

Januar 2025

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



©UNPhoto/Elma Okic

Was eine zweite Trump-Administration für den Multilateralismus per se und insbesondere das internationale Genf bedeuten könnte

Andrea E. Ostheimer, Direktorin Multilateraler Dialog KAS Genf

Weniger als eine Woche vor der Amtseinführung von Donald J. Trump als 47. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika bereiten sich nicht nur strategische Verbündete und Handelspartner, sondern auch multilaterale Organisationen und das UN-System auf die Gewissheit der Unberechenbarkeit vor.

Berücksichtigt man die erste Amtszeit von Präsident Trump, seine Ankündigungen im Wahlkampf, seine eigene Persönlichkeit, die Nominierung von Personal für Positionen mit hoher Relevanz für das internationale System sowie die Auswirkungen der republikanischen *Trifecta* und der verminderten *Checks-and-Balances*, so ist eine substantielle Neupositionierung der USA innerhalb des internationalen Systems zu erwarten.

Die Auswirkungen der ersten Amtszeit von Donald J. Trump

Seit der Gründung der Vereinten Nationen (VN) im Jahr 1945 kann das Verhältnis zwischen den USA und den Vereinten Nationen bestenfalls als widersprüchlich bezeichnet werden, was vor allem auf die ständigen Spannungen zwischen innenpolitischen Erwägungen und außenpolitischen Zielen zurückzuführen ist. Als führende Befürworter einer Nachfolgeinstitution des Völkerbundes haben die USA die Ziele und Werte der Vereinten Nationen grundlegend geprägt. Diese von nationalen Interessen geleitete Unterstützung begann Mitte der 70er Jahre zu schwinden, als die Erweiterung der Mitgliedschaft und die Gründung der G77, einer Gruppe von 77 Entwicklungsländern, den Einfluss der USA verringerte.

Obwohl die USA bei der Gründung der VN eine führende Rolle spielten, sind die VN für die USA zu einer nachrangigen Plattform der internationalen Zusammenarbeit geworden. Verschiedene US-Administrationen haben sich in erheblichem Umfang am UN-System beteiligt, wenn es den nationalen Interessen diene. Innenpolitische Machtkonstellationen haben jedoch häufig ein substanzielles Engagement, das über finanzielle Beiträge hinausging, verhindert.¹

Trumps "America First"-Ideologie unterschied sich jedoch von der Politik seiner Vorgänger, insbesondere der konservativen, durch seine obstruktive Haltung gegenüber den Vereinten Nationen und seine Geringschätzung von Institutionen wie der NATO, womit er die engsten Verbündeten der USA vor den Kopf stieß. Gleichgültigkeit und Dissonanzen prägten das Verhältnis zu den Vereinten Nationen und schaden nicht nur der Institution, sondern auch dem Ansehen der USA.

Präsident Trumps unilaterale "America First"-Politik und seine Missachtung multilateraler Institutionen haben die Legitimität der USA als globale

Führungsmacht beschädigt und die VN geschwächt. Unter Trump wurde der transaktionale Charakter des US-Engagements bei den Vereinten Nationen deutlich. Solange die Interessen der USA gewahrt blieben, wurde ein konstruktives Engagement an den Tag gelegt. Der US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, Nikki Haley, gelang es in Trumps erster Amtszeit sogar, die Unterstützung Chinas und Russlands für eine Resolution des Sicherheitsrats (SC/RES/2397) zu gewinnen, mit den harten Sanktionen gegen Nordkorea verhängt werden sollten.² In anderen Bereichen wurde die US-Politik bei den Vereinten Nationen während der Trump-Administration jedoch von nationalen Interessen dominiert. Als Zeichen ihrer bedingungslosen Unterstützung Israels strich die Trump-Administration dem UN-Hilfswerk für Palästinaflüchtlinge (UNRWA) die gesamte Finanzierung durch die USA und schränkte seine eigene Rolle als Vermittler im Nahost-Friedensprozess weiter ein.³ Nachdem sie den UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) beschuldigt hatte, Zwangsabtreibungen und unfreiwillige Sterilisationen in China zu unterstützen, ohne dafür Beweise zu haben, strich die Trump-Administration die gesamte Kernfinanzierung des UNFPA und gefährdete viele Familienplanungsprogramme in Entwicklungsländern.⁴ Im Sicherheitsrat stimmte die Position der USA zeitweise sogar mit der Politik Russlands oder Chinas überein - insbesondere dann, wenn andere Mitglieder des UN-Sicherheitsrats versuchten, den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit zur Sprache zu bringen. Dies, sowie die Positionen der USA zu den Rechten von Opfern sexueller Gewalt im Krieg und ihrer reproduktiven Gesundheit haben die Spannungen mit traditionellen westlichen Verbündeten weiter verstärkt. Darüber hinaus zog Trump die USA aus dem Pariser Klimaabkommen, dem JCPOA⁵ und dem INF-Vertrag⁶ zurück und boykottierte die Verhandlungen über den UN-Migrationspakt.⁷

