

Ukrainische Außenpolitik unter Selenskyj: Von Wirtschaft zu Sicherheit

Von Susan Stewart (Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin)

DOI: 10.31205/UA.251.01

Zusammenfassung

Die ukrainische Außenpolitik hat derzeit eher einen ad hoc- als einen strategischen Charakter. Dennoch lässt sich eine gewisse Evolution feststellen, die von einem fast alleinigen Schwerpunkt auf dem Krieg im Donbas über eine Akzentuierung von Wirtschaftsaspekten hin zu einer klaren Betonung von Sicherheitsfragen geht. Geprägt wird die Außenpolitik v. a. durch den amtierenden Präsidenten Wolodymyr Selenskyj und dessen Team im Präsidentenbüro. In den kommenden Monaten wird die Situation im Schwarzmeerraum besondere Aufmerksamkeit erfordern. Hier wird es allerdings nicht nur auf die Ukraine ankommen, sondern auf ein sinnvolles Zusammenspiel zahlreicher staatlicher und multilateraler Akteure.

Die Entstehung einer präsidial geprägten Außenpolitik

Bei der Außenpolitik sieht die ukrainische Verfassung ein Zusammenspiel zwischen dem Parlament, dem Präsidenten und der Regierung vor. Sie legt fest, dass das Parlament die Prinzipien der Innen- und Außenpolitik definiert (Art. 85, Nr. 5), während der Präsident die außenpolitische Tätigkeit des Landes leitet (Art. 106, Nr. 3). Die Regierung ist für die Durchführung der Außenpolitik zuständig (Art. 116, Nr. 1). Während der Präsidentschaft von Wolodymyr Selenskyj ist das Präsidentenbüro (die frühere Präsidialadministration) für fast alle Politikbereiche zunehmend wichtig geworden, so auch für den Bereich der Außenpolitik. In einem Interview mit der ukrainischen Webseite lb.ua betonte der Vize-Leiter des Präsidentenbüros Ihor Schowkwa, dass die folgenden außenpolitischen Funktionen bei diesem Büro lägen: strategische Planung, Festlegung der Ziele, Sicherung der alltäglichen außenpolitischen Tätigkeit des Präsidenten. Akteure wie das Außenministerium setzten die Politik lediglich um. Auch wenn es hiervon Ausnahmen gibt, scheint dieses Schema der heutigen Praxis in der Ukraine weitgehend zu entsprechen und wird deswegen als Grundlage für diese Analyse angenommen. Die Betonung im Folgenden liegt deshalb auf dem Präsidenten und seinem Team. Andere Akteure kommen zwar vor, werden aber weniger einschlägig behandelt.

Während seines Wahlkampfes hat Wolodymyr Selenskyj kein außenpolitisches Programm präsentiert. Dies ist nicht sehr überraschend, da er als Politnovize keine politische und dadurch auch keine außenpolitische Erfahrung besaß. Dasselbe traf auch für die meisten Personen, die seinen Wahlkampf eng begleiteten, zu. Dennoch hatte eine der zentralen Botschaften seines Wahlkampfes mit mehreren Aspekten der Außenpolitik zu tun. Dies war das Versprechen, Frieden im Donbas durchzusetzen. Dabei sprach Selenskyj insbe-

sondere von seiner Absicht, durch einen bilateralen Austausch mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin diese Frage zu regeln. Außerdem äußerte er Überlegungen, das seit 2014 bestehende Normandie-Format zu ersetzen bzw. durch andere Akteure (v. a. die USA und Großbritannien) zu erweitern. Diese Überlegungen waren aber keineswegs in ein breiteres außenpolitisches Konzept eingebettet.

Investitionen gesucht! Eine Außenpolitik unter wirtschaftlichen Vorzeichen

Es hat entsprechend gedauert, bis erste Leitlinien in der Außenpolitik unter Selenskyj sichtbar wurden. Diese sind auch eher informell, da eine außenpolitische Strategie noch nicht existiert – auch wenn sich eines in der Planung befindet. Was es jedoch gibt, ist die Nationale Sicherheitsstrategie, die im September 2020 erneuert wurde. Ihre Neuauflage geht mit einem Wandel in den außenpolitischen Prioritäten von Wirtschaft zu Sicherheit einher (s. u.).

