

Multilateralismus ohne Amerika?

Mythos, Realität und Antworten auf Trump 2.0



Die zweite Amtszeit Donald Trumps sorgt für große Besorgnis über die Zukunft der regelbasierten, multilateralen Ordnung. Wie wird Trump 2.0 multilaterale Institutionen herausfordern? Welche Konsequenzen hat dies für den Multilateralismus? Und wie können Deutschland und Europa reagieren? Meine Dissertation liefert Antworten auf diese Fragen. Basierend auf einer systematischen Analyse der Abkehr der USA von internationalen Organisationen und Verträgen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs korrigiere ich vier in der politischen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatte weit verbreitete Annahmen über Trumps „America First“-Politik und deren Folgen. Aus meinen Forschungsergebnissen lassen sich vier Lehren für die Antworten Deutschlands und Europas auf Trump 2.0 ableiten.

Tim Heinkelmann-Wild hat an der Ludwig-Maximilians-Universität München im Fachgebiet Politikwissenschaft promoviert.

**Tim
Heinkelmann-Wild**
Deutscher Studienpreis
2. Preis Sektion
Sozialwissenschaften

Der vorliegende Beitrag wurde beim Deutschen Studienpreis 2025 mit dem 2. Preis in der Sektion Sozialwissenschaften ausgezeichnet. Er beruht auf der 2024 an der Ludwig-Maximilians-Universität München eingereichten Dissertation „After Exit: Alternative Leadership and Institutional Resilience after Hegemonic Withdrawal“ von Dr. Tim Heinkelmann-Wild.

Multilateralismus ohne Amerika?

Mythos, Realität und Antworten auf Trump 2.0

Der Trump-Schock

Seit Beginn seiner zweiten Amtszeit attackiert US-Präsident Donald Trump multilaterale Institutionen. So kritisierte er die Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO) und stellte deren Beistandspflicht in Frage. Im Verstoß gegen Freihandelsregeln der Welthandelsorganisation (WTO) verkündeten die USA protektionistische Maßnahmen selbst gegen ihre engsten Verbündeten. Trump beendete die Finanzierung des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) und fror die US-Beiträge für die Programme weiterer multilateraler Institutionen wie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und des Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) ein. Die USA kündigten auch ihre Mitgliedschaft in der Weltgesundheitsorganisation (WHO), dem Pariser Klimaabkommen, dem UN-Menschenrechtsrat (UNHRC), der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und dem Abkommen zur globalen Mindeststeuer. Aktuell prüfen die USA zudem – den Empfehlungen von „Project 2025“ folgend – ganz grundsätzlich ihre Beteiligung an allen internationalen Organisationen (IOs) und Verträgen. Dies sorgt in Deutschland und Europa für große Besorgnis über die Zukunft der regelbasierten, multilateralen Ordnung.

Wie wird Trump 2.0 multilaterale Institutionen herausfordern? Welche Folgen hat dies auf den Multilateralismus? Und wie können Deutschland und Europa reagieren? Antworten auf diese Fragen liefert meine Dissertation, indem sie die politische, gesellschaftliche und wissenschaftliche Debatte über Trumps Abkehr vom Multilateralismus auf eine systematische Datengrundlage stellt. Meine Analyse beruht auf mehr als 50 Interviews mit hochrangigen VertreterInnen von IO-Bürokratien, Regierungen und der Europäischen Union (EU) sowie einem neuen Datensatz des US-Rückzugs aus multilateralen Institutionen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs.

Meine Forschungsergebnisse erlauben es mir, vier in der öffentlichen Debatte weitverbreitete Annahmen über Trumps „America First“-Politik und ihre Auswirkungen zu korrigieren: Erstens ist der Rückzug der USA aus multilateralen Institutionen kein vollkommen neues, Trump-spezifisches Phänomen, sondern Teil eines historischen Musters. Zweitens waren die Entscheidungen zur Beendigung der US-Unterstützung für multilaterale Institutionen selbst unter Trump 1.0 nicht irrational oder erratisch, sondern folgten einem strategischen Kalkül. Drittens sind die von den USA verlassenen Institutionen keineswegs zum Scheitern verurteilt, sondern zeigten sich oft widerstandsfähig. Viertens wurde das von den USA hinterlassene Macht-Vakuum nicht durch revisionistische Mächte wie China gefüllt, sondern oft durch westliche Mächte wie die EU und ihre Mitgliedsstaaten. Wenn Deutschland und Europa in ihrer Antwort auf Trump 2.0 diese Lehren aus der Vergangenheit berücksichtigen, können sie den Multilateralismus bewahren.