¹ Ostheimer, Andrea E.: Die Vereinten Nationen und globale multilaterale Organisationen als Spielwiese für amerikanisch-chinesische Rivalität, in: Neue Realitäten des Multilateralismus, Panorama 2022, S. 7-26. [[Panorama 2022_01_Multilateralismus_cover_v3_crop.indd](#)].

² Runde, Daniel F.: Competing and Winning in the Multilateral System. Center for Strategic & International Studies (CSIS), 2020, S. 4. [<https://www.csis.org/analysis/competing-and-winning-multilateral-system-us-leadership-united-nations>].

³ Amr, Hady. 7. September 2018. Brookings. [<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/09/07/in-one-move-trump-eliminated-us-funding-for-unrwa-and-the-us-role-as-mideast-peace-maker/>].

⁴ Morello, Carl. 4. April 2017. The Washington Post. [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-administration-to-eliminate-its-funding-for-un-population-fund-over-abortion/2017/04/04/d8014bc0-1936-11e7-bcc2-7d1a0973e7b2_story.html].

⁵ Der Gemeinsame Umfassende Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) war ein Abkommen, das das iranische Atomprogramm auf eine rein friedliche Nutzung beschränkte.

⁶ Der Vertrag über nukleare Mittelstreckenwaffen hatte die Art der Waffensysteme, die die Unterzeichner, die USA und Russland, einsetzen konnten, begrenzt.

⁷ Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration ist das erste zwischenstaatliche Abkommen, das alle Dimensionen der internationalen Migration abdeckt. Er ist ein nicht rechtsverbindlicher, kooperativer Rahmen, der die Souveränität der Staaten und ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aufrechterhält.

Das am meisten Schaden anrichtende politische Manöver unter Präsident Trump waren zweifels- ohne die Beschuldigungen der WHO als chinesische Marionette während der COVID-19-Krise, die Aussetzung der Finanzierung der WHO und der anschließende Rückzug aus dem UN-Gremium auf dem Höhepunkt der Pandemie. Damit verspielten die USA ihren Ruf als zuverlässiger Partner und blockierten monatelang jede Erklärung des UN-Sicherheitsrates zur Pandemie.

Ebenso schädlich war der Rückzug der USA aus dem UN-Menschenrechtsrat (MRR) im Jahr 2018. Die USA haben damit nicht nur eine Plattform aufgegeben, um Menschenrechtsverletzungen weltweit anzuprangern, sondern ihr Rückzug hat es auch China ermöglicht, sein eigenes Menschenrechts-Narrativ zu verbreiten. Obwohl autoritäre Regime regelmäßig in den Rat gewählt werden und die Gelegenheit nutzen sicherzustellen, dass ihre eigenen Menschenrechtsverletzungen nicht angesprochen werden, hatte der Rückzug der USA ein Vakuum geschaffen und gleichgesinnten Staaten, insbesondere der Europäischen Union (EU), einen mächtigen Verbündeten genommen. Im Menschenrechtsrat sehen wir zunehmend ein selbstbewusstes China, das nicht mehr nur versucht, seine innenpolitische Situation vor einer Überprüfung abzuschirmen, sondern strategisch sein eigenes Narrativ vom Vorrang kollektiver Rechte auf Entwicklung gegenüber individuellen Menschenrechten verbreitet.