In einer ersten Phase wurde ein starker Akzent auf wirtschaftliche Ziele gelegt. Selenskyj und seine Entourage haben entschieden, die Außenpolitik v. a. für die Erreichung ökonomischer Fortschritte zu nutzen, insbesondere um Investitionen in die Ukraine zu fördern. Nicht nur wurde die Tradition von regelmäßigen Wirtschaftsforen in Kyjiw sowie anderswo fortgesetzt, sondern es kamen neue Foren hinzu. Vor allem die Investment Conference in Mariupol im Oktober 2019 hat erhebliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen und sollte das Interesse ausländischer Investor/innen für die Potenziale der Ostukraine wecken. Im Januar 2020 nutzte Selenskyj seine Rede auf dem prestigereichen Internationalen Wirtschaftsforum in Davos, um die Vorteile der Ukraine für ausländische Investor/innen aufzuführen. Allerdings haben diese Bemühungen kaum gefruchtet. Auch wenn man die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in Betracht zieht, die vergangenes Jahr zu

den niedrigsten ausländischen Direktinvestitionen seit Jahren geführt haben, sind es weiterhin allen voran die rechtsstaatlichen Mängel in der Ukraine, die Investor/innen davon abhalten, aktiver zu werden.

Bei der Suche nach Investitionen kam eine Initiative des Außenministers Dmytro Kuleba hinzu, einen starken »asiatischen Vektor« in der ukrainischen Außenpolitik zu eröffnen. Er betonte den wachsenden Handel zwischen der Ukraine und vielen asiatischen Ländern und plädierte für dessen Weiterentwicklung sowie für gemeinsame Projekte im Bereich der Hochtechnologie und beim Ausbau der Infrastruktur. Dieser Vektor bekräftigte die ukrainische Absicht, ökonomische Anliegen in den Vordergrund zu stellen, denn andere Ziele waren und sind in den Beziehungen zu den asiatischen Staaten wenig realistisch.

Dieser Vektor sowie einige weitere Entwicklungen stellten die bisherigen Prioritäten der ukrainischen Außenpolitik zeitweilig infrage. Da die personellen und materiellen Ressourcen des außenpolitischen Apparats in der Ukraine sehr begrenzt sind, tauchte die Befürchtung auf, dass sich eine stärkere Ausrichtung auf den asiatischen Raum negativ auf das Verhältnis zur EU sowie zu den USA und zur NATO auswirken könnte. Das wurde bekräftigt durch einige Schritte im Rahmen des Normandie-Formats und der Trilateralen Kontaktgruppe, die die Bereitschaft der ukrainischen Seite (und konkret des Präsidentenbüros) suggerierten, Zugeständnisse gegenüber Russland zu machen, um Fortschritte bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu erreichen.

Allerdings haben die Entwicklungen im Rahmen des Minsker Prozesses gezeigt, dass diese Zugeständnisse nicht zu entsprechenden Gegenschritten der russischen Seite geführt haben (siehe die Analyse zum Donbas in dieser Ausgabe). Wohl als Lehre aus dieser Erfahrung fing die ukrainische Seite an, vermehrt nach Sicherheitsgarantien bzw. zumindest nach militärischer Unterstützung von ihren außenpolitischen Partner/innen zu suchen. So erfolgte eine partielle Evolution der Akzente: von der Wirtschaft zur Sicherheit.

Sicherheitsfragen nehmen immer mehr Raum ein

Ein Indiz für diese Evolution war die Veröffentlichung einer neuen Version der Nationalen Sicherheitsstrategie der Ukraine im September 2020. Gekennzeichnet durch ein breites Verständnis von Sicherheit, bekräftigt das Dokument die westliche Ausrichtung der ukrainischen Außen- und Sicherheitspolitik, indem es die USA, das Vereinigte Königreich, Kanada, Deutschland und Frankreich als prioritäre Partner charakterisiert. Das sind auch diejenigen Länder, von denen die Ukraine am meisten einen Beitrag im Hinblick auf den russisch-

ukrainischen Konflikt im Donbas erwartet. Die russische Aggression spielt eine wichtige Rolle in der Strategie, und die Ukraine erklärt ihre Absicht, die Kosten dieser Aggression für Russland durch eine Stärkung der ukrainischen Verteidigungskapazität sowie durch internationale Zusammenarbeit zu erhöhen.

