außenminister Antony Blinken, dass die Definition der territorialen Integrität bei der Ukraine liege. Es gebe eventuell Gebiete, bei denen die ukrainische Regierung beschließen könnte, diese auf „anderem Weg“ als durch militärische Mittel wiederzuerlangen. Das könnte auf verklausulierte Art darauf hinweisen, dass es in der US-Regierung Vorstellungen gibt, nach denen die endgültige Lösung des Krim-Status aufgeschoben werden könnte.

Kontrolle über die Verwendung der Ukraine-Hilfe

Je mehr Mittel der Kongress für die Ukraine-Unterstützung bewilligt hat – sowohl für militärische als auch finanzielle und humanitäre Hilfe – desto lauter

sind seit Kriegsbeginn die Forderungen nach enger politischer Aufsicht über die Verwendung der bewilligten Mittel geworden. Seit die Republikaner über eine Mehrheit im Repräsentantenhaus verfügen, haben sie das Thema zunehmend in die öffentliche Debatte gerückt. Dieses Thema könnte im anstehenden Wahlkampf noch an Relevanz gewinnen.

Zur Kontrolle der bewilligten US-Mittel beinhalten die vier zusätzlichen Mittelzuweisungen (*supplemental appropriations*) aus dem Jahr 2022 Rechenschaftspflichten. Die Regierung hat eine „Ukraine Oversight Working Group“ eingerichtet, welche die Arbeit der Generalinspektoren von Verteidigungs-, Außen- und Entwicklungshilfe-Ministerien und weiterer relevanter Bundesagenturen koordiniert.¹¹⁵ Diese stellen seit Beginn der US-Unterstützung regelmäßige Berichte zusammen, die an die Bewilligungs-Ausschüsse im Kongress gesandt werden.¹¹⁶ Zudem arbeitet die ukrainische Regierung mit dem Wirtschaftsprüfungs-Unternehmen Deloitte zusammen, das die Verwendung der militärischen Hilfe überwacht und verfolgt. Zur besseren Endverbleibskontrolle (*end-use monitoring*) müssen ukrainische Beamte mit Handscannern Transferprotokolle der gelieferten Waffen an das Pentagon senden. Außerdem muss der US-Verteidigungsminister regelmäßig berichten, wie sichergestellt wird, dass die gelieferte Militärausrüstung an die vorgesehenen ukrainischen Einheiten gelangen.

Allerdings betrachten insbesondere die republikanischen Politiker, die weitere Hilfen für die Ukraine ablehnen, die Kontrollen bei der Verwendung der US-Mittel immer noch als unzureichend. Sie warnen davor, dass Waffen, die in die Ukraine geliefert werden, auf dem Schwarzmarkt verkauft werden könnten.¹¹⁷ Der Kongress – und insbesondere die republikanischen Unterstützer der umfassenden Ukraine-Unterstützung – versuchen, diesen Vorwürfen entgegenzuwirken, indem sie in Anhörungen im Repräsentantenhaus die Regierung zur strengen

28.09.2022, <https://t1p.de/9dfffb> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

111 Vgl. US Congress, H.Res.113 - Ukraine Fatigue Resolution, 9.02.2023, <https://t1p.de/a9bv2> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

112 Brief an Joe Biden vom 20.04.2023, <https://t1p.de/rit64> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

113 Brief an Joe Biden vom 24.10.2022, <https://t1p.de/rzvrz> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); nachdem der Brief innerparteilich auf heftige Kritik gestoßen war, erklärten die Unterzeichner – offensichtlich auch auf Druck von Nancy Pelosi – dass der Inhalt des Briefes nicht mehr ihrer aktuellen Haltung entspreche.

114 Vgl. Real Clear Politics, Joint Chiefs Chairman Milley: Probability Of Either Ukraine Or Russia Winning The War Anytime Soon Is „Not High“, 16.11.2022, <https://t1p.de/ec5hy> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

115 Vgl. Office of Inspector-General, FY 2023 Joint Strategic Oversight Plan - Ukraine Response, Januar 2023, <https://t1p.de/9l1i1> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

116 Zwischen Februar 2022 und Januar 2023 haben die US-Aufsichtsbehörden vierzehn Berichte mit Empfehlungen zur Verbesserung von internen Kontrollen, zur Kostensenkung und zur Verbesserung der Effizienz bei der Bereitstellung der verwandten US-Mitteln an den Kongress gesandt

117 Siehe z.B. die Aussagen der republikanischen Abgeordneten Marjorie Taylor Greene und Andrew Clyde, vgl. „Very Dangerously Deliberate“: Andrew Clyde Raises Alarm About Lack Of Oversight For Ukraine Funding, 22.11.2022, Youtube-Video, <https://t1p.de/yxj7g> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

Einhaltung ihrer Rechenschaftspflichten drängen.¹¹⁸ In einer Anhörung im Februar 2023 berichteten zum Beispiel Pentagon-Vertreter, unter ihnen der Generalinspektor des Verteidigungsministeriums, es lägen keine Anzeichen dafür vor, dass Waffen beiseite gebracht worden seien. Die Prüfungen würden kontinuierlich fortgesetzt. Laut Außenminister Blinken überwachen allein in der US-Botschaft in Kiew 45 Mitarbeiter die Verwendung der eingesetzten US-Mittel.¹¹⁹

Kritik am Ausmaß der finanziellen Unterstützung

Die Rechenschaftspflichten beziehen sich auch auf die Unterstützung im Bereich der wirtschaftlichen, humanitären und finanziellen Unterstützung. Im Rahmen der Hilfspakete von 2022 hat der Kongress Mittel in Höhe von 22,9 Milliarden US-Dollar bewilligt, um die ukrainische Verwaltung zu unterstützen. Diese Zahlungen waren im ersten Kriegsjahr politisch wenig kontrovers. Der Krieg hat zu einem massiven Wirtschaftseinbruch in der Ukraine geführt, der auch bei den Staatseinnahmen zu großen Einbußen geführt hat. Die Mehrheit der Kongressmitglieder sei sich bewusst, dass sich ein Land nicht verteidigen kann, sollte die öffentliche Verwaltung zusammenbrechen. Zwar besteht auf Seiten der Republikaner eine größere Neigung zur Bewilligung militärischer Unterstützung, sie sehen aber auch die Unterstützung der Verwaltung als notwendig an.¹²⁰

Im Rahmen der US-Hilfspakete wurden allein 13 Milliarden US-Dollar als direkte Budgethilfe bewilligt.¹²¹ Die US-Behörde für internationale Entwicklung (USAID) stellt diese Unterstützung allerdings nicht bilateral, sondern über Mechanismen der Weltbank bereit.¹²² Durch solch multilaterale Verfahren soll die internationale Unterstützung rascher verwandt, die Mittel verschiedener Geber gebündelt und Transaktionskosten verringert werden. Die Gelder sollen der ukrainischen Regierung helfen, die Gehälter von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung, Schulen

und des Gesundheitswesens auszahlen zu können. Sie werden auch für Renten und die Unterstützung von Geflüchteten innerhalb der Ukraine verwandt. Da diese Mittel der Aufsicht durch den Kongress unterliegen, müssen Außenminister, Finanzminister und USAID-Administrator dem Kongress regelmäßig Rechenschaftsberichte vorlegen. Daneben unterliegen die bewilligten US-Mittel den Auflagen der Weltbank (zum Beispiel im Fall des Multi-Donor Trust Fund for Ukraine), die bestätigen muss, dass die makro-ökonomischen Rahmenbedingungen in der Ukraine den Anforderungen genügen und die Ukraine Fortschritte bei der Durchführung von Reformen beispielsweise in der Grundstücks politik oder der Korruptionsbekämpfung erzielt.¹²³

Die Biden-Regierung hat der ukrainischen Regierung von Beginn an deutlich gemacht, dass die Verwendung der US-Mittel streng kontrolliert wird. Der ukrainischen Regierung sei bewusst, welche Auswirkungen die Aufdeckung eventueller Veruntreuung für den Ruf ihres Landes in den USA haben könne.¹²⁴ Ukrainische Regierungsvertreter betonen deshalb regelmäßig, dass US-Steuer Gelder entsprechend der Ziele und der Rechenschaftspflicht angemessen verwandt werden. Im Januar 2023 hat die Selenskyj-Regierung mehrere Regierungsmitarbeiter entlassen, die ausländische Hilfsmittel veruntreut haben sollen.¹²⁵ Daneben betont die US-Regierung, dass sie seit Kriegsbeginn die Stärkung von Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung kontinuierlich unterstützt.¹²⁶

Trotz dieser Kontrollmaßnahmen üben insbesondere republikanische Politiker des MAGA-Flügels Kritik an der Kontrolle der bewilligten militärischen und zivilen Unterstützung. Einige Politiker forderten die Einsetzung eines Sonder-Generalinspektors für militärische, wirtschaftliche und humanitäre Hilfe an die Ukraine.¹²⁷ Dieser sollte unter Aufsicht des Heimatschutz-Ausschusses im Kongress gestellt werden, in dem Senator Josh Hawley, bekannter Kritiker der

118 House Appropriations Committee, Ukraine Oversight Hearing, 28.02.2023, <https://t1p.de/43h33> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

119 Reuters, Current funding for Ukraine should last for much of the year – Blinken, 23.03.2023, <https://t1p.de/2me11> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

120 Gespräche mit Mitarbeitern im US-Kongress, April 2023.

121 Vgl. USAID, USAID Response in Ukraine, <https://t1p.de/xp82h> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

122 Der Multi-Donor Trust Fund for Ukraine (MDTF), der Public Expenditures for Administrative Capacity Endurance (PEACE) Fund, und der "Transfer Out" MDTF.

123 Vgl. Congressional Research Service, U.S. Direct Financial Support for Ukraine, 25.01.2023 (aktualisiert), <https://t1p.de/l78ny> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

124 Zwar bestehe bei US-Politikern weiterhin Skepsis gegenüber der ukrainischen Regierung und der öffentlichen Verwaltung, die Wahrnehmung der Ukraine als korruptes Land habe sich seit 2014 aber verändert. Gespräche mit Mitarbeitern im US-Kongress, April und Mai 2023.

125 New York Times, Ukraine Fires Officials Amid Corruption Scandal, as Allies Watch Closely, 24.01.2023, <https://t1p.de/4od7d> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

126 Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im State Department, Washington, April 2023.

127 US Congress, H.R.7691 - Additional Ukraine Supplemental Appropriations Act, 2022, 10.05.2022, <https://t1p.de/vqqli> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

Ukraine-Unterstützung, Mitglied ist. Diese Anträge wurden aber vom Kongress abgelehnt.¹²⁸ Es ist nicht auszuschließen, dass die Kritik an den Kontrollen im Laufe des Wahlkampfes zunimmt, insbesondere dann, wenn Berichte über mangelnde Transparenz oder Veruntreuung von US-Mitteln auftauchen sollten. Diese könnten auch durch Desinformations-Kampagnen Russlands oder anderer Staaten gestreut oder geschürt werden, um die Ukraine-Unterstützung in Frage zu stellen und die Zustimmung der US-Bevölkerung zu untergraben. Außerdem könnten die Republikaner die Tatsache, dass mit amerikanischen Steuergeldern Hilfen für Pensionen in der Ukraine gezahlt werden, vermehrt kritisieren.

Die US-Haushaltsdebatte

Die Ukraine-Unterstützung wird zunehmend von der US-Haushaltsdebatte beeinflusst. Der Kongress hatte zuletzt im Dezember 2022 ein Hilfspaket für die Ukraine bewilligt. Der Zeitpunkt war kein Zufall, da sich im Januar der Kongress mit neuer republikanischer Mehrheit im Repräsentantenhaus konstituierte, dessen Zustimmung zu weiteren Hilfspaketen nun ungewiss ist. Um die Diskussion nicht unnötig zu politisieren, konnten sich die Befürworter beider Parteien noch Ende 2022 auf ein neues Hilfspaket einigen. Allerdings müssen die bewilligten Mittel mit Beendigung des Haushaltsjahres Ende September 2023 verwendet werden.¹²⁹

Es ist davon auszugehen, dass die Diskussion um nachfolgende Ukraine-Hilfspakete an Schärfe zunehmen wird, da die Republikaner grundsätzlich auf Haushaltskürzungen drängen. Das Repräsentantenhaus hat mit republikanischer Mehrheit im April 2023 einen Gesetzentwurf verabschiedet, der Maßnahmen zu Ausgabenkürzungen und zum Abbau der Staatsverschuldung in Höhe von 4,8 Billionen US-Dollar vorsieht. Die Demokraten, die solch einem Vorhaben im Senat zustimmen müssten, haben den Vorschlag jedoch abgelehnt. Der Streit bezieht sich auch auf die Höhe des Verteidigungsbudgets; dabei sind allerdings die Republikaner zwischen „Defense Hawks“ und „Fiscal Hawks“ gespalten.¹³⁰ Es ist nicht auszuschließen, dass sich die Verhandlungen

über den Verteidigungshaushalt bis Dezember 2023 hinziehen.