Schnelles Handeln und eine vorbereitete Agenda

Während seiner ersten Amtszeit hat Präsident Trump Schlüsselpositionen in den Außenbeziehungen nur langsam besetzt. Es dauerte zum Beispiel zwei Jahre, bis er einen Botschafter für das Internationale Genf ernannte. Sein Bestreben, die finanzielle Unterstützung für das UN-System grundlegend zu kürzen, stieß im Kongress damals auf Grenzen. Die USA blieben der weltweit größte Geber von Entwicklungs- und humanitärer Hilfe. Selbst innerhalb der Republikanischen Partei und in konservativen Kreisen, insbesondere in den religiösen und evangelikalen Wählerschaften, herrschte die Meinung vor, dass die offizielle Entwicklungshilfe immer noch den Interessen des amerikanischen Volkes diene.

Ende 2024 ist die Situation eine andere. Eine der ersten Benennungen von Donald Trump nach

seiner Wiederwahl im November war Marco Rubio als Außenminister, und er ernannte die republikanische Abgeordnete Elise Stefanik zu seiner Botschafterin bei den Vereinten Nationen in New York.

Senator Rubio ist bislang durchaus als Befürworter eines globalen Engagements der USA bekannt, soweit es den amerikanischen wirtschaftlichen Interessen und der nationalen Sicherheit dient. Er fährt einen harten Kurs gegenüber China und setzt sich für mehr Transparenz und Rechenschaftspflichten im Bereich der Entwicklungshilfe ein. In der Vergangenheit hat er den Kampf gegen Malaria und andere vermeidbare und behandelbare Krankheiten unterstützt. Obwohl ein Aufatmen durch die Gruppe der Entwicklungspolitiker und Aktivisten ging, als sein Name zu zirkulieren begann, kann nicht davon ausgegangen werden, dass er ihre Interessen gegen die MAGA⁸-Dynamik in Partei und Verwaltung verteidigen wird. Wie bei allen Ernennungen durch Trump und in Anbetracht der Erfahrungen aus der Vergangenheit wird die Frage immer lauten, wie viel Autonomie sich die Amtsträger bewahren werden können? Und wie lange sie sich im System halten werden können.⁹

Obwohl sich Donald Trump während des Wahlkampfes vom Projekt 2025, einem Entwurf der Heritage Foundation für eine künftige konservative Regierung, distanziert hat, ist zu erwarten, dass seine bisherigen Ernennungen sowohl die kritische Haltung zur multilateralen Ordnung als auch die Vorurteile gegenüber den Institutionen teilen.

An der Frontlinie von Trumps zu erwartendem Kreuzzug gegen multilaterale Organisationen könnten diesmal auch diejenigen stehen, die bisher verschont geblieben sind: Weltbank, IWF sowie die OECD¹⁰

In anderen Fällen könnte er dort weitermachen, wo das Ende seiner ersten Amtszeit weitere Maßnahmen verhinderte oder die Regierung Biden die von ihm eingeleiteten Schritte rückgängig machte.

Menschenrechtsrat

Letzteres war der Fall beim Menschenrechtsrat. Im Jahr 2018 hatte sich die Trump-Administration aus dem Rat zurückgezogen und argumentiert, dieser sei zu einer "Übung in schamloser Heuchelei geworden - mit vielen der schlimmsten Menschenrechtsverletzungen der Welt, die ignoriert werden,

⁸ Make America Great Again (MAGA)

⁹ Saldinger, Adva; Igoe, Michael: "Wir können mit ihm zusammenarbeiten: Aid advocates react to Trump's Rubio pick", 14 November 2024, [[We can work with him: Aid advocates react to Trump's Rubio pick | Devox](#)]

¹⁰ Klingebiel, Stephan; Baumann, Max-Otto: Trump 2.0. in Zeiten des politischen Umbruchs? Implikationen einer möglichen zweiten Präsidentschaft für die internationale Politik und Europa, I-DOS Policy Brief, Nr. 24/2024, [<https://doi.org/10.23661/ipb24.2024>].