Ein weiteres Zeichen für die wachsende Betonung auf Sicherheit ist die Schaffung der sog. Krim-Plattform, die insbesondere seit Ende 2020 an Dynamik gewonnen hat. Was die außenpolitische Komponente betrifft, geht es darum, internationale Unterstützung für die territoriale Integrität der Ukraine zu sichern und mit ausländischen Partner/innen auf eine Rückkehr der Halbinsel unter ukrainische Kontrolle hinzuwirken. Es handelt sich auch u. a. darum, andere Akteur/innen für die fortschreitende Militarisierung der Krim durch Russland und deren Implikationen für die Ukraine und den Schwarzmeerraum zu sensibilisieren.

Gute Beispiele für den fließenden Übergang von wirtschaftlichen zu sicherheitspolitischen Aspekten der Außenpolitik sind die Abkommen und Vereinbarungen, die die Ukraine mit dem Vereinigten Königreich (VK) sowie mit der Türkei abgeschlossen hat (siehe auch den Beitrag zum Verhältnis Ukraine-Türkei in dieser Ausgabe). Im Fall des VK ging es v. a. darum, das EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen zu ersetzen, da es nach dem Brexit für das VK nicht mehr gilt. Hinzu kam ein wichtiges Memorandum, das der Ukraine einen Kredit über 1,25 Milliarden Pfund zu günstigen Bedingungen garantiert, um zusammen mit dem VK neue Schiffe für die ukrainische Flotte zu bauen. Mit der Türkei haben die sicherheitspolitischen Elemente der Partnerschaft bislang dominiert, auch wenn beide Seiten ein Freihandelsabkommen sowie einen Handelsumsatz von 10 Milliarden USD als Ziel angeben. Wichtiger in der aktuellen Lage ist allerdings, dass die Ukraine türkische Drohnen bereits erworben hat und dass beide Staaten sich schriftlich zu einer Vertiefung ihrer Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich verpflichtet haben. Konkrete Kooperation in dieser Sphäre ist für die Ukraine in Anbetracht des sich fortsetzenden Konflikts mit Russland von erheblicher Bedeutung.

Auch die Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn der Ukraine entwickelten sich z. T. im Zeichen des Donbas-Konflikts. Dies trifft insbesondere für Belarus zu, wo u. a. die zunehmende Abhängigkeit des illegitimen Präsidenten Aleksandr Lukashenka von Russland zu einem immer schlechteren Verhältnis mit der Ukraine führt. Aus diesem Grund ist die ukrainische Seite nicht mehr bereit, die regelmäßigen (derzeit wegen der Covid-19-Pandemie virtuellen) Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe in Minsk abzuhalten und sucht entsprechend nach einem alternativen Ort für die post-Pandemie-Phase. Probleme im Verhältnis zu Polen (v. a.

geschichtspolitische Fragen) sowie Ungarn (Umgang mit der ungarischen Minderheit) sind in letzter Zeit in den Hintergrund getreten angesichts eines potenziell drohenden russischen Angriffs. Die Beziehungen zur Republik Moldau sowie zu Georgien sind weniger intensiv als man das im Hinblick auf gewisse Ähnlichkeiten (z. B. dass alle drei Staaten Assoziierungsabkommen mit der EU umsetzen) erwarten würde. Im Falle Georgiens liegt das zum großen Teil daran, dass die Ukraine den ehemaligen georgischen Präsidenten Mikheil Saakaschwili beherbergt, der in Georgien zu mehreren Haftstrafen verurteilt wurde und sich weiterhin aus der Ferne in die georgische Innenpolitik einmischte.