Angesichts dieser Schwierigkeiten bemüht sich die Biden-Regierung offensichtlich, die Ukraine-Hilfen aus dem Streit herauszuhalten. Der Regierungsvorschlag für das Verteidigungsbudget enthält nur relativ geringe Mittel für die Ukraine-Unterstützung.¹³¹ Ein Großteil der Hilfe soll durch zusätzliche Mittelzuweisungen (*supplemental appropriations*) bewilligt werden, die nicht direkt im Zuge der Haushaltsverhandlungen diskutiert werden. Es ist dennoch absehbar, dass die haushaltspolitischen Auseinandersetzungen auch Einfluss auf die Diskussionen über die weitere Ukraine-Unterstützung haben werden. Nachdem sich die Biden-Regierung und der Kongress im Juni 2023 auf einen Kompromiss zur Schuldenobergrenze geeinigt haben, der Kürzungen im Haushalt vorsieht, haben die Parteiführer im Senat, Mitch McConnell und Chuck Schumer zwar erklärt, dieser Kompromiss habe keine Auswirkungen auf weitere Mittelzuweisungen für die Ukraine. Diese Sichtweise stieß aber bei Kevin McCarthy, dem Sprecher des Repräsentantenhauses, auf Kritik, da die republikanische Fraktion in Befürworter (große Mehrheit) und Gegner (lautstarke Minderheit) der Ukraine-Unterstützung gespalten ist (siehe oben).¹³²

Die Mehrheit der Senatsmitglieder würde weiterer Ukraine-Unterstützung durch *Supplemental appropriations* wahrscheinlich zustimmen, und auch die Mehrheit der demokratischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus würde diese befürworten; sie sind dort allerdings in der Minderheit.¹³³ Sprecher Kevin McCarthy muss versuchen, die republikanischen Abgeordneten auf eine gemeinsame Linie einzuschwören, um von den Demokraten Konzessionen, insbesondere bei Haushaltskürzungen, einfordern zu können. Sollte er bei der innerparteilichen Kompromissfindung keinen Erfolg erzielen, könnte ein Teil der republikanischen Abgeordneten entscheiden, die Ukraine-Hilfen gemeinsam mit ihren demokratischen Kollegen im Repräsentantenhaus zu verabschieden. Dies würde McCarthys Position, die schon durch den Kompromiss zur Anhebung der

128 Gespräch mit Außenpolitik-Expertin im US-Kongress, Washington, DC, April 2023.

129 Im April 2023 waren von den Mitteln des Hilfspaketes vom Dezember 2022 noch ca. 3 Milliarden US-Dollar verfügbar, die der US-Präsident durch die PDA vergeben kann. Der Umfang hat sich nach dem „Buchungsfehler“, den die Regierung im Mai 2023 bemerkte, erhöht.

130 Vgl. z.B. Defense News, Republicans aim at Pentagon civilian workforce to curb spending, 9.02.2023, <https://t1p.de/w4234> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

131 Vgl. z.B. Defense One, The Pentagon's 2024 Budget Proposal, In Short, 13.03.2023, <https://t1p.de/mitr1> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

132 Advocacy-Gruppen, die sich für eine weitere Unterstützung einsetzen, konzentrieren ihr Engagement deshalb insbesondere auf diese Parlamentarier. Gespräche mit außenpolitischen Experten in Washington, DC, April 2023.

133 Aber auch Abgeordnete des progressiven Flügels der Demokraten stellen vermehrt in Frage, wie lange und in welcher Höhe die Ukrainehilfe noch aufrecht erhalten bleiben muss.

Schuldenobergrenze vom Mai 2023 geschwächt wurde, zusätzlich beschädigen. Unter diesen Voraussetzungen dürfte es schwierig werden, ein weiteres großes Hilfspaket (wie das vom Dezember 2022) noch vor der Verabschiedung des neuen Haushalts zu beschließen. Im Wahljahr 2024 ist dann erst recht zu erwarten, dass die Debatte um die weitere Unterstützung der Ukraine und die Diskussion um Haushaltskürzungen miteinander verbunden werden.

Streitthema im republikanischen Vorwahlkampf

Es ist davon auszugehen, dass die Debatte um die Ukrainepolitik im Vorwahlkampf der Republikaner an Schärfe zunimmt. Die republikanischen Kandidaten werden die Biden-Regierung von zwei Seiten angreifen: Die Kandidaten, die eine traditionelle republikanische Außenpolitik befürworten – darunter Nikki Haley, Mike Pence und Senator Tim Scott¹³⁴ – werden Biden bei der Unterstützung der Ukraine vorwerfen, dass er zu zögerlich handelt, obwohl der Kongress seiner Regierung großen Spielraum eingeräumt hat.¹³⁵ Im Gegensatz dazu werden Kandidaten, die dem MAGA- oder Trump-nahen Flügel der Partei zugeordnet werden, die Ukraine-Politik für grundsätzlich gescheitert erklären und die republikanischen Befürworter der Unterstützung scharf kritisieren.

Die bisher aussichtsreichsten Kandidaten des MAGA-Flügels sind Trump selbst und Ron DeSantis, Gouverneur von Florida, die sich im Vorwahlkampf scharfe Auseinandersetzungen liefern. Inwiefern sich das auf die Ukrainepolitik beziehen wird, bleibt abzuwarten. Trump hat die Ukraine-Unterstützung kritisiert und mehrfach vor einer nuklearen Eskalation mit Russland gewarnt; eine Position, die auch DeSantis vertritt. Bezüglich Trumps Haltung zur Ukraine ist zu berücksichtigen, dass die US-Ukrainepolitik seine Präsidentschaft maßgeblich beeinflusst hat und zum ersten Impeachment geführt hat. Trump, der bereits in seiner Amtszeit Sympathien für Wladimir Putin bekundet hatte, bezeichnete nach Beginn des

russischen Angriffskriegs Putins Vorgehen als „genial“ und „gerissen“. Im März 2023 kritisierte er die Ukraine-Unterstützung scharf und kündigte an, dass unter seiner Führung keine Mittel mehr für „idiotische“ und endlose Kriege im Ausland eingesetzt würden. Er sei der einzige US-Präsident seit Jahrzehnten gewesen, in dessen Amtszeit die USA keinen Krieg begonnen hätten. Sollte er gewählt werden, so Trump, werde er den Krieg innerhalb eines Tages beenden. Trump erläuterte allerdings nicht, wie er dies erreichen will.

Auch DeSantis, der um die Zustimmung des MAGA-Flügels wirbt, hat sich kritisch über die Ukraine-Unterstützung geäußert, seine Haltung aber später revidiert. Insgesamt bleibt seine Position widersprüchlich. Als Abgeordneter im US-Repräsentantenhaus hatte DeSantis die Obama-Regierung noch 2014 und 2015 dafür kritisiert, der Ukraine keine Waffen zur Verfügung zu stellen. Im März 2023 sagte DeSantis, dass die Verwicklung der USA in den „Territorialstreit zwischen der Ukraine und Russland“ nicht im nationalen Interesse der USA liege, und warnte vor einer Eskalation mit Russland.¹³⁶ Diese Sätze wurden von führenden Republikanern im Senat heftig kritisiert, die erklärten, dass die Unterstützung der Ukraine durchaus im Sinne der nationalen Sicherheit der USA sei.¹³⁷ Später erklärte DeSantis, dass seine Aussagen missverstanden wurden und der russische Angriff auf die Ukraine falsch sei.¹³⁸ In der Ukraine forderte er dennoch einen Waffenstillstand¹³⁹, während er im indo-pazifischen Raum eine Eindämmung Chinas befürwortete.¹⁴⁰ Wie sich DeSantis im Wahlkampf zu den Ukraine-Hilfen positionieren wird, ist noch nicht vollständig klar.

Insbesondere Trump wird die republikanischen Kandidaten, die Bidens Ukrainepolitik unterstützen, als Kriegstreiber angreifen und dafür werben, den Krieg so bald wie möglich zu beenden.¹⁴¹ Mike Pence, Nikki Haley, Tim Scott und andere Kandidaten, die die

134 Vgl. z.B. Real Clear Politics, Tim Scott: The U.S. should be in Ukraine, degrading the Russian military is in America's best interest, 22.05.2023, <https://t1p.de/glsvo> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

135 Republikanische Senatoren werfen der Biden-Regierung vor, Hilfspakete von 2022 nicht vollständig aufgebraucht zu haben, sodass nicht alle verfügbaren Mittel genutzt wurden.

136 Dazu zählte DeSantis allerdings z.B. die Eindämmung der wirtschaftlichen, kulturellen und militärischen Macht der Kommunistischen Partei Chinas. Vgl. Fox News, Tucker: This is where GOP 2024 hopefuls stand on Ukraine, 14.03.2023, Youtube-Video, <https://t1p.de/wmmmf> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

137 Vgl. z.B. Politico, Senate Republicans are breaking with Ron DeSantis over his opposition to more Ukraine aid, saying further assistance would help the U.S. be more hawkish on China, 14.03.2023, <https://t1p.de/6ells> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

138 Vgl. Associated Press, DeSantis walks back 'territorial dispute' remark on Ukraine, 23.03.2023, <https://t1p.de/jmd8z> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

139 Nikkei Asia, Ron DeSantis says deterrence key to preventing Taiwan conflict, 25.04.2023, <https://t1p.de/9lbei> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

140 Fox News, Ron DeSantis says it's in 'everybody's interest' to have a cease-fire in Ukraine, 25.04.2023, <https://t1p.de/y9btv> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

141 Den MAGA-Politikern ist mit der Absetzung Tucker Carlsons vorerst ein wichtiges Sprachrohr für ihre Position auf Fox News verloren gegangen, der aber auf Twitter präsent bleiben wird. Es ist noch ungewiss, welche Haltung Fox News künftig in Bezug auf die Ukraine einnehmen wird. Einige Medienkanäle des Unternehmers Rupert Murdoch gelten als Ukraine-freundlich (z.B. das Wall Street Journal).

traditionelle außenpolitische Linie der Republikaner verfolgen, werden dennoch daran festhalten, dass es bei der Ukraine-Unterstützung darum gehe, dem autoritären Russland entgegenzutreten. Dies liege im nationalen Sicherheitsinteresse. Im Gegenzug werden sie Donald Trump vorwerfen, dass seine Haltung zur Ukraine mit Blick auf die strategischen Interessen der USA unverantwortlich sei und die nationale Sicherheit gefährde. Daneben werden sie der Biden-Regierung vorwerfen, die Ukraine militärisch nicht genügend zu unterstützen.

Beide Flügel der Partei werden voraussichtlich ein höheres Maß an Transparenz bei der Verwendung der US-Mittel zur Ukraine-Unterstützung fordern – obwohl die Republikaner selbst den entsprechenden Ausschüssen im Repräsentantenhaus vorsitzen. Daneben dürften die Kandidaten beider Flügel die Biden-Regierung dafür kritisieren, dass sie nicht genügend Druck auf die europäischen Alliierten ausübt, ihre Ukraine-Unterstützung auszubauen.

Kritik am Beitrag der Europäer

Offiziell lobt die Biden-Regierung regelmäßig das Engagement der europäischen Alliierten und die Geschlossenheit der Staaten bei der Unterstützung der Ukraine. Regierungsvertreter sind der Auffassung, dass die Alliierten die Ukraine im Rahmen einer „gemeinsamen Verantwortung“ (im Gegensatz zum eher negativ konnotierten Begriff „Lastenteilung“) und ihrer Möglichkeiten und Fähigkeiten unterstützen. So verweisen sie auf die Rolle Deutschlands und anderer europäischer Staaten bei der Aufnahme von ukrainischen Geflüchteten.¹⁴² Bei der militärischen Unterstützung der Ukraine und seiner Russlandpolitik habe Deutschland Entscheidungen getroffen, die viele in Washington beeindruckt hätten, selbst wenn Deutschland seine Unterstützung im Vergleich zu anderen Alliierten nicht immer gut verkauft habe. Im

Kongress sei es wichtig, die Mitglieder (insbesondere republikanische) regelmäßig über die konkreten Beiträge aller europäischen Staaten zu informieren, um dem Bild von europäischen Trittbrettfahrern entgegenzuwirken.¹⁴³

Andererseits ist das anfängliche Zögern der deutschen Regierung bei der Bereitstellung der Leopard-Panzer im Januar 2023 nicht nur bei vielen Regierungsvertretern, sondern besonders im Kongress auf wenig Verständnis gestoßen. Dieses Ereignis hat dort offensichtlich den Eindruck verstärkt, dass die deutsche Regierung sich vor einer Führungsrolle scheue und zu weiterer Unterstützung gedrängt werden müsse. Dieses negative Bild in Bezug auf Deutschland macht es anderen europäischen Staaten, beispielsweise der polnischen Regierung – leicht, gegenüber den Kongressmitgliedern zu glänzen.¹⁴⁴ So kritisierten republikanische Politiker im Februar 2023, dass Deutschland nur geringe Mittel für die militärische Unterstützung der Ukraine zur Verfügung stelle, während die USA bereits 30 Milliarden USD bereitgestellt hätten – dieses Missverhältnis zwischen Europa und den USA müsse umgekehrt werden.¹⁴⁵

Deutschland ist insbesondere zur Zielscheibe von Politikern des MAGA-Flügels geworden. Nach Berichten des Wall Street Journals vom März 2023¹⁴⁶ über die weiterhin geringe Einsatzfähigkeit der Bundeswehr kritisierte Senator J.D. Vance, dass Deutschlands seine Versprechungen nicht erfüllt habe.¹⁴⁷ Auf diese Kritik reagierte die deutsche Botschafterin in den USA, indem sie darauf verwies, dass Deutschland in Europa den größten Anteil an militärischer Hilfe gestellt habe.¹⁴⁸ Auch Ron DeSantis argumentierte im April 2023, dass Deutschland – im Gegenteil zu Staaten wie Polen – die Ukraine nicht genügend unterstütze.¹⁴⁹ Ähnlich kritisiert Donald Trump, dass sich die Europäer bei der Ukraine-Unterstützung hinter

142 Gespräche mit US-Regierungsvertretern, Washington, DC, April 2023.

143 Ähnlich wie die US-Ministerien haben im Laufe des Krieges viele europäische Staaten ihre konkreten Hilfszusagen öffentlich gemacht. Diese Auflistungen sind auch für die Überzeugung von kritischen Kongressmitgliedern wichtig. Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Kongress, DC, April 2023.