und einigen der weltweit schwersten Straftäter, die im Rat selbst sitzen."¹¹

Im Oktober 2021 wurden die USA erneut in den Menschenrechtsrat gewählt und wurden zu einer treibenden Kraft hinter der Einsetzung einer Untersuchungskommission zur Ukraine und der Einsetzung eines Sonderberichterstatters für Russland. Als jedoch im Oktober 2024 ihre Wiederwahl anstand, beschloss die Regierung Biden bewusst, nicht zu kandidieren. Einige Beobachter vermuten, dass diese Entscheidung getroffen wurde, um eine Gegenreaktion der Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten zu vermeiden, welche die unerschütterliche Haltung der USA zu den kollateralen Auswirkungen von Israels Kampf gegen die Hamas und die Hisbollah auf das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte als ein Paradebeispiel für Doppelmoral ansehen. Gleichzeitig könnte man aber auch argumentieren, dass der Verzicht auf einen Sitz im Menschenrechtsrat in einer Zeit, in der die Wahrscheinlichkeit eines weiteren Rückzugs aus dem UN-Organ besteht, den Imageschaden für die Organisation sowie für das Ansehen der USA im internationalen System verringert.

Die US-Botschafter bei den Vereinten Nationen in New York sind in der Regel Kabinettsmitglieder und damit direkt an der Gestaltung der Politik beteiligt. Mit Elise Stefanik hat Trump nicht nur eine überzeugte Anhängerin Israels ernannt, die den VN vorgeworfen hat, eine "Höhle des Antisemitismus" zu sein,¹² sondern auch eine verlässliche Verfechterin des Kampfes gegen Abtreibungen. Ihre Positionierung in New York wird sicherlich auch die Dynamiken in Genf beeinflussen. Und wenn sich das Project 2025 zu dem Drehbuch entwickelt, das alle erwarten, könnte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die die USA unterzeichnet haben, bald nicht mehr der unumstrittene Bezugspunkt des Menschenrechtsschutzes durch die USA sein.

Die US-Kommission für unveräußerliche Menschenrechte, die während der ersten Trump-Administration von Außenminister Mike Pompeo eingesetzt wurde, hatte damals einen Bericht vorgelegt, der von Project 2025 als wichtiger Wegweiser für bilaterale und multilaterale Menschenrechtsverpflichtungen angesehen wird.¹³ Der Be-

richt versucht zu definieren, welche Rechte "unveräußerlich" sind. Dabei werden die Religionsfreiheit und das Recht auf Privateigentum hervorgehoben, während Rechte, die der Bericht als "spaltende soziale und politische Kontroversen" bezeichnet, wie sexuelle und reproduktive Rechte, LGBTI-Rechte und das Recht auf Nichtdiskriminierung, abgelehnt werden.¹⁴

Das Project 2025 zielt nicht nur darauf ab, alle multilateralen Verpflichtungen der USA im Lichte der Arbeit der Kommission für unveräußerliche Menschenrechte neu zu bewerten, sondern auch darauf, einen Konsens zwischen gleichgesinnten Ländern zur Unterstützung des menschlichen Lebens, der Gesundheit von Frauen, der Unterstützung der Familie als Grundeinheit der Gesellschaft und der Verteidigung der nationalen Souveränität zu schmieden. Im Jahr 2020 hatte die Trump-Administration in der UN-Generalversammlung die Genfer Konsenserklärung über die Gesundheit von Frauen und den Schutz der Familie (A/75/626) eingebracht, für die sie die Unterstützung von 34 Mitgliedstaaten gewinnen konnte, darunter auch solche, deren Menschenrechts- und Frauenrechtsbilanz alles andere als unstrittig sind: z. B. Belarus, Saudi-Arabien, Uganda, Pakistan.¹⁵

In Anbetracht von Initiativen wie dem Genfer Konsens könnte die künftige Trump-Administration neben dem Schaden eines vollständigen Rückzugs auch durch solche Initiativen die Menschenrechtsstandards untergraben, indem sie, ähnlich wie China, neue Narrative einführt. In diesem Bestreben könnten die USA sogar Unterstützung bei Staaten finden, die normalerweise entschiedene Kritiker der USA sind, die aber den Moment und die Gelegenheit nutzen werden, eine liberale, auf Regeln basierende Ordnung zu demontieren, die sie ohnehin als zu westlich dominiert wahrnehmen.