Das Verhältnis zu westlichen Akteuren im Zeichen der russischen Eskalation

Das bilaterale Verhältnis zu den USA verdient besondere Aufmerksamkeit. Auch wenn die Jahre der Trump-Präsidentschaft weniger katastrophal ausgefallen sind wie in der Ukraine ursprünglich befürchtet, war die Erleichterung in Kyjiw über die Wahl von Joe Biden zum US-Präsidenten im November 2020 dennoch spürbar. Die Kombination von Bidens kritischer Haltung gegenüber Russland und seinen guten Kenntnissen der ukrainischen Entwicklung aus seiner Zeit als Vize-Präsident unter Barack Obama hat große – wohl überzogene – Erwartungen in der ukrainischen Elite geweckt. Diese betreffen v. a. das Ausmaß der US-amerikanischen Unterstützung im Hinblick auf die russische Bedrohung im Donbas, aber auch in anderen Bereichen. In Kyjiw wird oft ausgeblendet, wie viele andere Baustellen für die USA (sowie für die EU) relevant sind. Auch wird gern übersehen, dass Präsident Biden die Ukraine nicht nur als Opfer bzw. Objekt der russischen Aggression sieht, sondern auch als Subjekt, von dem erhebliche Leistungen in verschiedenen Reformbereichen erwartet werden, insbesondere was Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung betrifft.

Dennoch lag der Akzent in den letzten Wochen verständlicherweise fast ausschließlich auf dem Aspekt der russischen Aggression. Insgesamt scheint der russische Aufmarsch an den Grenzen der Ostukraine sowie auf der illegal annektierten Halbinsel Krim und im Schwarzen Meer im März–April 2021 der Ukraine Recht zu geben bezüglich ihrer Betonung von Sicherheitsfragen in der Außenpolitik. Anfang März haben die USA militärische Unterstützung im Rahmen von 125 Millionen US-Dollar für die Ukraine beschlossen, und Ende April wurde ein Gesetz über weitere 300 Millionen US-Dollar (inkl. für letale Waffen) jährlich bis 2026 im Senat eingebracht. Allerdings hat die Ukraine ihr Verhältnis zum Westen mit der Forderung, die Frage der NATO-Mitgliedschaft jetzt anzugehen, überstrapaziert. Während einige Staaten diese Idee – oder zumindest die Verlei-

hung eines Mitgliedschaftsaktionsplans, kurz MAP – unterstützen (z. B. Litauen, die Türkei und vermutlich auch Polen), hat die Reaktion auf die ukrainische Forderung insgesamt gezeigt, dass es in der NATO hierfür keinen Konsens gibt.

In dieser Lage kommt die sicherheitspolitische Schwäche der EU deutlich zum Vorschein. Da sie der Ukraine im Vergleich zu den USA und zur NATO relativ wenig in dieser Sphäre zu bieten hat, tritt die EU für die Ukraine derzeit eher in den Hintergrund. Selbst wenn der französische Präsident Emmanuel Macron die Notwendigkeit unterstrich, rote Linien festzulegen und auch bereit sein zu müssen, bei ihrer Überschreitung zu reagieren, hat die EU weder Sanktionen noch weitere Schritte in Aussicht gestellt, sondern Russland lediglich zu einer Deeskalation durch den Abzug seiner Truppen aufgerufen. Sicherlich hat die EU mehr auf der wirtschaftlichen Schiene zu bieten, aber auch hier versucht die Ukraine, auf Änderungen im Assoziierungsabkommen hinzuwirken, um z. B. höhere Exportquoten für ukrainische Produkte in die EU zu erreichen. Hiermit war sie in der Vergangenheit teilweise erfolgreich. Jetzt steht die Ukraine wohl relativ kurz vor dem Abschluss eines *Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products* (ACAA). Damit wird sie Produkte in einzelnen Sektoren ohne langwierige und komplexe Überprüfungen in die EU exportieren dürfen. Das wäre ein wichtiger Schritt bei der Integration in den Binnenmarkt, unterstreicht aber gleichzeitig den hauptsächlich zweckmäßig-wirtschaftlichen Charakter der Zusammenarbeit.