144 Gespräch mit außenpolitischen Experten, März 2023.

145 Vgl. z.B. die Aussagen des republikanischen Abgeordneten Chris Stewart, US House Armed Services Committee, Oversight of U.S. Military Support to Ukraine, 28.02.2023, <https://t1p.de/lpv0x> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

146 Vgl. z.B. Wall Street Journal, When Russia Invaded Ukraine, Germany Promised to Rearm: One Year Later, It Is Having Second Thoughts, 2.03.2023, <https://t1p.de/h6751> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

147 Vgl. die Aussagen von J.D. Vance auf Twitter vom 3.03.2023, <https://t1p.de/o7c61> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); auch der Politikberater Elbridge Colby kritisierte, dass die Biden-Regierung zu wenig Druck auf Deutschland bei der Unterstützung der Ukraine ausübe. Vgl. Fox News, We've been pursuing a Ukraine policy that's 'detached from reality': Elbridge Colby, 3.03.2023, <https://t1p.de/s7fdy> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); bereits im Sommer 2022 hatte Colby die Biden-Regierung dafür kritisiert, zu wenig Druck auf die europäischen Alliierten auszuüben, damit diese ihre konventionellen Streitkräfte stärken. Vgl. America Must Prepare for a War Over Taiwan, siehe oben.

148 Vgl. die Aussagen von Emily Haber auf Twitter vom 7.03.2023, Emily Haber on Twitter: „Manure? We're the largest weapons supplier of #Ukraine in the EU. Our imports of Russian energy are down to zero. An irreversible strategic shift, happening almost overnight. We've committed an extra \$100 billion for defense. We'll spend it. But you can't buy tanks at Costco.“

149 Ron DeSantis says deterrence key to preventing Taiwan conflict, siehe oben. Zu dieser Kritik am Beitrag Deutschland tragen auch Regierungsvertreter einiger europäischer Staaten in Washington bei. Gespräche mit Mitarbeitern des US-Kongresses, April 2023.

den USA versteckten und sie ausnutzten.¹⁵⁰ Diese Argumente werden DeSantis und Trump auch im Wahlkampf anführen; daneben ist nicht auszuschließen, dass sich andere republikanische Kandidaten dieser Sichtweise anschließen werden.

AUSBLICK AUF DIE KÜNFTIGE UKRAINEPOLITIK DER USA

Zumindest bis nach den Wahlen 2024 kann davon ausgegangen werden, dass die USA die Ukraine weiterhin unterstützen werden, selbst wenn die Hilfen im anstehenden Wahlkampf in Frage gestellt werden.

Erstens gibt es, wie in dieser Analyse gezeigt wurde, seit Kriegsbeginn im Kongress eine parteiübergreifende Zustimmung zur Ukraine-Unterstützung. Die Ukrainepolitik wurde bisher auch von der Mehrheit der US-Bevölkerung befürwortet; das zeigt sich an der Vielzahl ukrainischer Flaggen selbst in ländlichen Gegenden, in denen die Republikaner regelmäßig große Mehrheiten erzielen. Für Präsident Biden fügt sich die Ukraine-Unterstützung in seine außenpolitische Strategie ein, sich im Systemwettbewerb mit autokratischen Regimen für eine regelbasierte internationale Ordnung einzusetzen und die „Freiheit“ demokratischer Staaten zu unterstützen. Diese Haltung wird von führenden Republikanern und Demokraten im Kongress geteilt. Sie sind außerdem der Meinung, dass die Ukraine-Unterstützung im strategischen Interesse der USA liegt, da sie Russland vor einem Angriff auf ein NATO-Mitglied abschreckt. Eine Gefährdung der von den USA mitgestalteten europäischen Sicherheitsordnung hätte schließlich auch Folgen für die US-Wirtschaft, die durch umfassende Handelsbeziehungen und Investitionen eng mit Europa verknüpft ist. „Countering Russia“ wird deshalb ein wichtiges Argument für die Ukraine-Unterstützung bleiben.

Das zweite Argument betrifft China, dessen Rolle zunehmend in den Vordergrund tritt, insbesondere im Hinblick auf die Befürchtung, dass es den russischen Krieg direkt unterstützen könnte. Seit Kriegsbeginn sehen US-Politiker beider Parteien in der Ukraine-Unterstützung ein wichtiges Element zur Abschreckung Chinas. Ein Sieg der Ukraine würde aus ihrer

Sicht nicht nur Russland (langfristig) schwächen, sondern China vor einem eventuellen Angriff auf Taiwan und einer aggressiven Außenpolitik im Indopazifischen Raum abschrecken. Umgekehrt würde aus ihrer Sicht ein Sieg Russlands auch als strategischer Erfolg Chinas wahrgenommen. Die Ukraine-Unterstützung wird deshalb auch in Zusammenhang mit dem Systemwettbewerb mit China betrachtet – ein Faktor, der die US-Verpflichtung gegenüber der Ukraine auch über das Jahr 2024 hinaus sichern könnte.¹⁵¹

Zwar bestehen auf Seiten der USA – wie auch in Europa – strukturelle Faktoren, welche die weitere Unterstützung beeinflussen werden. Dazu zählt der Mangel an verfügbarer Munition, auch wenn die US-Rüstungsindustrie die Produktion erheblich steigern wird. Mit zunehmender Kriegsdauer und den näher rückenden Präsidentschaftswahlen sind noch härtere Auseinandersetzungen um die amerikanische Ukraine-Strategie zu erwarten. Die Kritiker werden die Biden-Regierung noch schärfer als bisher für ihre zögerliche Haltung (*incrementalism*) bei der Ukraine-Unterstützung kritisieren. Interessanterweise verlaufen die Trennlinien bei diesem Thema bisher über die Parteigrenzen hinweg; das könnte sich aber im Wahlkampf ändern. Daneben werden die parteipolitischen Auseinandersetzungen um Haushaltskürzungen die Bewilligung weiterer Hilfspakete beeinflussen. Die im Jahr 2023 geführten Verhandlungen sind Vorboten der im Sommer 2024 zu erwartenden Diskussion, die aufgrund des Wahlkampfs dann voraussichtlich noch schärfer ausfallen werden.

Im Vorwahlkampf wie im Wahlkampf selbst wird die Ukrainepolitik (neben der China- und Migrationspolitik) zu den wichtigsten außenpolitischen Themen gehören. Joe Biden wird argumentieren, dass seine Regierung eine internationale Koalition zur Ukraine-Unterstützung anführt, die zum Scheitern Russlands in der Ukraine beiträgt. Ein Abrücken vom bisherigen Kurs der Ukrainepolitik ist auf Seiten der Demokraten aus diesem Grund unwahrscheinlich. Allerdings dürfte die Regierung Biden großes Interesse daran haben, dass die Ukraine vor der Wahl weitere militärische Fortschritte erzielt. Um zu vermeiden, dass in der Ukraine eine militärische Pattsituation entsteht, die die Republikaner als Zeichen der Schwäche

¹⁵⁰ Vgl. Trump won't say whether he wants Russia or Ukraine to win war, 11.03.2023, Youtube-Video, <https://t1p.de/8mvmc> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

¹⁵¹ Außerdem, so die Meinung einiger Beobachter, ist die Ukraine-Unterstützung der USA bereits so umfassend, dass mit Blick auf die Geschichte der US-Außenpolitik eine schlagartige Kehrtwende der US-Ukrainepolitik unwahrscheinlich erscheint. So haben die USA die Interventionen in Vietnam, Irak oder Afghanistan viele Jahre fortgesetzt, auch wenn die Einsätze in den USA immer unpopulärer wurden. Dennoch dauerte es viele Jahre, bis eine Kehrtwende der US-Politik erfolgte. Gespräche mit US-Außenpolitik-Experten, Februar 2023.

der US-Politik auslegen können, wird die Regierung möglicherweise auch zu der Bereitstellung weiterer Waffensysteme bereit sein. Dabei wäre sie aber auf die Zustimmung des Kongresses angewiesen.

Im Vorwahlkampf der Republikaner wird das Thema Ukraine voraussichtlich zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen den Kandidaten führen. Sollte sich bei den republikanischen Vorwahlen ein MAGA-Kandidat durchsetzen und als Präsidentschaftskandidat nominiert werden, könnten andere Republikaner, die sich selbst im Wahlkampf befinden, die kritische Sichtweise auf die Ukraine-Unterstützung im Wahlkampf übernehmen. Es ist nicht auszuschließen, dass im Laufe des Wahlkampfs vermehrt Berichte über die Zweckentfremdung der US-Mittel oder sogar die Umleitung von US-Militärausrüstung auftauchen, die entweder auf Fakten beruhen oder auch gezielt durch Desinformationskampagnen lanciert werden. Daraus könnten die MAGA-Republikaner politischen Nutzen ziehen. Sie könnten zudem die 2024 anstehenden Verhandlungen über den Staatshaushalt nutzen, um die weitere Unterstützung der Ukraine zu torpedieren.

Trump und die Republikaner im Kongress

Sollte Donald Trump oder ein ähnlich gesinnter Kandidat die Präsidentschaftswahl gewinnen, würden sich die europäischen Regierungen große Sorgen um die künftige Ausrichtung und Verlässlichkeit der US-Außenpolitik machen. Das betrifft einerseits die Rolle der USA als wichtigster NATO-Verbündeter und andererseits ihre Rolle bei der Ukraine-Unterstützung, die – so wird befürchtet – von einem Präsidenten Trump eingestellt werden könnte.¹⁵² Sollte ein MAGA-Kandidat im November 2024 siegen, wäre es sehr wahrscheinlich, dass seine neue US-Regierung die Vereinigten Staaten nicht mehr in der Rolle des „Anführers der freien Welt“ sehen und sich von der Freiheits-Rhetorik der Biden-Regierung distanzieren würde.

Bei der Ukraine-Unterstützung spielt aber neben der Regierung der Kongress die entscheidende Rolle. Er könnte, je nach Ausgangslage, überparteilich auf die weitere Unterstützung der Ukraine drängen, selbst

wenn die Regierung diese ablehnt. Ob das geschieht, hängt, wie oben argumentiert, auch vom weiteren Vorgehen Chinas ab. Sollte China eine sichtbarere Rolle als bisher bei der Unterstützung der russischen Kriegsführung spielen, würden US-Politiker den russischen Angriffskrieg voraussichtlich noch klarer im Kontext ihres Systemwettbewerbs mit China verorten. Sie könnten dann zu der Überzeugung kommen, dass die USA die Ukraine aus geostrategischen Gründen – ähnlich wie Taiwan – unterstützen sollten.

Schon in seiner ersten Präsidentschaft musste sich Trump dem Druck des Kongresses beugen, sogar im Zeitraum 2017-2019, in dem die Republikaner über Mehrheiten in beiden Kammern des Kongresses verfügten. So setzte sich der Kongress im Jahr 2017 bei der Verabschiedung des Gesetzes „Countering America’s Adversaries Act“ (CAATSA) gegen den Willen Trumps durch. Das Gesetz verschärfte die Sanktionen gegen Russland, Iran und Nordkorea und schränkte daneben die Befugnisse des Präsidenten zur Beendigung oder Änderung von Sanktionen ein. Im Januar 2021 überstimmte der Kongress dann ein präsidentielles Veto Trumps gegen die Verabschiedung des National Defense Authorization Act (NDAA).¹⁵³ In beiden Fällen befürwortete die Mehrheit der Kongress-Mitglieder die Verabschiedung der Gesetze gegen den Willen Trumps mit der Begründung, dass sie wichtige Bestimmungen in Bezug auf die nationale Sicherheit betreffen. Eine ähnliche überparteiliche Koalition könnte auch bei künftigen Abstimmungen – zum Beispiel über die weitere Unterstützung der Ukraine – zustande kommen. Deshalb könnte eine Sicherheitspartnerschaft ähnlich wie mit Israel, die auf einer langjährigen US-Verpflichtung zur militärischen Unterstützung beruht¹⁵⁴, und die Biden im Juli 2023 in Bezug auf die Ukraine vorgeschlagen hat, relevant werden.

Ob sich die Kongress-Republikaner in einem Szenario, in dem Trump erneut Präsident wird, allerdings tatsächlich gegen dessen Entscheidungen stellen würden, ist ungewiss und hängt von der weiteren Entwicklung der republikanischen Partei ab. Bei der Verabschiedung des CAATSA-Gesetzes 2017 gab es bei den Republikanern im Kongress noch viele

152 Eine zweite Amtszeit Trumps hätte voraussichtlich nicht nur grundlegende Auswirkungen auf die US-Außenpolitik, sondern auch auf die US-Demokratie. Es ist zu befürchten, dass unter Trump, der die Wahlergebnisse von 2020 nie anerkannt hat, die Gewährleistung fairer und freier Wahlen nicht gesichert wäre. Die europäischen Regierungen sollten die US-Politik deshalb nicht nur aus einer beschränkten Kosten-Nutzen-Analyse in außen-, sicherheits- oder handelspolitischen Bereichen betrachten, sondern sollten sich darüber bewusst sein, dass eine Aushöhlung der US-Demokratie unter Trump perspektivisch auch den Wohlstand und die Sicherheit in Europa fundamental gefährden würde.

153 Trumps Einwände gegen das NDAA bezogen sich u.a. auf Bestimmungen im Gesetz, die den Abzug von US-Truppen aus Europa und Afghanistan begrenzt hätten. In seiner Amtszeit sprach sich Trump mehrfach für den Abzug von US-Truppen aus Europa, insbesondere Deutschland, aus.

154 Vgl. z.B. Congressional Research Service, Israel: Major Issues and U.S. Relations, 21.06.2023 (aktualisiert), <https://t1p.de/n57nr> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

Trump-kritische Abgeordnete. Die Loyalität gegenüber Trump hat danach zugenommen, sodass Trump die Ausrichtung der republikanischen Wahlkämpfe zwischen 2018 und 2022 entscheidend prägen konnte. Nach dem enttäuschenden Ergebnis für die Republikaner bei den Zwischenwahlen 2022 hat der innerparteiliche Richtungskampf aber wieder zugenommen. Ob sich dabei Trump oder ein ähnlicher Kandidat des rechten Flügels oder ein Vertreter des „traditionellen“ Flügels der Partei durchsetzt, ist für die weitere Ausrichtung der Republikaner entscheidend. Denn der republikanische Präsidentschaftskandidat wird auch Einfluss auf die Haltung anderer Kongresskandidaten haben, deren Vorwahlkampf parallel zu den Vorwahlen für die Präsidentschaftskandidatur stattfinden.