Der US-Rückzug aus multilateralen Institutionen ist kein Trump-Phänomen

Ein erster, weitverbreiteter Mythos ist, dass der Rückzug der USA aus multilateralen Institutionen eine Besonderheit der Trump-Ära sei. In der Tat beendete die Trump-Administration die Unterstützung oder die Mitgliedschaft der USA in zahlreichen internationalen Organisationen und Abkommen. Beispiele sind das Pariser Abkommen zum Klimawandel, der „Iran-Deal“, der UN-Menschenrechtsrat, die Welthandelsorganisation (WTO) und sogar die Weltgesundheitsorganisation (WHO) während der COVID-19-Pandemie.

Auch wenn Trump hinsichtlich der Anzahl und der Bedeutung der verlassenen multilateralen Institutionen hervorsticht, legen die USA traditionell eine ambivalente Haltung zum Multilateralismus zu Tage. Die besondere Machtposition, die es ihnen erlaubt, multilaterale Zusammenarbeit wie kein anderer Staat zu fördern, ermöglicht es ihnen zugleich, sich wieder aus dieser zurückzuziehen und ihre Ziele auf alternative Art und Weise zu verfolgen.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben die USA in über 160 Fällen ihre Unterstützung für internationale Institutionen beendet. Auch vor Trump kündigte beispielsweise Jimmy Carter die Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), Ronald Reagan verließ die UNESCO, und Bill Clinton beendete die Teilnahme der USA in der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO). Darüber hinaus verweigerte George W. Bush die Ratifikation des Kyoto-Protokolls und des Rom-Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH).

Selbst Joe Biden ist seinem Versprechen „America is back“ nur selektiv gefolgt. Zwar kehrten die USA unter seiner Regierung in wichtige Institutionen wie in das Pariser Klimaabkommen und in die UNESCO zurück, aber er setzte Trumps Politik des Rückzugs aus dem „Iran-Deal“, dem Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) oder dem Vertrag über den Offenen Himmel fort. Auch die von Trump hinterlassenen Finanzierungs-Lücken für globale Klima-Fonds wurden nicht wieder vollständig geschlossen. Zudem hat Biden nicht nur die Blockade der WTO fortgesetzt, sondern auch neue protektionistische Maßnahmen wie den „Inflation Reduction Act“ ergriffen. Schließlich kam es auch unter Biden zu drei Fällen des US-Rückzugs, unter anderem der Einstellung von Zahlungen für das UNRWA.

Der US-Rückzug aus multilateralen Institutionen ist strategisch

Ein zweiter Mythos besagt, dass Trumps Rückzug aus multilateralen Institutionen irrational war. Trump gilt gemeinhin als sprunghaft, impulsiv und ideologisch getrieben. Seine außenpolitischen Entscheidungen werden als nicht nachvollziehbar und daher unberechenbar angesehen.

In der Tat hat sich kein US-Präsident vor Trump in der Öffentlichkeit so brachial und lautstark gegen die Prinzipien des Multilateralismus gestellt. Ein Blick hinter Trumps populistische Rhetorik offenbart jedoch ein generelles Muster hinter dem Rückzug der USA. Selbst unter Trump 1.0 eskalierten die USA ihre Kritik an multilateralen Institutionen nicht blind, sondern folgten einem strategischen Kalkül: Je weniger Einfluss die USA in einer unliebsamen Institution besitzen, desto stärker greifen sie diese an.

In Institutionen, in denen die USA Gestaltungsmacht besaßen, beschränkten sie sich auf öffentliche Reform-Forderungen und Kritik. Dieser Einfluss kann auf der großen Abhängigkeit der Institution von US-Beiträgen, entsprechend gewichteten Abstimmungsregeln oder auf der Besetzung wichtiger Posten in der Bürokratie internationaler Organisationen durch US-Amerikaner basieren. Zum Beispiel begrenzte sich Trump 1.0 im Fall der NATO auf Drohungen und Reform-Forderungen, denen schnell mit Zugeständnissen durch die Alliierten begegnet wurde. Auch Trumps Kritik der Weltbank verstummte nach Zugeständnissen wie der Einrichtung des „Ivanka Fund“ und der Wahl seines Favoriten David Malpass als deren Präsidenten.