Deutschland hat in den letzten Jahren ein enges Verhältnis zur Ukraine gepflegt, nicht nur aufgrund der deutschen Beteiligung am Normandie-Format, sondern auch durch erhebliche Unterstützung für zahlreiche Reformprozesse. Dennoch ist mit dem Schwenk zu einer größeren Betonung auf Sicherheitsfragen eine wachsende Enttäuschung bei vielen ukrainischen Akteuren bezüglich der deutschen Rolle entstanden. Dies hat sich v. a. in den letzten Monaten während des russischen Aufmarsches gezeigt. Insbesondere, weil Deutschland 2014 eine überraschend starke Rolle gespielt und seitdem Sanktionen gegen Russland im EU-Rahmen mitgesichert hat, waren die Erwartungen an Berlin hoch. Eine deutliche Frustration mit dem deutschen Festhalten am Nord Stream 2-Projekt setzt sich hinsichtlich der neuesten Entwicklungen fort. Es gibt aber auch wenig Verständnis für die Tendenz einiger deutscher Akteure, auch die Ukraine für das Ausbleiben von Fortschritten im Minsker Prozess zu beschuldigen, sowie für den hartnäckigen Kooperationsdiskurs in Deutschland vis-à-vis Russland, der selbst angesichts einer einseitigen militärischen Eskalation durch die russischen Streitkräfte anhält.

Fazit: Sicherheit wird Wirtschaft weiterhin trumpfen

Die Naivität, mit der Wolodymyr Selenskyj ursprünglich an das Donbas-Problem herangegangen ist, ist mittlerweile verfliegen. Sein Verständnis für die Schwierigkeiten, die mit internen Reformprozessen einhergehen, hat sich gleichzeitig vertieft. Von daher wird in Bezug auf die russische Aggression eine härtere Linie vertreten, und während die Suche nach Investitionen weitergeht, steht sie nicht mehr so stark im Mittelpunkt der Außenpolitik. Stattdessen wird nach sicherheitspolitischer Unterstützung gesucht, was ein intensiveres Ver-

hältnis zu vielen westlichen Akteuren erfordert. Der russische Aufmarsch der letzten Wochen hat gezeigt, dass Sicherheitsfragen für die Ukraine weiterhin höchste Priorität genießen werden. In diesem Zusammenhang wird die Entwicklung im Schwarzmeerraum für die kommenden Monate wohl von großer Bedeutung sein. Dies wird eine komplexe Vorgehensweise verlangen und intensive Gespräche mit den einzelnen Anrainerstaaten aber auch mit der EU und der NATO sowie mit den USA notwendig machen, um der wachsenden russischen Dominanz in diesem Raum gezielt und effektiv entgegenzutreten.

Über die Autorin

Dr. Susan Stewart ist Leiterin (a. i.) der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

Lesetipps/Bibliographie

- Centre for Defence Strategies. Ukrainian Storm Warning: A Grave Danger to Europe in the Maritime Domain, November 2020, https://defence.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/CDS_Maritime-Security-Report_2020.pdf
- Oleksiy Honcharuk, Roman Waschuk. »How Ukraine Lost Its Investment Paradise«, The National Interest, 9. April 2021, <https://nationalinterest.org/feature/how-ukraine-lost-its-investment-paradise-182332>
- Dmytro Kuleba. »Ukraine's Road to Asia: Ukraine will prioritize the Asia-Pacific in its foreign policy«, The Diplomat, 30. April 2020, <https://thediplomat.com/2020/04/ukraines-road-to-asia/>
- Steven Pifer. NATO's Ukraine Challenge: Ukrainians Want Membership, but Obstacles Abound, Brookings Institution, 6. Juni 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/06/06/natos-ukraine-challenge/>
- Ihor Schowkwa. »SshA ne dadut nikomu beskarne rospotschaty nowi ahresywni diji u naschomu regioni« (»Die USA werden niemandem neue aggressive Handlungen in unserer Region unbestraft beginnen lassen«), lb.ua, 9. April 2021, https://lb.ua/world/2021/04/09/481939_igor_zhovkva_ssh_a_dadut_nikomu.html
- Maryna Shevtsova. Ukraine: Who is Who on Bankova Street? Unblurring the President's Administration Two Years after the Elections, 2021, https://violavoncramon.files.wordpress.com/2021/03/who-is-who-on-bankova-street_greens_viola-von-cramon.pdf
- Ukrainian Prism. »B- despite the Pandemic: Ukraine's Foreign Policy Scores 2020«, <http://prismua.org/en/scorecards2020>.