Im November 2024 werden 33 Senatoren gewählt; da allein 20 dieser Sitze bisher von Demokraten besetzt sind, erhoffen sich die Republikaner einen Stimmenzuwachs im Senat. Sollte sich Trump bei den Vorwahlen für die Präsidentschaftskandidatur früh durchsetzen, könnten auch einige der sich im Wahlkampf befindenden Senatskandidaten Trumps Haltung zur Ukrainepolitik übernehmen. Sollten sie gewählt werden, würde das Lager der Kritiker der Ukraine-Unterstützung im Senat verstärkt. Ebenso verhält es sich im Repräsentantenhaus, in dem alle Mitglieder neu gewählt werden. Zwar dürfte viele einflussreiche Ausschussvorsitzende der Republikaner wiedergewählt werden. Allerdings könnte die Zahl der Abgeordneten, die dem MAGA-Flügel angehören und die Ukraine-Unterstützung ablehnen, zunehmen.

SZENARIEN FÜR DIE WEITERE ENTWICKLUNG DER US-UKRAINEPOLITIK

Aus der Analyse ergeben sich drei Szenarien, in welche Richtung sich die Ukraine-Unterstützung der USA weiter entwickeln könnte:

- eine Unterstützung in ähnlichem Ausmaß wie bisher (Szenario 1)
- eine vom militärischen und finanziellen Ausmaß geringere Unterstützung (Szenario 2)
- und eine vollständige Einstellung der Unterstützung (Szenario 3).

Dabei sollte zwischen zwei Zeiträumen unterschieden werden:

- die Unterstützung bis zum Amtsantritt einer neuen US-Regierung (Zeitraum A)
- und die Unterstützung in der Amtszeit der nächsten Regierung ab Januar 2025 (Zeitraum B).

Den Rahmen für die Entscheidungen in Washington setzt der weitere Kriegsverlauf in der Ukraine. Mit Stand vom Juni 2023 ist ein rasches Kriegsende nicht absehbar. Die folgenden Einschätzungen basieren deshalb auf der Annahme, dass der Krieg über das Jahr 2023 hinaus andauern wird (mit unterschiedlicher Intensität), oder dass es zu einer Einstellung der Kampfhandlungen kommt, der Krieg aber jederzeit erneut ausbrechen kann.

Wie die Analyse gezeigt hat, ist es sehr wahrscheinlich, dass im Zeitraum A die Unterstützung der USA aufrechterhalten wird, auch wenn die Verabschiedung neuer Hilfspakete durch den Wahlkampf politisch schwieriger wird und sich ihr Volumen verringern könnte. Für den Zeitraum A sind deshalb Szenario 1 oder Szenario 2 wahrscheinlich; Szenario 3 ist dagegen auszuschließen.

In Zeitraum B sind theoretisch alle drei Szenarien möglich; vieles spricht aber für Szenario 2, sowohl unter einer demokratischen als auch republikanischen Regierung.

Wenn die Demokraten die Wahlen gewinnen, wäre Szenario 1 zwar möglich, verliert aber an Wahrscheinlichkeit. Unter einer zweiten Biden-Regierung (oder eines anderen demokratischen Präsidenten) wird der Fokus voraussichtlich wieder verstärkt auf den Indopazifik und China als „folgenreichste geopolitische Herausforderung“ der USA (Nationale Sicherheitsstrategie) rücken. Die US-Regierung wird erwarten, dass die europäischen Verbündeten ihre militärische und finanzielle Unterstützung für die Ukraine verstärken. Während die Biden-Regierung sich nicht zurückziehen und eine enge Zusammenarbeit mit Europa anstreben würde, ist mit einer graduellen Verringerung der militärischen und vor allem finanziellen Unterstützung zu rechnen (Szenario 2). Einer weiteren Unterstützung in geringerem Ausmaß würde voraussichtlich auch die Kongress-Mehrheit zustimmen.

Sollten die Republikaner die nächste Regierung stellen, ist die Entwicklung weniger gut vorhersehbar.

Insgesamt spricht aber auch hier vieles dafür, dass die USA zwar ihre Unterstützung aufrechterhalten, das Ausmaß aber reduzieren. Unter einem Präsidenten des traditionellen Flügels der Republikaner – eine Entwicklung, die nicht sehr wahrscheinlich ist – würde der Fokus der US-Außenpolitik zwar zunehmend auf Asien gerichtet, die Regierung würde aber für weitere Hilfen für die Ukraine werben, und auch der Kongress würde zustimmen.

Wie sich die US-Außenpolitik unter einer von Trump oder DeSantis geführten Regierung entwickeln würde, ist schwer einzuschätzen. Die Regierung würde wahrscheinlich eine Einstellung der Ukraine-Unterstützung androhen, damit aber im Kongress auf Widerstand treffen. Denn selbst wenn die Republikaner eine Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses gewinnen würden, wäre es nicht unwahrscheinlich, dass eine Mehrheit der Kongressmitglieder mit Blick auf den Systemwettbewerb mit China und Russland zu dem Schluss kommen wird, dass die weitere Unterstützung der Ukraine im geopolitischen Sicherheitsinteresse der USA liegt. Auch wenn die Trump-Regierung diese Auffassung nicht teilen sollte, könnte sie eine weitere Unterstützung, wenn auch in geringerem Ausmaß, tolerieren, insbesondere wenn deutlich wird, dass die Europäer den Löwenanteil der finanziellen und militärischen Unterstützung bereitstellen. Allerdings dürfte sich eine MAGA-Regierung schwertun, weiterhin die Führungsrolle der Partner und Alliierten bei der Ukraine-Unterstützung zu spielen. Dies würde auch von vielen europäischen Partnern nicht gewünscht.

IMPLIKATIONEN FÜR DEUTSCHLAND UND EUROPA

Zur Abwehr Russlands in der Ukraine und zur Abschreckung möglicher weiterer Aggressionen bleibt Europa auch mittelfristig auf die Vereinigten Staaten angewiesen. Die US-Wahlen 2024 führen daher zu erheblichen Unsicherheiten. Umso wichtiger ist, dass Deutschland und andere europäische Staaten alles in ihrer Macht Stehende tun, die Zeit bis dahin zu nutzen, um der Ukraine militärische Erfolge zu ermöglichen und ihre eigenen militärischen Fähigkeiten zu stärken. Mittelfristig müssen sie sich auf eine Verringerung der US-Unterstützung – egal unter welcher Regierung – vorbereiten; das wird an den Szenarien deutlich. Denn die USA werden mit Sicherheit erwarten, dass Europa einen größeren Anteil der Ukraine-Unterstützung schultert, auch im militärischen Bereich. Daraus ergeben sich für

Europa Handlungsnotwendigkeiten in verschiedenen Politikbereichen, die bei der weiteren Unterstützung der Ukraine relevant sein werden. Im Folgenden wird zwischen kurzfristigen und mittelfristigen Handlungsfeldern unterschieden. Die kurzfristigen Handlungsfelder beziehen sich auf den Zeitraum A (d.h. bis zum Amtsantritt einer neuen US-Regierung), die mittelfristigen Handlungsfelder auf den Zeitraum B (unter einer neuen US-Regierung).

Kurzfristige Maßnahmen: Das Zeitfenster nutzen

Die Europäer sollten das Zeitfenster bis zu den US-Wahlen nutzen, um die Unterstützung der Ukraine gemeinsam mit den USA fortzusetzen, auszuweiten und auf eine solide Grundlage zu stellen. Gleichzeitig sollte sie sich darauf vorbereiten, dass die USA ihr Engagement mittelfristig reduzieren und im schlimmsten Fall unter einer neuen Regierung einstellen könnten. Deswegen müssen viele europäische Staaten 1) ihre Bemühungen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschleunigen, um die eigene Verteidigungsfähigkeit zu stärken und die militärische Unterstützung der Ukraine sicher zu stellen. Um das auch langfristig zu gewährleisten, sollte 2) die weitere Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie vorangebracht werden.

Gleichzeitig sollten die europäischen Staaten die Zeit bis zum Amtseintritt einer neuen US-Regierung nutzen, um die Zusammenarbeit mit den USA und anderen internationalen Partnern bei der Ukraine-Unterstützung zu erweitern, zu wichtigen Fragen einheitliche Positionen zu bestimmen und gemeinsame Maßnahmen zu stärken. Besonders relevant wird es sein: 3) klare Prinzipien festzulegen, damit die Ukraine nach Kriegsende schnell der NATO beitreten kann; 4) Maßnahmen zu treffen, um die Umsetzung der Russland-Sanktionen zu verbessern; 5) Schritte einzuleiten, um China von der direkten Unterstützung Russlands abzuhalten, und 6) eine klare Haltung in der Taiwanfrage einzunehmen.

Diese Maßnahmen dienen nicht nur der Unterstützung der Ukraine und dem Entgegentreten gegen Russland, sondern würden auch zum Aufbau einer wirksameren europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und zur Stärkung der europäischen Resilienz beitragen. Nicht zuletzt gilt: Je verbindlicher die Absprachen sind, die jetzt mit der Biden-Regierung getroffen werden, desto größer sind die Chancen, dass eine mögliche republikanische Nachfolgeregierung sie nicht wieder außer Kraft setzt.

1 Weitere militärische Unterstützung der Ukraine sicherstellen: Es ist nicht auszuschließen, dass sich der Krieg noch jahrelang hinzieht, auch über die US-Wahlen (und die Bundestagswahlen) hinaus. Auch ein Waffenstillstand wird nicht zwangsläufig zu dauerhafter Sicherheit für die Ukraine führen (vergleiche die Situation nach 2014). Die Ukraine wird daher weiterhin auf die militärische Unterstützung der internationalen Partner angewiesen sein, bevor eine NATO-Mitgliedschaft überhaupt möglich ist (siehe unten).

Die seit Kriegsbeginn bestehende enge Abstimmung zwischen den westlichen Partnern bei der militärischen Unterstützung der Ukraine, die bisher im Rahmen des Ramstein-Formats koordiniert wird, sollte fortgeführt werden. Unstimmigkeiten zwischen den Partnern (z.B. über Waffensysteme, die die einzelnen Staaten der Ukraine zur Verfügung stellen) müssen offen diskutiert werden. Diese Diskussionen sollten mit den Gesprächen im neu geschaffenen NATO-Ukraine-Rat verbunden werden, in dem sich die Partner zu Sicherheitsfragen austauschen werden. Das könnte auch den politischen Willen der NATO-Mitglieder stärken, der Ukraine weitere Militärausrüstung, die sie selbst nicht unmittelbar für die eigene Landesverteidigung benötigen, zur Verfügung zu stellen. Die Bereitstellung weiterer Waffensysteme würde zudem die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Ukraine im nächsten Jahr entscheidende Kriegsfortschritte macht. Von solchen Fortschritten würden auch die Regierungen profitieren, die die Ukraine unterstützen. Denn sie könnten dann in den anstehenden Wahlkämpfen (USA, Deutschland, und andere Länder) darauf verweisen, ein demokratisches Land erfolgreich in der Verteidigung gegen einen autokratischen Aggressor unterstützt zu haben.

Der Biden-Regierung ist der Schulterschluss mit Europa wichtig, sodass sie den Mangel an militärischen Fähigkeiten bei vielen europäischen Partnern zumindest nicht öffentlich kritisiert hat. Allerdings ist damit auch die Erwartung verbunden, dass sich die europäischen Partner verpflichtet fühlen, die Versäumnisse der letzten Jahre und gar Jahrzehnte im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik schnell aufzuholen. Es liegt im dringenden eigenen Interesse der Europäer, diese Erwartung nicht zu enttäuschen. Sie sollten die Zeit bis zu den US-Wahlen zudem nutzen, um deutlich zu machen, dass sie sich der Sicherheit der Ukraine verpflichtet fühlen und diesen Kurs auch dann beibehalten werden, wenn sich die Ausrichtung der US-Ukrainepolitik ändern sollte.

Der rasche Aufbau von Fähigkeiten und Kapazitäten im Verteidigungsbereich sollte die Europäer idealerweise mittelfristig in die Lage versetzen, bei der militärischen Unterstützung der Ukraine den umfangreichsten Anteil leisten zu können. Damit würden sie es den Ukraine-Befürwortern im Kongress und künftigen US-Regierungen erleichtern, die Fortsetzung und lediglich allmähliche Reduzierung der Ukraine-Hilfe vor den eigenen Wählern zu rechtfertigen. Gleichzeitig würde Europa in die Lage versetzt, bei der künftigen militärischen Unterstützung der Ukraine auf Augenhöhe mit den USA zusammenzuarbeiten. Die Bundesregierung und andere europäische Regierungen sollten bereit sein, bei künftigen Entscheidungen über die weitere Militärhilfe eine Vorreiterrolle zu spielen, und – falls notwendig – die Führung über die Koordinierung im Ramstein- oder einem Nachfolge-Format zu übernehmen.

Mit Blick auf Deutschland können das im Mai verabschiedete Rüstungspaket der Bundesregierung für die Ukraine in Höhe von 2,7 Milliarden Euro sowie die Ankündigung von Bundesverteidigungsminister Boris Pistorius, in Litauen (und gegebenenfalls anderen NATO-Ländern) dauerhaft deutsche Truppen zu stationieren, als Signale gedeutet werden, dass sich die Bundesregierung zur langfristigen militärischen Unterstützung der Ukraine verpflichtet fühlt und gleichzeitig bereit ist, mehr in die Bündnisverteidigung der NATO zu investieren. Weitere solche Schritte werden notwendig sein. Denn die Glaubwürdigkeit der Europäer bei der militärischen Unterstützung der Ukraine wird vor allem von den Fähigkeiten abhängen, die sie der Ukraine zur Verfügung stellen können.

Wenn der Krieg noch lange dauern und die EU zur selben Zeit einen wirtschaftlichen Abschwung erleben sollte, ist zu erwarten, dass die Ukraine-Unterstützung in den Mitgliedstaaten vermehrt in Frage gestellt wird. Die europäischen Regierungen sollten sich darauf einstellen, dass sie die Wähler mehr noch als bisher von der Notwendigkeit der Hilfen überzeugen müssen. Für die politische Kommunikation bleibt das Wichtigste, dass die Unterstützung nicht nur der Stärkung der Ukraine dient, sondern auch im eigenen sicherheitspolitischen Interesse gegenüber einem aggressiv auftretenden Russland liegt.