In Institutionen, in denen die USA zumindest Verhinderungsmacht über unliebsame Entscheidungen besitzen, blieben sie Mitglied. Ein Beispiel ist die WTO, welche Trump 1.0 zwar grundsätzlich kritisierte, aber dennoch nicht aus ihr austrat. Vielmehr nutzen die USA ihre privilegierte Position, um das Streitschlichtung-

Verfahren zu blockieren und damit verbindliche Urteile gegen die eigene, protektionistische Handelspolitik zu verhindern. Auch ihre ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat und damit ihr Veto-Recht gaben die USA unter Trump nicht auf, obwohl sie bei eigenen Initiativen, wie der Wiedereinsetzung von UN-Sanktionen gegen den Iran, scheiterten, denn durch ihr Veto-Recht konnten sie beispielsweise Resolutionen gegen Israel verhindern.

Nur aus unliebsamen Institutionen, in denen die USA weder Verhinderungsnach Gestaltungsmacht besaßen und ihre fortgesetzte Mitgliedschaft somit kaum Vorteile bot, traten sie aus. Ein Beispiel hierfür ist der UN-Menschenrechtsrat, in dem Trump 1.0 unliebsame Mehrheits-Entscheidungen gegen Israel nicht verhindern konnte und daher die Teilnahme der USA beendete. Auch im Falle der WHO, in der wichtige Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip oder durch ihre unabhängige Bürokratie getroffen werden, eskalierte Trump seine Angriffe von Kritik über Budget-Kürzungen bis hin zum Austritt.

Multilaterale Institutionen sind oft resilient

Ein dritter Mythos besagt, dass multilaterale Institutionen nach dem US-Rückzug zum Scheitern verurteilt sind. Denn die USA waren maßgeblich an der Gründung der meisten Institutionen beteiligt und leisteten anschließend die größten Beiträge. Deshalb wird häufig angenommen, dass der Rückzug der USA die Relevanz multilateraler Institutionen und die Geltung ihrer Regeln grundsätzlich in Frage stellt sowie ihre Effektivität durch den Entzug kritischer Beiträge schwächt. Entsprechend wird die Abkehr der USA von multilateralen Institutionen häufig als ihr Todesurteil angesehen.

Jedoch gibt es ebenfalls gute Gründe, weswegen die übrigen Mitgliedsstaaten nicht dem Beispiel der USA folgen, sondern vielmehr an multilateralen Institutionen festhalten sollten. Denn für sie stellen internationale Organisationen und Abkommen weiterhin wichtige, schwer ersetzbare Plattformen für die Bearbeitung drängender globaler Herausforderungen wie des Klimawandels, humanitärer Krisen und Pandemien dar.

Nach dem Rückzug der USA erwiesen sich multilaterale Institutionen als bemerkenswert resilient. In 32 der 110 analysierten Fälle (29%) blieb die Unterstützung anderer Staaten für die verlassenen Institutionen stabil. Als Trump 1.0 zum Beispiel den Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen verkündete und eine konträre Energiepolitik verfolgte, hielten die übrigen Mitgliedsstaaten nicht nur an ihren Verpflichtungen fest, sondern verstärkten ihre Anstrengungen. Als Trump alle US-Beiträge für den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) einstellte,

blieben andere Mitgliedsstaaten der Organisation nicht nur treu, sondern erhöhten ihre Beiträge für die reproduktiven Rechte und die Gesundheit von Frauen weltweit. Als widerstandsfähig erwies sich auch die WHO, nachdem Trump während der Corona-Pandemie zunächst die finanziellen Beiträge der USA zurückhielt und dann die Mitgliedschaft beendete.