Deutschland gilt besondere Aufmerksamkeit

Die europäischen Staaten sollten die langfristig angelegte militärische Unterstützung der Ukraine und die Verbesserung der eigenen Verteidigungsfähigkeit

als zwei Seiten der gleichen Medaille betrachten, die parallel angestrebt werden sollten. Dabei richtet sich der Blick insbesondere auf Deutschland, dem als wirtschaftlich stärkstem EU-Staat besondere Bedeutung bei den Bemühungen zur Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit zukommt. Die Politik Deutschlands hat in den letzten Jahren viele Partner in den USA und Europa enttäuscht und das Vertrauen in die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik geschwächt.¹⁵⁵

Die Zusage der Bundesregierung, im Rahmen der „Zeitenwende“-Politik in vielen Politikbereichen strukturelle Änderungen durchzuführen, bezieht sich auch auf die Modernisierung der Bundeswehr und die Verbesserung ihrer Einsatzfähigkeit. So hat Bundeskanzler Scholz angekündigt, die „Fähigkeitslücken“ der Bundeswehr bei Ausrüstung, Munition, Ersatzteilen und Instandsetzung schließen zu wollen.¹⁵⁶ Deutschlands Verbündete werden diese Bemühungen sehr genau verfolgen. Im Interesse der eigenen Sicherheit sollte die Finanzierung der Maßnahmen langfristig sicherstellt werden. Das würde gleichzeitig Deutschlands Verlässlichkeit als Bündnispartner und als militärisch glaubwürdiger Akteur stärken. Sollten in Deutschland dagegen wesentliche Fortschritte ausbleiben, könnten sich auch andere NATO-Staaten in ihren Bemühungen zurückhalten.

Die Diskussion um die Verteidigungsfähigkeit ist in der Vergangenheit häufig an der Höhe des Verteidigungsbudgets entbrannt. Deutschland hat sich bereits 2014 zur Erhöhung seines Verteidigungsbudgets auf zwei Prozent seines BIP verpflichtet. Trotz Steigerungen der Militärausgaben seit 2014 betrug der Verteidigungshaushalt im Jahr 2022 aber lediglich 1,4 Prozent des BIP. Bei dieser Angabe ist noch nicht das Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro berücksichtigt, das über mehrere Jahre verwandt werden soll, im ersten Jahr allerdings nur in geringem Ausmaß eingesetzt wurde. In der Nationalen Sicherheitsstrategie von Juni 2023 verpflichtet sich

die Bundesregierung nicht dazu, jedes Jahr zwei Prozent auszugeben, sondern nur im „mehrjährigen Durchschnitt“.¹⁵⁷ Es wird geschätzt, dass Deutschland das Zwei-Prozent-Ziel zwar mithilfe des Sondervermögens bis 2026 erreichen wird, es nach Auslaufen des Fonds aber wieder verfehlen könnte. Um das Ziel langfristig sicherzustellen, wäre eine permanente Verpflichtung zu diesem Ausgabenziel und eine weitere Aufstockung des Sondervermögens sinnvoll. Bei der Beschaffung neuer Systeme sollte zudem eine enge Abstimmung mit den NATO-Partnern angestrebt werden, um Kompatibilität und Austauschbarkeit der Ausrüstung sicherzustellen.

Mit einer dauerhaften Steigerung der Ausgaben im Verteidigungsbereich würde Deutschland auch der seit vielen Jahren geäußerten Kritik der USA am „Trittbrettfahren“ der Deutschen in der NATO begegnen können. Sollte Deutschland die Zwei-Prozent-Marke, die die NATO-Mitglieder nun als Mindestmaß festgelegt haben, auch künftig verfehlen, kann es sich des Unmuts der US-Regierung und des US-Kongress sicher sein. Schon dass die ersten Aufträge aus dem Sondervermögen so lange auf sich warten ließen, stieß in den USA und der übrigen NATO auf wenig Verständnis.¹⁵⁸ Ein erneutes Zaudern würde zugleich das Vertrauen in Deutschlands militärische Unterstützung für die Ukraine untergraben.

2 Grundlagen für den Aufbau einer effektiven europäischen Rüstungsindustrie legen:

Da sich der russische Angriffskrieg zunehmend zu einem Zermürbungskrieg entwickelt hat, ist davon auszugehen, dass die Ukraine auch künftig auf militärische Ausrüstung aus dem Ausland angewiesen sein wird. Die Schwierigkeiten vieler europäischer Staaten, die Ukraine mit der notwendigen Ausrüstung und Munition zu versorgen, verdeutlichen aber, dass die europäische Rüstungsindustrie schlecht auf einen konventionellen Krieg vorbereitet ist.¹⁵⁹ Um die Lücken rasch zu schließen, haben viele europäische Regierungen seit Beginn

155 Zu den Themen, die die deutschen Beziehungen mit den USA, aber auch vielen europäischen Partnern, jahrelang belastet haben, gehörten das Beharren der Bundesregierung auf der Fertigstellung von Nord Stream 2, die mangelnde Bereitschaft, das deutsche Verteidigungsbudget auf mindestens zwei Prozent des BIP zu erhöhen, und die geringen Fortschritte zur Verbesserung der Einsatzfähigkeit der Bundeswehr. Deutschlands Politik in diesen Bereichen wurde von der Mehrheit der US-Politiker beider Parteien regelmäßig offen oder diskret kritisiert.

156 Vgl. z.B. Bundesregierung, Rede von Bundeskanzler Scholz bei der Bundeswehrtagung am 16. September 2022, 16.09.2022, <https://t1p.de/uuw6u> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023).

157 Darin heißt es: „Zunächst auch durch das neu geschaffene Sondervermögen Bundeswehr werden wir im mehrjährigen Durchschnitt unseren 2%-BIP-Beitrag zu den NATO-Fähigkeitszielen erbringen.“ Vgl. Auswärtiges Amt, Integrierte Sicherheit für Deutschland: Nationale Sicherheitsstrategie, 21.06.2023, S. 33.

158 Diese Berichte haben Kritiker in ihrer Meinung bestätigt, dass das Interesse der Bundesregierung an verstärkten Investitionen in die eigene Verteidigungsfähigkeit nachgelassen hat, nachdem die Ukraine im März 2022 erste Erfolge bei der Verteidigung gegen die russische Offensive erzielt hatte. Gespräche mit außenpolitischen Experten in Washington, April 2023.

159 Vgl. z.B. Christian Mölling, Sören Hellmonds und Theresa Caroline Winter, European Defense in A New Age: Geostrategic Changes and European Responses Shaping the Defense Ecosystem, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 26.06.2023, <https://t1p.de/yo5jx> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

des russischen Angriffskriegs neue Militärausrüstung bei US-Unternehmen bestellt.¹⁶⁰ Die Marktmacht der amerikanischen Rüstungsindustrie ist auch deswegen so groß, weil sie nach Ende des Kalten Kriegs eine Konsolidierungsphase durchlaufen hatte. Die Clinton-Regierung hatte damals die Fusion vieler kleinerer Unternehmen befördert.¹⁶¹

Damit die europäische Wirtschaft von Neuanschaffungen künftig stärker profitiert, sollten die Regierungen der EU-Mitglieder (darunter Deutschland, Frankreich, Italien, Polen und andere bedeutende Rüstungsproduzenten) die schon seit langem diskutierte Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie vorantreiben, indem sie diese Prozesse politisch unterstützen (siehe EADS). Da eine Konsolidierung eher langfristige Wirkung zeigt, sollten die Entscheidungen so frühzeitig wie möglich getroffen werden. Mit Blick auf die entstehenden transeuropäischen Unternehmen sollten die Regierungen zugleich bereit sein, Kompetenzen in der Rüstungsexportpolitik auf die EU-Ebene zu übertragen. Dies bedeutet auch, die Regulierungs- und Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments und der EU-Kommission in diesem Bereich zu stärken.

Zudem könnte die EU eine größere Rolle bei der dringend erforderlichen Munitionsbeschaffung spielen. Um ihre Produktionskapazitäten zu steigern sind die Unternehmen auf Signale der Regierungen angewiesen. Die Bundesregierung hat in dieser Hinsicht bisher zurückhaltend agiert.¹⁶² Im März 2023 einigten sich die EU-Mitglieder auf die gemeinsame Beschaffung von Artillerie-Munition für die Ukraine durch die Europäischen Verteidigungsagentur (EDA). Sollte dieses Beispiel Schule machen, hätte dies voraussichtlich den Vorteil, dass die Preise durch Sammelbestellungen durch die EDA statt Einzelbestellungen durch nationale Regierungen geringer ausfallen.

Um künftig genügend Munition in Europa vorzuhalten, sollten sich EU und NATO eng abstimmen.¹⁶³ Schon seit Beginn des russischen Angriffs hat sich der Austausch zwischen beiden Organisationen

intensiviert. Dazu wurde unter anderem eine NATO-EU-Stabskoordination für die Ukraine eingerichtet, in der Mitarbeiter prüfen, wie beide Organisationen die Beschaffung von Munition für die Ukraine besser unterstützen können, und sich über Maßnahmen zur Steigerung der industriellen Rüstungsproduktion austauschen.¹⁶⁴ Diese Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen sollte ausgebaut werden.

3 Klare Prinzipien für die langfristige Sicherheit der Ukraine festlegen: Solange der Krieg andauert, sollten Europa und andere Partner (idealerweise die USA) eine umfassende und verlässliche militärische Unterstützung der Ukraine gewährleisten. Aber auch nach Einstellung der Kampfhandlungen wird die Ukraine Unterstützung benötigen. Zur Gewährleistung ihrer Sicherheit kann also zwischen drei Zeiträumen unterschieden werden: der militärischen Unterstützung während des andauernden Kriegs, eine Sicherheitsgarantie für die Zeit nach Einstellung der Kampfhandlungen und die Aufnahme in die NATO nach einem Friedensabkommen.

Die Frage der langfristigen Sicherheit der Ukraine stand im Mittelpunkt des NATO-Gipfels in Vilnius und endete für die Ukraine enttäuschend. Die NATO-Mitglieder sind sich zwar darin einig, dass die Ukraine nach dem Krieg der NATO beitreten soll, allerdings bestehen Unstimmigkeiten über den Zeitpunkt eines Beitritts und Unklarheiten über den konkreten Prozess. Die Forderung einiger NATO-Mitglieder, der Ukraine einen zeitnahen Beitritt anzubieten, lehnen unter anderen die Regierungen der USA und Deutschlands ab, solange der Krieg anhält. Die Biden-Regierung schätzt die Gefahr als zu groß ein, unmittelbar in Kampfhandlungen mit Russland verwickelt zu werden. Allerdings sind auch für einen Beitritt nach Kriegsende klare und überprüfbare Kriterien notwendig, um der Ukraine einen nachvollziehbaren Prozess aufzuzeigen, welche Schritte bis zum Beitritt notwendig sind. Das würde auch gegenüber dem Kreml signalisieren, dass der Weg der Ukraine ohne Zweifel in die NATO führen wird.

160 Deutschland hat beispielsweise F-35-Kampfflieger und Chinook-Transporthubschrauber von amerikanischen Herstellern geordert. Aufgrund der verstärkten Nachfrage nationaler Regierungen konnten voraussichtlich auch europäische Rüstungsunternehmen ihre Umsätze im Jahr 2022 steigern.

161 Die USA nutzen diese Marktmacht auch politisch, indem sie in bestimmten Fällen Exportverbote verhängen. So blockiert der Kongress die Auslieferung von Waffensystemen an die Türkei.

162 Laut Presseberichten hat die Bundesregierung seit Kriegsbeginn nur wenige Aufträge an die nationale Rüstungsindustrie erteilt, sodass diese ihre Produktion bisher nicht wesentlich gesteigert hat. Vgl. z.B. Neue Zürcher Zeitung, Dramatischer Munitionsmangel bei der Bundeswehr – und es wird noch schlimmer, 9.05.2023, <https://t1p.de/3r6vu> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

163 Sowohl EU (im Rahmen des Coordinated Annual Review on Defence, CARD) als auch NATO (im Rahmen des NATO Defence Planning Process, NDPP) versuchen, die Verteidigungsplanungen ihrer Mitglieder stärker zu harmonisieren. Durch die NDPP soll u.a. die Interoperabilität der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten sichergestellt und Beschaffung gefördert werden.

164 Vgl. z.B. European Union and NATO, Eighth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017, undatiert, S. 2, <https://t1p.de/xho43> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

Unklarheiten zwischen den NATO-Mitgliedern, wie die Sicherheit der Ukraine in Zukunft gewährleistet werden soll, spielen dagegen dem Kreml in die Hände. Die NATO-Staaten sollten sich deshalb spätestens bis zum nächsten Gipfel in Washington 2024 auf klare Kriterien für den Beitrittsprozess einigen, wobei insbesondere die Biden-Regierung und die Bundesregierung gefordert sein werden.

Es liegt im eigenen Interesse der Europäer, Druck auf die Biden-Regierung auszuüben, die Kriterien für den Beitrittsprozess klar zu formulieren. Verteidigungspolitische Fortschritte der Europäer, die erwarten ließen, dass die europäischen NATO-Staaten künftig fähig sein würden, größere Verpflichtungen im gemeinsamen Verteidigungsbündnis zu übernehmen (z.B. durch militärische Präsenz in NATO-Staaten), würden es der US-Regierung eventuell erleichtern, sich zur Frage der NATO-Beitrittsprozesses der Ukraine klarer zu positionieren. Die europäischen NATO-Staaten sollten auch gegenüber einer möglichen republikanischen Nachfolgeregierung auf die Einhaltung der Beitrittskriterien pochen, sollte es zur Einstellung von Kampfhandlungen kommen. Dabei könnten die Europäer auch gemeinsam mit dem Kongress Druck aufbauen, da viele Kongressmitglieder eine NATO-Mitgliedschaft der Ukraine befürworten.¹⁶⁵ Die Kontakte zwischen europäischen Parlamentariern und Kongressmitgliedern, insbesondere Republikanern, die die Unterstützung der Ukraine und NATO-Mitgliedschaft befürworten, könnten zu diesem Zweck weiter vertieft werden, z.B. durch gemeinsame Erklärungen und Delegationsreisen in die Ukraine und NATO-Staaten.