Überlebt haben die verlassenen Institutionen auch in 62 weiteren Fällen (56%), zeigten jedoch Verfallserscheinungen nach dem US-Rückzug. Nachdem Trump 1.0 beispielsweise die Beiträge der USA für das UNRWA eingestellt, folgten ihm andere Staaten, und die Organisation musste ihre staatsähnlichen Dienstleistungen für PalästinenserInnen deutlich einschränken. Auch im Fall des Vertrags über den Waffenhandel zeigten andere Staaten nach dem US-Austritt weniger Bereitschaft, sich an die vereinbarten Regeln zu halten.

Gescheitert sind nur 16 der 110 Institutionen (14%) ohne US-Unterstützung. Zum Beispiel kann der „Iran Deal“ nach dem US-Rückzug als fehlgeschlagen angesehen werden. Als die USA aus dem Vertrag über den Offenen Himmel („Open Skies Treaty“) ausstiegen, der den NATO-Mitgliedern und den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten Überwachungsflüge über den jeweiligen Hoheitsgebieten erlaubt, kündigte auch Russland seine Teilnahme, wodurch der Zweck des Abkommens hinfällig wurde.

Dank „Soft Power“ füllte Europa das Macht-Vakuum

Ein vierter Mythos besagt, dass nicht-westliche, illiberale Mächte wie China oder Russland das von den USA hinterlassene Macht-Vakuum in multilateralen Institutionen füllen. Laut dieser weitverbreiteten Annahme übernehmen nach dem US-Rückzug revisionistische Kräfte die Kontrolle und bauen die verlassenen Institutionen und ihre Regeln gemäß den eigenen Vorstellungen um.

Natürlich profitieren nicht-westliche Mächte von der Abkehr der USA vom Multilateralismus. Im Kontrast zu Trump 1.0 konnte sich beispielsweise China auf der internationalen Bühne als Verfechter des Freihandels und des globalen Klimaschutzes inszenieren. Zudem lieferten die USA illiberalen Staaten willkommene Vorwände, sich gegen unliebsame internationale Regeln zu stellen. So nutzte Russland den US-Rückzug aus dem Open Skies Treaty unter Trump 1.0, um den eigenen Austritt zu rechtfertigen, Brasilien unter Jair Bolsonaro drohte ebenfalls mit dem Austritt aus dem Pariser Klimaabkommen, und China wies Kritik im UN-Menschenrechtsrat mit Verweis auf die Doppelstandards des Westens zurück. Versuche nicht-westlicher, revisionistischer Mächte, eine Führungsrolle in den von den USA verlassenen

Institutionen zu übernehmen und diese für illiberale Zwecke umzubauen, gab es aber kaum.

Das Macht-Vakuum nach dem US-Rückzug wurde vorwiegend von westlichen Mächten gefüllt. Ihre überlegene „Soft Power“ erlaubte es ihnen, oft im Zusammenspiel mit IO-Bürokratien eine wichtige Führungsrolle zu übernehmen. Denn im Vergleich zu vielen nicht-westlichen, revisionistischen Mächten verfügen sie über eine deutlich höhere Glaubwürdigkeit als Verfechterinnen des Multilateralismus. Insbesondere die EU und europäische Regierungen nutzen ihre „Soft Power“, um neue Partnerschaften mit anderen relevanten Mitgliedsstaaten zu knüpfen und gemeinsam die „Hard Power“ aufzubringen, um die von den USA hinterlassenen Lücken zu füllen und die verlassenen Institutionen zu erhalten.

Die EU übernahm zum Beispiel eine Führungsrolle in der WTO. Sie organisierte erfolgreich eine Koalition wichtiger Handelsmächte, mit denen sie einen Ersatz für den von den USA blockierten Gerichtshof einsetzte, um die US-Blockade zu umgehen. Auch nach Trumps Austritt aus dem Pariser Klimaabkommen übernahm die EU die Führung. Um den Vertrag auch ohne die USA am Leben zu erhalten und die globalen Klimaziele weiterzuverfolgen, setzte sie auf eine enge Zusammenarbeit mit China und nutzte ihre Handelsmacht, um Brasilien an das Abkommen zu binden. Schließlich arbeiteten europäische Mitgliedsstaaten eng mit dem WHO-Sekretariat zusammen, um die Organisation gegen Trumps Kritik zu verteidigen und die COVID-19-Pandemie auch ohne die USA zu bekämpfen.