Unklar ist, wie die Sicherheit der Ukraine im Zeitraum zwischen der Einstellung der Kampfhandlungen und einem NATO-Beitritt gewährleistet werden kann. Die Befürchtung ist groß, dass der Kreml versucht sein könnte, einen Waffenstillstand zur Sammlung neuer Kräfte zu nutzen, um dann den Krieg fortzusetzen.¹⁶⁶ Vor dem Vilnius-Gipfel hat Präsident Biden eine Schutzgarantie für die Ukraine – ähnlich der Partnerschaft mit Israel – vorgeschlagen.¹⁶⁷ Der

Vorteil daran wäre, dass sich der Kongress noch vor den Wahlen auf eine auf Jahre ausgelegte militärische Unterstützung der Ukraine einigen könnte und eine neue Regierung diese Entscheidung nur schwer rückgängig machen könnte.

Der Nachteil dieses Modells wäre, dass künftige US-Entscheidungsträger einen raschen NATO-Beitritt als weniger dringlich und die militärische Unterstützung auch ohne Beistandsverpflichtung als ausreichend betrachten könnten. Dennoch sollten die Europäer diese Initiative unterstützen und durch eine europäische Verpflichtung gegenüber der Ukraine ergänzen, die mit anderen Partnern, z.B. im Rahmen der G7, abgestimmt werden könnte. Denn bisher beruht die Verpflichtung der europäischen Staaten gegenüber der Ukraine lediglich auf den häufig wiederholten Beteuerungen, die Ukraine „so lange wie notwendig“ zu unterstützen.

4 Umsetzung der Russland-Sanktionen verbessern: Ein wichtiges Element der transatlantischen Strategie gegen Russlands Angriffskrieg ist das Sanktionsregime, das die USA und EU 2014 etabliert und seit Kriegsbeginn 2022 erheblich erweitert haben. Beide Seiten verständigten sich im Rahmen der G7 beispielsweise auf die Einführung einer Preisgrenze für russische Ölexporte. Im EU-US Trade and Technology Council stimmten sie sich bei Exportkontrollen ab.¹⁶⁸ Um den Druck auf den Kreml aufrechtzuerhalten, sollten EU und USA bis zu den US-Wahlen – und idealerweise darüber hinaus – eng zusammenarbeiten, um die Sanktionen wirksamer zu machen.

Bisher hat sich nur eine Minderheit der UN-Mitglieder den westlichen Sanktionen angeschlossen. Selbst das NATO-Mitglied Türkei oder Armenien oder Kasachstan, die direkte Nachbarn Russlands sind, haben sich dagegen entschieden. Ihnen wird auch vorgeworfen, die Sanktionen zu umgehen. Die Umsetzung der Sanktionen weist außerdem in vielen Bereichen noch Schwachstellen und Schlupflöcher auf, beispielsweise im Bereich der Informations- und

165 Im Vorfeld des Gipfels forderten Kongressmitglieder beider Parteien die Biden-Regierung dazu auf, sich in der NATO dafür einzusetzen, der Ukraine konkrete Maßnahmen anzubieten, die zur NATO-Mitgliedschaft führen. Vgl. Helsinki Commission, Helsinki Commissioners Lead Call for „Clear and Achievable“ NATO Path for Ukraine at Vilnius Summit, 21.06.2023, <https://t1p.de/21oac> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

166 Entsprechend wurden im Vorfeld des Gipfels verschiedene Modelle für Sicherheitsgarantien diskutiert. Vgl. z.B. Eric Ciarabella, Envisioning a Long-Term Security Arrangement for Ukraine, Carnegie Endowment for International Peace, 8.06.2023, <https://t1p.de/8p0ls> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); Benjamin Tallis, Security Guarantees for Ukraine, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 30.06.2023, <https://t1p.de/1zlr> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023); Margarete Klein und Claudia Major, Dauerhafte Sicherheit für die Ukraine, Stiftung Wissenschaft und Politik, 29.06.2023, <https://t1p.de/3mz7w> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

167 Die US-Verpflichtung gegenüber Israel beruht unter anderem auf einem bilateralen Protokoll (MoU), in dem sich die USA zu militärischer Unterstützung im Wert von 3,8 Milliarden USD für den Zeitraum 2019-2028 verpflichten. Vgl. z.B. Congressional Research Service, Israel: Major Issues and U.S. Relations, 21.06.2023 (aktualisiert), <https://t1p.de/n57nr> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

168 Daneben kooperieren die G7-Mitglieder im Rahmen der REPO-Arbeitsgruppe („Russian Elites, Proxies, and Oligarchs“) bei der Identifizierung, Beschlagnahmung und Konfiszierung der Vermögenswerte von sanktionierten Individuen.

Kommunikationstechnologien.¹⁶⁹ Drittens werden die Sanktionen auch in den EU-Mitgliedstaaten häufig nicht konsequent umgesetzt, zum Beispiel beim Export von Dual-Use-Gütern nach Russland.¹⁷⁰ Die nationalen Regierungen, die in der EU für die Umsetzung der Sanktionen zuständig sind, sollten die Kapazitäten ihrer Behörden zur Kontrolle der heimischen Unternehmen verbessern. Im Falle Deutschlands sind das das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrollen und die Zollbehörden.

Die USA und EU sollten zudem den Druck auf Drittstaaten erhöhen, auf Geschäfte zu verzichten, die das Sanktionsregime unterlaufen. Zu diesem Zweck sollte der Einsatz von Sekundärsanktionen nicht ausgeschlossen sein. So könnten die USA und die EU Finanzinstituten in Drittländern Sanktionen androhen, sollten sie weiter dazu beitragen, dass der Preisdeckel auf russische Ölexporte unterlaufen wird.¹⁷¹ Solche Sekundärsanktionen wurden bisher von der Bundesregierung und anderen EU-Mitgliedern abgelehnt; um die Sanktionen wirksamer zu machen und ihre abschreckende Wirkung zu erhöhen, könnten sie sich aber als hilfreich erweisen.

Bei allen Maßnahmen bleibt es wichtig, dass die USA und die EU in der Sanktionsfrage geschlossen vorgehen. Von den USA ist nicht zu erwarten, dass sie von ihrer harten Linie gegenüber Russland abgehen. Aufgrund der Haltung, die der US-Kongress bereits 2017 in Zusammenhang mit Sanktionen gezeigt hat, ist anzunehmen, dass er sich auch unter einer zweiten Trump-Amtszeit gegen eine Aufweichung stellen würde. Anders ist es in Europa: Wenn sich der Krieg noch lange hinzieht, könnten einige EU-Mitgliedstaaten, die den Russland-Sanktionen ohnehin kritisch gegenüberstehen (insbesondere Ungarn), versucht sein, aus dem Sanktionsregime auszuscheren. Um das zu verhindern, sollten die übrigen EU-Länder die ihnen zur Verfügung stehenden politischen Druckmittel einsetzen.

5 Gemeinsame Schritte, um China vor direkter militärischer Unterstützung Russlands zu warnen: Der Vorwurf der Umgehung der Russland-Sanktionen bezieht sich zunehmend auch auf China. Diese Problematik sollte auch europäische Regierungen Sorgen bereiten, die dem konfrontativen Ansatz der USA gegenüber Chinas skeptisch gegenüberstehen. Auch sie sollten bereit sein, Maßnahmen gegen eine Umgehung der Sanktionen zu treffen.

Der Umgang mit China beeinflusst bereits viele Aspekte der transatlantischen Beziehungen. Auch wenn nicht in jedem Politikbereich Interessenkonvergenzen zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und den USA bestehen, hat der russische Angriffskrieg doch indirekt zu einer spürbaren Annäherung der Positionen im Umgang mit China geführt. In Politikbereichen mit direktem Bezug zum russischen Angriffskrieg sollten EU und USA eine enge Abstimmung anstreben und Maßnahmen treffen, um China von einer militärischen Unterstützung Russlands abzuhalten.

Der Krieg hat in vielen EU-Staaten das Bewusstsein für die eigenen Verletzlichkeiten vergrößert, unter anderem in Bezug auf Energiesicherheit, Verteidigung und internationalen Handel. Zwar sehen die meisten EU-Staaten in China weiterhin einen wichtigen Handelspartner, viele sind aber auch der Auffassung, dass es im eigenen Sicherheitsinteresse liegt, die hohe Abhängigkeit von China durch eine Diversifizierung der Handelsbeziehungen zu reduzieren.¹⁷² Dabei spielen auch Sicherheitsbedenken eine Rolle. So prüft die Bundesregierung Investitionen von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten in kritische Infrastruktur und Hochtechnologie in Deutschland (*inbound screening*).¹⁷³ Auch auf EU-Ebene hat sich seit Kriegsbeginn ein merklicher Wandel in Bezug auf eine potenzielle Bedrohung durch China vollzogen. So warnte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im März 2023, dass das Kapital, die Erfahrung und das Wissen europäischer Unternehmen zur Stärkung der militärischen und geheimdienstlichen Fähigkeiten Chinas verwendet werden könnten.

169 Vgl. z.B. Alena Epifanova, Tech Sanctions Against Russia, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 5.06.2023, <https://t1p.de/081wv> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

170 Vgl. z.B. Spiegel, Elektroniklieferungen deutscher Firmen landen offenbar bei russischen Rüstungskonzernen, 19.05.2023, <https://t1p.de/fkcfjp> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

171 Vgl. z.B. Guntram Wolff, Benjamin Hilgenstock und Elina Ribakova, Toughening Financial Sanctions on Russia, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 16.05.2023, <https://t1p.de/ye4re> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

172 Die Bundesregierung sieht China weiter als Partner, Wettbewerber und systemischen Rivalen, ist aber der Auffassung, dass „die Elemente der Rivalität und des Wettbewerbs in den vergangenen Jahren zugenommen haben.“ Laut Nationaler Sicherheitsstrategie möchte sie eine „Diversifizierung der Handels- und Lieferbeziehungen vorantreiben“, vgl. Nationale Sicherheitsstrategie, siehe oben.

173 Zusätzlich drängt der deutsche Wirtschaftsminister auch auf die Stärkung von Outbound-Screenings bei Investitionen deutscher Firmen in China im Bereich der Hochtechnologie.

Ähnlich wie die USA verfolgen auch die EU-Staaten, wie sich Peking zum russischen Angriffskrieg positioniert. Einerseits erhoffen sich die europäischen Regierungen von der chinesischen Regierung, dass sie ihre Beziehungen zu Moskau nutzt, um den Kreml vor einer nuklearen Eskalation zu warnen. Andererseits befürchten auch viele EU-Staaten, dass chinesische Unternehmen Russland mit Ausrüstung mit potenziell militärischem Nutzen (*dual-use goods*) wie Mikroelektronik und Drohnen beliefern und damit Russlands Feldzug unterstützen. Auf Vorschlag der Kommission hat die EU im Juni 2023 eine Reihe von Unternehmen aus Drittstaaten, die gegen die EU-Sanktionen gegen Russland verstoßen haben sollen, auf eine Sanktionsliste gesetzt. Darunter sind auch chinesische Unternehmen, die bereits auf US-Sanktionslisten stehen. Die EU-Entscheidung hat zu heftiger Kritik seitens der chinesischen Regierung geführt. Davon sollten sich die EU-Mitglieder nicht abschrecken lassen.

Bei Sekundärsanktionen sind die EU-Mitglieder geteilter Meinung. Extraterritoriale Sanktionen stoßen bei manchen Regierungen auf erhebliche Skepsis. Sollte sich aber bestätigen, dass chinesische Unternehmen die EU-Russlandsanktionen umgehen, läge es im Interesse der EU, ihre Primärsanktionen gezielt auf einzelne Entitäten auszuweiten. Das wäre ein deutliches Zeichen an Peking, dass Europa die militärische Unterstützung Russlands als feindlichen Akt wahrnimmt, der sich nicht nur gegen die Ukraine richtet, sondern auch den europäischen Sicherheitsinteressen zuwiderläuft. Es wäre auch ein Signal an die jetzige und künftige US-Regierungen, dass die Europäer Bedrohungen durch China ernst nehmen. Gleichzeitig ist für die politische Kommunikation wichtig, darauf hinzuweisen, dass Sanktionen gegen chinesische Entitäten nicht dazu dienen, der US-Linie gegenüber China zu folgen, sondern dass es im eigenen Sicherheitsinteresse darum geht, die Russland-Sanktionen zu stärken.

6 Europa sollte eine klare Haltung in Bezug auf Taiwan vertreten: In den USA wird im Zusammenhang mit der Ukrainepolitik auch häufig über die Unterstützung Taiwans im Falle einer chinesischen Aggression diskutiert. Washington verfolgt mit besonderem Interesse, wie sich Europa zu dieser Frage positioniert. Die Aussagen von Präsident Emmanuel Macron, dass Europa im Systemwettbewerb zwischen den USA und China nicht zum

Mitläufer der USA werden und sich im Fall eines eventuellen Taiwankonflikts nicht in einen Konflikt hineinziehen lassen sollte, „der nicht der unsere ist“, wurden von US-Politikern scharf kritisiert. So erklärte der republikanische Senator Marco Rubio, dass die USA herausfinden müssten, ob Macron für ganz Europa spreche.¹⁷⁴ Zwar sind sich US-Diplomaten bewusst, dass Macrons Aussagen nicht die Haltung der Mehrheit der EU-Mitglieder widerspiegeln; die deutlichen Distanzierungen führender europäischer Politiker von Macrons Aussagen waren dennoch wichtig. Tatsächlich verfolgen die meisten europäischen Regierungen, ähnlich wie die USA, die Drohgebärden der chinesischen Führung gegenüber Taiwan mit Sorge.

Europa sollte China die Folgen einer Aggression gegen Taiwan deutlich machen. Es liegt im Interesse der EU, sich für eine regelbasierte Ordnung einzusetzen und demokratische Regierungen im Fall eines militärischen Angriffs zu unterstützen. Außerdem ist Europa abhängig von Taiwans Chip-Industrie, sodass eine Unterbrechung der Lieferketten, beispielsweise durch eine chinesische Blockade Taiwans, gravierende Folgen für die europäische Wirtschaft hätte. Drittens liegt es im europäischen Interesse, den USA zu signalisieren, dass die Europäer nicht nur amerikanische Hilfe zur Sicherung ihres Kontinents in Anspruch nehmen, sondern auch bereit sind, in anderen Regionen eine klare Haltung in Bezug auf das aggressive Verhalten autokratischer Staaten gegenüber demokratischen Nachbarn zu beziehen und darauf mit politischen Maßnahmen zu reagieren. Auch den USA ist bewusst, dass die meisten europäischen Staaten im Fall eines militärischen Konflikts Taiwan keine oder nur geringe militärische Unterstützung zur Verfügung stellen könnten, selbst wenn der politische Wille dazu bestehen würde. Umso wichtiger wäre es, dass die Europäer der chinesischen Regierung frühzeitig signalisieren, dass sie im Fall einer Krise nicht mit einem *Weiter-so*-Ansatz den Handel fortsetzen, sondern mit Instrumenten wie Wirtschaftssanktionen reagieren würden. Auf EU-Ebene sollte schon frühzeitig geplant werden, welche Maßnahmen in einem solchen Szenario geeignet, wirksam und schnell durchsetzbar wären, und wie diese mit den USA und andere internationalen Partner abgestimmt werden könnten. Dies würde gegenüber den USA signalisieren, dass Europa für die USA ein ebenso verlässlicher Partner ist, wie es die USA für Europa bei der Ukraine-Unterstützung sind. Zudem

¹⁷⁴ Vgl. die Aussagen von Marco Rubio auf Twitter vom 9.04.2023, <https://t1p.de/w4ue4> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

besteht die Aussicht, den US-Politikern, die meinen, dass die Ukraine-Hilfe der USA zulasten Taiwans gehe, ein Stück weit den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Mittelfristige Maßnahmen: Kooperationschancen nutzen

Wie die Wahlen Ende 2024 in den USA ausgehen und welche Politik daraus erwächst, unterliegt erheblichen Unsicherheiten, wie im ersten Teil dieses Berichts dargelegt wurde. Unter einer Biden-Regierung kann davon ausgegangen werden, dass die US-Regierung und die europäischen Staaten grundsätzlich an ihrer engen Zusammenarbeit festhalten werden. Die Europäer müssen sich aber auch in diesem Fall darauf einstellen, dauerhaft mehr Verantwortung für ihre eigene Sicherheit ebenso wie die Ukraine-Unterstützung zu tragen.

Ein Wahlsieg der gemäßigten Republikaner würde eher zu graduellen Unterschieden als zu einem radikalen Kurswechsel in der amerikanischen Sicherheits- und Ukrainepolitik führen. Sollte allerdings eine republikanische Regierung unter Donald Trump oder einem ähnlich gesinnten Kandidaten ins Amt kommen, gäbe es erhebliche Ungewissheit in Bezug auf die künftige Ausrichtung der US-Ukrainepolitik, die die Europäer in ihren weiteren Planungen berücksichtigen müssen. In diesem Fall wäre es für die Europäer besonders wichtig, frühzeitig Interessenkonvergenzen und -Divergenzen zwischen der neuen US-Regierung und ihren europäischen Partnern zu identifizieren und daraus abzuleiten, in welchen Politikbereichen und in welchem Ausmaß eine transatlantische Kooperation und enge Abstimmung weiterhin möglich und sinnvoll wären.

Zu den Handlungsfeldern, die in Bezug auf die Unterstützung der Ukraine voraussichtlich mittelfristig an Relevanz zunehmen werden und bei denen idealerweise eine enge transatlantische Zusammenarbeit angestrebt werden sollte, zählen: 1) die Förderung des Wiederaufbauprozesses und der wirtschaftlichen Entwicklung der Ukraine; 2) der Umgang mit den beschlagnahmten russischen Staatsreserven; und 3) die Förderung des EU-Vorbeitrittsprozess. Diese Handlungsfelder werden vorwiegend nach Einstellung der Kampfhandlungen

relevant, allerdings wäre eine Entscheidung über den Umgang mit beschlagnahmten russischen Staatsreserven schon davor sinnvoll.

1 Europa sollte bereit sein, beim Wiederaufbau eine führende Rolle zu übernehmen: Seit Kriegsbeginn haben die USA, die Europäer, die Vereinten Nationen und andere Partner die Ukraine mit humanitärer Hilfe, bei der Wiederherstellung zerstörter Energieinfrastruktur und der Minen-Beseitigung unterstützt. Allein die EU und ihre Mitgliedstaaten haben seit Kriegsbeginn Hilfen im Wert von etwa 72 Milliarden EUR zugesagt.¹⁷⁵ Außerdem haben die internationalen Partner der Ukraine seit April 2022 auf mehreren Geberkonferenzen Hilfe zum Wiederaufbau versprochen. Auch wenn die Höhe der Kosten aufgrund des andauernden Kriegs noch nicht beziffert werden kann¹⁷⁶, ist bereits klar, dass der Wiederaufbau durch öffentliche Entwicklungsfinanzierung, Zuschüsse, Kredite (zum Beispiel der Weltbank, der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) sowie durch private Geldgeber unterstützt werden soll. Um die Vielzahl internationaler Organisationen und Staaten besser zu koordinieren und ihr Vorgehen mit der Ukraine abzustimmen, wurde 2022 im Rahmen der G7 eine Koordinierungsplattform geschaffen. Wie viele Unternehmen bereit sein werden, in den wirtschaftlichen und infrastrukturellen Wiederaufbau der Ukraine zu investieren, wird in hohem Grade von der Sicherheitslage abhängen. Auch aus diesem Grund sind konkrete Kriterien für den NATO-Beitrittsprozess wichtig.

Ein umfassender Wiederaufbau-Prozess in der Ukraine wird voraussichtlich erst nach Beendigung der Kampfhandlungen und damit eventuell erst nach den nächsten US-Wahlen einsetzen. Wie sich eine republikanische Regierung zur US-Hilfe beim Wiederaufbau positionieren würde, ist unklar, aber es kann davon ausgegangen werden, dass sie nicht bereit wäre (und es politisch schwer durchsetzbar wäre), einen ähnlich hohen Anteil wie bei der militärischen Unterstützung zu leisten. Bereits die bisherige finanzielle Unterstützung wird bereits kritisch gesehen: Laut einer Umfrage vom Juni 2023 stimmten nur 39 Prozent der republikanischen Wähler der finanziellen Unterstützung für die Ukraine zu, während dieser

¹⁷⁵ Dazu gehören 1.99 Milliarden EUR für humanitäre Hilfe; 15.3 Milliarden EUR für militärische Unterstützung; 17 Milliarden EUR Unterstützung für Geflüchtete, und 37.8 Milliarden EUR für Wirtschaftshilfe. Letztere setzt sich aus Makro-Finanzhilfen, Zuschüssen, Darlehen und Bürgschaften zusammen. Vgl. European Council, EU solidarity with Ukraine, 29.06.2023 (aktualisiert), <https://t1p.de/cxg5s> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

¹⁷⁶ Die ukrainische Regierung hat im Juli 2022 Kosten in Höhe von ca. 700 Milliarden EUR geschätzt; die Weltbank bezifferte sie auf 350 Milliarden EUR. Eine gemeinsame Einschätzung der ukrainischen Regierung, Weltbank, Europäischer Kommission und UN vom März 2023 bezifferte die Kosten auf 383 Milliarden EUR. Vgl. World Bank, Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment, 23.03.2023, <https://t1p.de/4fu9f> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

Anteil bei den demokratischen Wählern bei 72 Prozent lag.¹⁷⁷ Aber auch eine weitere Biden-Regierung würde ein noch umfangreicheres Engagement der Europäer bei der finanziellen Unterstützung (z.B. direkte Budgethilfe) einfordern. Angesichts der Tatsache, dass die USA bisher den Löwenanteil der militärischen Unterstützung geleistet haben, hegen bereits jetzt viele US-Politiker beider Parteien die Erwartung, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten beim Wiederaufbau und der wirtschaftlichen Entwicklung der Ukraine den größten Anteil übernehmen.¹⁷⁸ Die EU und die europäischen Staaten sollten dieser Erwartung entsprechen und bereit sein, beim Wiederaufbau eine führende Rolle zu übernehmen. Eine demokratische, westlich orientierte Ukraine, die ihrer Bevölkerung auch eine wirtschaftliche Perspektive zu geben vermag, liegt im europäischen Interesse.

Ein umfassendes europäisches Engagement könnte auch eine eventuelle Trump-Regierung davon überzeugen, dass in Bezug auf die Ukraine-Unterstützung eine Arbeitsteilung besteht und die Europäer nicht nur Trittbrettfahrer der USA sind. Das könnte sie dazu bringen, der weiteren militärischen Unterstützung zuzustimmen. Unabhängig vom Ausgang der US-Wahlen sollten die Europäer außerdem versuchen, bei der Koordinierung der internationalen Wiederaufbauhilfe eng mit den USA zusammenzuarbeiten. Nicht zuletzt die ukrainische Regierung wird darauf drängen, dass Washington in den Wiederaufbauprozess eingebunden wird, auch um die weitere militärische Unterstützung abzusichern. Wie genau die internationale Koordinierung aussehen wird, ist bisher nicht geklärt. Voraussichtlich werden die wichtigsten Parameter und die Sequenzierung des Wiederaufbaus, bei denen die internationalen Partner beteiligt sind, gemeinsam mit der ukrainischen Regierung im Rahmen der G7 festgelegt. Darauf aufbauend könnten konkrete Maßnahmen des Wiederaufbaus, an denen die internationalen Partner beteiligt sind, in einer Koordinierungsgruppe abgestimmt werden. Dies wäre auch deshalb wichtig, weil der Wiederaufbau eng mit dem EU-Vorbeitrittprozess sowie der europäischen Energietransformation,

in der die Ukraine ein wichtiger Akteur in Europa werden soll, verzahnt werden soll.¹⁷⁹ In diesen Arbeitsgruppen könnten unter Leitung der ukrainischen Regierung Vertreter der US-Regierung, der EU-Kommission und der G7-Präsidentschaft den Co-Vorsitz übernehmen. Bei diesen Formaten sollten die internationalen Vertreter darauf drängen, dass die Perspektiven der ukrainischen Zivilgesellschaft berücksichtigt werden.

2 Gemeinsame Konditionalität mit den USA auch im EU-Vorbeitrittprozess nutzen: Auch wenn die USA ihre Hilfe schrittweise reduzieren sollten, würde der politische Einfluss der US-Regierung – unabhängig von der Regierung – bedeutend bleiben; immerhin waren die USA bisher der wichtigste militärische Verbündete der Ukraine. USA und EU sollten nicht nur im Wiederaufbau- sondern auch im – idealerweise gleichzeitig stattfindenden – EU-Vorbeitrittprozess zusammenarbeiten, um die Ukraine bei weiteren Reformen zu unterstützen. Dabei könnten sie in Zusammenspiel mit anderen Akteuren wie dem IWF und der Weltbank eine gemeinsame Konditionalität nutzen, um die ukrainische Regierung zu Reformen zu bewegen.

Als die EU der Ukraine im Juni 2022 den Kandidatenstatus verlieh, verbanden Europäer und Amerikaner damit die Erwartung, dass die Perspektive auf eine EU-Mitgliedschaft bereits im Vorbeitrittprozess Anreize zu wirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Reformen setzt. EU- und US-Vertreter hoffen auch, dass schon in dieser Phase ausländische Unternehmen vermehrt in der Ukraine investieren, da das Land perspektivisch dem EU-Binnenmarkt angehören wird.¹⁸⁰ Das Volumen der Investitionen wird auch von der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und der Begrenzung des Einflusses von Oligarchen im Land abhängen. Effektive Maßnahmen in dieser Hinsicht sind auch deshalb von großer Relevanz, weil sie helfen, die langfristige US-Unterstützung im Kongress – aber auch in den Parlamenten der EU und ihrer Mitgliedsstaaten – sicherzustellen.

177 Reuters/Ipsos Poll: Russia Ukraine Conflict, siehe oben.

178 Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in US-Ministerien, Washington, DC, April 2023..

179 In ihrem Wiederaufbauplan strebt die ukrainische Regierung den Aufbau eines modernen Energiesektors mitsamt der Stärkung von erneuerbaren Energien und Investitionen in verbesserte Energieeffizienz an. Diese Zielsetzung wird von der US-Regierung und EU unterstützt. In Bezug auf den Wiederaufbau wird häufig von einem „Marshall-Plan für die Ukraine“ gesprochen. Vgl. Bundesregierung, Ein Marshallplan für die Ukraine, 24.10.2022, <https://t1p.de/amg10> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

180 Westliche Unternehmen haben Interesse an Investitionen in der Ukraine signalisiert. So hat z.B. der Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft im Oktober 2022 einen Vorschlag zum Wiederaufbau und Modernisierung der ukrainischen Wirtschaft vorgelegt, vgl. Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft, Dossier Rebuild Ukraine, 20.09.2022, <https://t1p.de/w3wsb> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023) Auch unter großen US-Unternehmen besteht offensichtlich Interesse an Investitionen in der Ukraine, unter anderem im Agrarsektor. Allerdings befürchten westliche Politiker, in den USA insbesondere progressive Abgeordnete der Demokraten, dass der Wiederaufbau der Ukraine zu sehr von neoliberalen Politikansätzen und großen westlichen Unternehmen dominiert werden könnte. Gespräche mit Mitarbeitern im US-Kongress, April 2023.,

Wie realistisch ist aber die Beitrittsperspektive der Ukraine? Europäische Regierungsvertreter stehen vor dem Dilemma, da sie einerseits einen EU-Beitritt befürworten, andererseits aber wissen, dass der Beitrittsprozess voraussichtlich langwierig wird. Europäische Politiker haben bereits darauf hingewiesen, dass es für die Ukraine keine Sonderregeln geben kann und das Land noch zahlreiche Reformen durchführen muss. Das ist aber nur die halbe Wahrheit, denn Fortschritte im Vorbeitrittsprozess hängen nicht nur von der Ukraine, sondern auch vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab. Viele Mitgliedstaaten sind weiterhin der Ansicht, dass die EU vor erneuten Erweiterungen selbst zuerst reformiert und handlungsfähiger gemacht werden muss. Zudem zeichnen sich bereits konkrete Hindernisse eines künftigen EU-Beitritts der Ukraine beispielsweise im Agrarbereich ab.