Mit Deutschland und Europa hat der Multilateralismus eine Zukunft

Aus diesen Befunden ergeben sich für Deutschland und Europa vier wichtige Lehren für den Erhalt der regelbasierten, multilateralen Ordnung angesichts von Trump 2.0: Erstens wird die Ambivalenz der USA gegenüber dem Multilateralismus nicht mit der Amtszeit von Trump 2.0 enden. Mehrere, ineinandergreifende Trends machen künftige Fälle eines US-Rückzugs aus multilateralen Institutionen wahrscheinlich: So gab es noch nie so viele und so einflussreiche multilaterale Institutionen, die selbst den Spielraum der USA eingrenzen und somit zu Zielscheiben ihrer Kritik werden. Auch nimmt in den USA die Skepsis gegenüber multilateraler Zusammenarbeit zu, und die innenpolitische Polarisierung greift zunehmend auch auf außenpolitische Entscheidungen über. Zudem begreifen sich die USA als absteigende Macht in zunehmender Rivalität mit der aufsteigenden Macht China. Anstatt Trump erneut als Anomalie abzutun und auf eine Rückkehr zu einer vorgeblichen Normalität zu hoffen, brauchen Deutschland und Europa langfristig eine Multilateralismus-

Strategie, die der ambivalenten Haltung der USA gegenüber internationalen Organisationen und Verträgen Rechnung trägt.

Zweitens besteht Grund zur Hoffnung, dass auch Trump 2.0 seine Attacken gegen multilaterale Institutionen nicht blind eskalieren oder sich grundsätzlich aus internationalen Organisationen und Verträgen verabschieden wird. Indem Deutschland und Europa Zugeständnisse an Trump innerhalb der von ihm kritisierten Institutionen machen, können sie versuchen, den Rückzug der USA zu verhindern. Sie sollten sich dabei besonders für Reformen einsetzen, die grundsätzliche Unzufriedenheiten der USA mit multilateralen Institutionen adressieren und langfristig die institutionelle Resilienz gegenüber dem Rückzug der USA und anderer Mächte stärken. Beispielsweise könnten Beiträge breiter unter den Mitgliedsstaaten aufgeteilt und die institutionelle Verhinderungsmacht der USA, aber auch anderer zentraler Mitgliedsstaaten, durch Veto-Rechte oder „Opt-Outs“ erhöht werden. Eine rote Linie sollten die Europäer jedoch dort ziehen, wo Zugeständnisse an Trump ihren guten Ruf als Verfechter des Multilateralismus – und damit ihre „Soft Power“ – beschädigen würden.

Drittens sind multilaterale Institutionen auch im Falle eines Rückzugs der USA unter Trump 2.0 nicht verloren, sondern ihr Schicksal liegt in den Händen der verbleibenden Mitgliedsstaaten. In Fällen, in denen Trumps Forderungen gegen Grundprinzipien des Multilateralismus verstoßen oder er für Zugeständnisse nicht empfänglich ist, sollten Deutschland und Europa deshalb als alternative Anführer für die USA einspringen. Denn die regelbasierte, multilaterale Ordnung spiegelt in großem Maße europäische Werte und Interessen wider. Die Europäer sollten deshalb multilaterale Institutionen gegen Trumps Kritik verteidigen und den Ausfall der USA kompensieren

Schließlich dürfen Deutschland und Europa ihre „Soft Power“ nicht vernachlässigen. Angesichts der russischen Bedrohung und der Unzuverlässigkeit der amerikanischen Sicherheits-Garantien ist der aktuelle Fokus auf militärische „Hard Power“ verständlich. Zudem ist „Hard Power“ zentral sowohl für Zugeständnis an die USA als auch für die Kompensation ihres Rückzugs. Aber Europas „Soft Power“ stellt zunehmend eine einzigartige Ressource in der internationalen Politik dar. Denn die USA verlieren diese zusehends, während sie aufsteigenden Mächten wie China noch fehlt. „Soft Power“ ist aber der Schlüssel zur Mobilisierung breiter Koalitionen auch mit nicht-westlichen Partner*innen, um globale Herausforderungen effektiv bearbeiten zu können. Mit Deutschland und Europa hat der Multilateralismus eine Zukunft!