Da Wiederaufbau- und EU-Vorbeitrittsprozess eng miteinander verbunden werden sollen, würden sich Verzögerungen im Vorbeitrittsprozess negativ auf den Wiederaufbau auswirken. Sollten die USA den Eindruck gewinnen, die EU sei für diese Verzögerungen mitverantwortlich, könnten sie von einem abgestimmten Vorgehen gegenüber der Ukraine Abstand nehmen. Sie könnten dann entscheiden, den Wiederaufbauprozess der Ukraine vorrangig durch bilaterale Hilfe zu unterstützen, deren Vorgaben jedoch nicht zwangsläufig mit den Zielsetzungen des Vorbeitrittsprozesses übereinstimmen. Dieses Szenario wäre unter einer republikanischen Regierung wahrscheinlicher, da die Republikaner der EU und multilateralen Prozessen grundsätzlich kritischer gegenüberstehen als die Demokraten.

3 Lösung für Umgang mit beschlagnahmten russischen Staatsreserven anstreben:

Nach dem Kriegsbeginn im Februar 2022 haben die US- und europäische Regierungen die Reserven der russischen Zentralbank in Höhe von etwa 300 Milliarden US-Dollar, die bei Banken in den USA, EU und anderen Staaten angelegt sind, beschlagnahmt. Außerdem wurde Vermögen russischer Oligarchen in

Höhe von fast 19 Milliarden Euro in der EU eingefroren. Seither wird darüber diskutiert, die russischen Staatsreserven in einen internationalen Fonds zu überführen, damit die ukrainische Regierung diese Mittel unter internationaler Aufsicht für den Wiederaufbau einsetzen kann.¹⁸¹ Die ukrainische Regierung drängt auf eine solche Enteignung,¹⁸² auf Seiten der US- und europäischer Regierungen bestehen jedoch rechtliche Bedenken.

Zwar kann die US-Regierung ausländische Staatsreserven beschlagnahmen, konfiszieren darf sie sie aber nur, wenn sich die USA mit dem Staat in einem bewaffneten Konflikt („state of armed conflict“) befinden; eine Situation, die im Fall des russischen Angriffskriegs nicht gegeben ist. Vertreter der Biden-Regierung warnen, dass eine Enteignung russischer Staatsvermögen gegen internationales Investitionsrecht verstoßen und damit die Glaubwürdigkeit des regelbasierten internationalen Finanzsystems untergraben würde.¹⁸³ Außerdem würde die Enteignung einen Präzedenzfall schaffen, der sich in Zukunft auch gegen amerikanische Auslandsinvestitionen richten könnte. Drittens könne eine Enteignung ausländische Investoren künftig davon abhalten, in den USA zu investieren, weil sie befürchten müssten, dass ihr Vermögen beschlagnahmt werden könnte.¹⁸⁴ Insbesondere das US-Finanzministerium warnt davor, dass eine Enteignung des russischen Staatsvermögens unabsehbare Auswirkungen auf das internationale Finanzsystem haben könnte.¹⁸⁵ Außerdem weisen Vertreter der US-Regierung darauf hin, dass die russischen Reserven dann nicht mehr als Verhandlungsmasse in künftigen Verhandlungen mit der russischen Regierung über einen Waffenstillstand, Friedensvertrag und Reparationszahlungen eingesetzt werden könnten.

Bei den EU-Mitgliedstaaten gibt es große Meinungsunterschiede. Manche Länder, unter ihnen Deutschland, lehnen eine Enteignung aus ähnlichen Gründen wie die Biden-Regierung ab. Andere Regierungen sowie Mitglieder der Europäischen Kommission argumentieren dagegen, dass Russland durch eine Enteignung am besten zur Verantwortung für die

181 Im Dezember 2022 hat der US-Kongress beschlossen, dass beschlagnahmte Vermögenswerte russischer Oligarchen, die gegen US-Sanktionen verstoßen haben, an die Ukraine weitergegeben werden dürfen. Im Mai 2023 hat die US-Regierung zum ersten Mal beschlagnahmte Einlagen eines russischen Oligarchen an die ukrainische Regierung ausgezahlt.

182 Vgl. z.B. Time, Ukraine Wants to Use Russian Assets to Rebuild. Experts Think It's Risky, 26.10.2022, <https://t1p.de/k1tju> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

183 Staatliches Eigentum ist im Ausland durch die „Doktrin der Staatenimmunität“ geschützt, das 2011 in UN-Artikeln bestätigt wurde.

184 Vgl. z.B. Scott Anderson und Chimene Keitner, The Legal Challenges Presented by Seizing Frozen Russian Assets, Lawfare, 26.05.2022, <https://t1p.de/ic7kz> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

185 Vgl. z.B. New York Times, Seizing Russian Assets to Help Ukraine Sets Off White House Debate, 31.05.2022, <https://t1p.de/axczz> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

Kriegsschäden gezogen würde.¹⁸⁶ Die EU-Kommission hat deshalb eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich in Zusammenarbeit mit den Ratspräsidentschaften mit dieser Frage beschäftigt.¹⁸⁷

Wenn allerdings die tatsächlichen Kosten des Wiederaufbaus deutlicher werden, könnten die Stimmen im US-Kongress lauter werden, die eine Enteignung fordern.¹⁸⁸ US-Politiker könnten argumentieren, dass es den Wählern nicht zu vermitteln sei, dass US-Steuer Gelder statt russischer Staatsvermögen für den Wiederaufbau der Ukraine verwandt werden. Schon damit würden sie die US-Regierung unter Druck setzen, sie könnten aber auch noch einen Schritt weiter gehen und ihre Zustimmung zu weiterer US-Unterstützung von der Enteignung abhängig machen. Auch eine US-Regierung unter Donald Trump, der ein transaktionales Verständnis von Politik hat, könnte diese Position einnehmen. Je nach der Position der Europäer könnte die Enteignungsfrage zu einem Spannungs- oder zu einem Kooperationsfeld in den Beziehungen zu einer Trump-Regierung werden.

Besser wäre es, wenn die EU, ihre Mitgliedsstaaten und die USA möglichst frühzeitig – idealerweise vor den US-Wahlen – eine gemeinsame Lösung für die Enteignungsfrage fänden. Sollte die Biden-Regierung am Ende ihre bisherige Position aufgeben und sich doch für eine Enteignung aussprechen, wäre Deutschland gut beraten, sich dem anzuschließen, um nicht politisch ins Abseits zu geraten. Wichtig wäre dann, eine rechtlich solide Grundlage zu schaffen, die zumindest von den Ländern, die Russlands Invasion im Rahmen der UN-Vollversammlung ablehnen, akzeptiert wird.¹⁸⁹ Außerdem müsste die Gesetzgebung in den Staaten, in denen die Enteignung vollzogen werden soll, geändert werden. So können

in den meisten EU-Staaten Vermögenswerte bisher nur dann enteignet werden, wenn eine strafrechtliche Verurteilung vorliegt.¹⁹⁰

SCHLUSSBETRACHTUNG

Solange das Ende des Kriegs in der Ukraine nicht absehbar ist, ist die Ukraine für ihr Überleben auf die Hilfe des Westens und anderer Partner angewiesen. Idealerweise wird es bei einer gemeinsamen Unterstützung der USA, europäischen und anderen Partner bleiben. Sollten die USA ihre Unterstützung nach den Präsidentschaftswahlen einschränken, wird sich zeigen, ob die Europäer bereit sind, die Führungsrolle zu übernehmen. Sollten sie dazu nicht imstande sein, wäre das ein deutliches Zeichen, dass sie die Zeit seit Kriegsbeginn nicht genutzt haben, um sich verteidigungspolitisch an die neuen Realitäten der Weltpolitik anzupassen. Jegliche politische Zielsetzung zur Stärkung einer strategischen Autonomie Europas wären dann unglaubwürdig.

Der Ausgang des Krieges hängt jedoch nur teilweise von der strategischen Geduld und Unterstützung der westlichen Partner ab, sondern vor allem von den weiteren innenpolitischen Entwicklungen in der Ukraine und Russlands, die in dieser Studie nicht berücksichtigt werden. Dies wirft die Frage auf, wer den Krieg länger durchhalten kann: Auf wessen Seite spielt die Zeit? Auf ukrainischer Seite ist es wahrscheinlich, dass die Entschlossenheit erhalten bleibt, sich der russischen Aggression entgegenzustellen. Wie es auf längere Sicht mit der Unterstützung durch den Westen bestellt ist, hat dieser Bericht versucht zu beleuchten. Russland wiederum verfügt über gewaltige Ressourcen. Aber kann der Kreml den Krieg noch lange fortführen, bevor Wladimir Putins

186 Offensichtlich als Kompromiss zwischen diesen Positionen hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, die eingefrorenen russischen Vermögenswerte für Investitionen einzusetzen und die Gewinne daraus für den Wiederaufbau zu verwenden. In dieser Option könnten die beschlagnahmten Reserven nach einem Friedensabkommen an Russland zurückgegeben werden.

187 Vgl. z.B. Swedish Presidency of the Council of the EU, EU Working Group to look at using frozen Russian assets for reconstruction of Ukraine, 14.02.2023, <https://t1p.de/8zg4y> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

188 So haben demokratische und republikanische Kongressmitglieder im Juni 2023 einen Gesetzentwurf („Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity (REPO) for Ukrainians Act“) in den Kongress eingebracht, der es der Regierung erlauben würde, beschlagnahmte russische Vermögenswerte zu konfiszieren und für Wiederaufbau der Ukraine zu verwenden. Vgl. U.S. Senate, Resolution, 14.06.2023, <https://t1p.de/69r2w> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023) In einem Aufsatz forderten auch Lawrence Summers, früherer US-Finanzminister, Philip Zelikow, früherer US-Diplomat, und Robert Zoellick, früherer US-Handelsbeauftragter, die westlichen Staaten dazu auf, die russischen Staatsvermögen zu enteignen und für den Wiederaufbau der Ukraine einzusetzen. Vgl. Lawrence Summers, Philip Zelikow und Robert Zoellick, The Other Counteroffensive to Save Ukraine, in: Foreign Affairs, Juni 2023, <https://t1p.de/6tpfp> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023)

189 Einen Ansatzpunkt könnte eine Resolution der UN-Vollversammlung vom November 2022 liefern. Diese erkennt an, dass Russland für seine Aggression gegen die Ukraine zur Rechenschaft gezogen werden und für die verursachten Schäden Wiedergutmachung leisten muss, und empfiehlt die Einrichtung eines Registers für die verursachten Schäden. Vgl. United Nations, General Assembly Adopts Text Recommending Creation of Register to Document Damages Caused by Russian Federation Aggression against Ukraine, Resuming Emergency Special Session, 14.11.2022, <https://t1p.de/mnuw6> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023) In den USA wird deshalb diskutiert, ob eine ähnliche UN-Resolution als Rechtsgrundlage für die Enteignung der russischen Staatsreserven verwendet werden könnte. Gespräche mit außenpolitischen Experten in Washington, April 2023. Im Mai 2023 haben die Mitglieder des Europarats die Errichtung eines solchen Registers in Den Haag angekündigt.

190 Vgl. Euractiv, EU proposes options to seize frozen Russian assets, but legal concerns remain, 30.11.2023, <https://t1p.de/teget> (zuletzt abgerufen am 12.07.2023) Im Fall der russischen Reserven handelt es sich um das Vermögen des russischen Staates, und selbst wenn das Putin-Regime (nach mutmaßlich langwierigen Verfahren) wegen Kriegsverbrechen oder anderer Verbrechen in der Ukraine verurteilt würde, könnte dies den nationalen Gerichten als Rechtsgrundlage nicht ausreichen.

Machtapparat von innen in Gefahr gerät? Die US-Regierung und die europäischen Partner lehnen bisher eine Regime-change-Politik gegenüber Russland ab, bleiben aber unklar darüber, wie sie auf Dauer mit einem Kreml unter Putins Führung umgehen wollen. Ein wirklicher Frieden scheint nur ohne Putin möglich.

Eine Frage, die hoffentlich nicht in allzu ferner Zukunft relevant wird, ist die nach der künftigen Friedenslösung. Diese sollte als wichtigste Prinzipien einen dauerhaften Frieden für die Ukraine gewährleisten, die russischen Verantwortlichen für ihre Verbrechen im Krieg angemessen zur Rechenschaft ziehen, es Russland aber auch ermöglichen, nicht dauerhaft ein Paria-Staat zu bleiben. Auch bei dieser schwierigen Aufgabe wäre eine enge transatlantische Zusammenarbeit wünschenswert. Es liegt im Interesse aller, die Beziehungen mit Russland schrittweise wiederaufzubauen, auch wenn dies lange dauern könnte. Allerdings dürfen solche Bemühungen niemals als so relevant betrachtet werden, dass sie auf Kosten der Ukraine oder anderer Staaten gehen.

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 254231-0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2198-5936

Redaktion Bettina Vestring

Layout Studio Friedrichter

Design Konzept WeDo

Cover Photo © imago

Author picture(s) © DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.