Welthandelsorganisation

Um eine weitere Blockade bei der Ernennung eines WTO-Generaldirektors im Jahr 2025 durch die USA zu vermeiden, haben die WTO-Mitglieder die Wiederwahl der amtierenden Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala um zwei Monate vorgezo-

¹¹ Mike Pompeo, US-Außenminister, 19. Juni 2028 [[Bemerkungen zum UN-Menschenrechtsrat - US-Mission bei internationalen Organisationen in Genf](#)]

¹² Elise Stefanik zitiert in King, Ryan; Spector, David, New York Post, 20. November 2024, [[ICYMI: New York Post: Elise Stefanik schwört, es bei der UNO mit der "Höhle des Antisemitismus" und dem "Apologeten des](#)

[Iran" aufzunehmen | Pressemitteilungen | Kongressabgeordnete Elise Stefanik](#)].

¹³ [2025_MandatFürFührerschaft_CHAPTER-06.pdf](#)

¹⁴ [Kommission für unveräußerliche Rechte |](#)

¹⁵ [n2034430.pdf](#)

gen. Präsident Trump hatte bereits 2020 ihre Ernennung blockiert und die Organisation fast sieben Monate lang ohne Führung zurückgelassen.

Aus einer "America first"-Perspektive heraus *"wird Amerika jeden Tag auf dem globalen Markt sowohl von einem räuberischen kommunistischen China als auch von einer institutionell unfairen und nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden WTO geschröpft."*¹⁶ Daher empfiehlt das Project 2025, die WTO zu reformieren oder eine Nachfolgeorganisation aufzubauen und ihre Mitgliedschaft auf liberale Demokratien zu beschränken. Das Hauptproblem für die USA bei der WTO ist sicherlich der Status Chinas als Entwicklungsland in der WTO und die angebliche Verletzung der Souveränität der USA - wobei bei dieser Argumentation das Vetorecht der USA außer Acht gelassen wird, da die WTO eine konsensbasierte Organisation ist.

Auch wenn die von Trump angekündigten Zölle auf Freunde und Feinde das internationale Handelssystem stören werden, muss doch betont werden, dass die USA auch während der Regierung Biden kein allzu kooperatives WTO-Mitglied sind. Dies gilt insbesondere für die Reform der Revisionsinstanz des Streitbeilegungsmechanismus, dessen Ernennungsprozess seit der Obama-Regierung dysfunktional bleibt.

Die neue Trump-Regierung betrachtet Handel allerdings auch als ein Instrument für Entwicklung. In dieser Hinsicht unterscheidet sie sich nicht allzu sehr von den Reformen, die die scheidende USAID-Administratorin Samantha Power einzuleiten versucht hatte.¹⁷ Und es könnte ein Bereich sein, in dem die WTO-Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala, die als besonders auf die Entwicklungsaspekte des Handels fokussiert gilt, und die Trump-Administration vielleicht einen gemeinsamen Nenner finden könnten.

Humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe

Die humanitäre Hilfe, die bereits jetzt mit Finanzierungslücken konfrontiert ist, wird durch die kommende Trump-Administration mit Sicherheit neuen Herausforderungen ausgesetzt sein. Trotz erheblicher Kürzungen, die bereits 2022 in Kraft traten, bleiben die USA der größte Geber für UN-Organisationen wie das Welternährungsprogramm (2023: 36,53 % der gesamten WFP-Mittel

stammen aus den USA), UNHCR (2023: 38,93 %) und OCHA (2023: 19,9 %). Obwohl die humanitäre Hilfe und insbesondere die Finanzierung der Ernährungssicherheit (das WFP wurde von dem Trump-Verbündeten David Beasley geleitet) während Trumps erster Amtszeit nicht umstritten war, könnte sich dies ändern. Laut Max Primorac, der während Trumps erster Amtszeit stellvertretender Administrator von USAID war und Autor des Projekt-2025-Kapitels über die Agentur für internationale Entwicklung ist, *"verfälscht 'Nothilfe' die humanitären Maßnahmen, verschlimmert die Korruption in den Ländern, die wir unterstützen, und verschlimmert das Elend derjenigen, denen wir helfen wollen.[...] Die humanitäre Hilfe stützt die Kriegswirtschaft, schafft finanzielle Anreize für die Kriegsparteien, den Kampf fortzusetzen, hält Regierungen davon ab, sich zu reformieren, und stützt bössartige Regime. Nicht nur ruchlose Akteure machen Milliarden Gewinne durch die Umleitung unserer humanitären Hilfe, sondern auch internationale Organisationen."*¹⁸

Während sie die Verwaltungskosten kritisieren, die internationale Organisationen für die Bereitstellung von Hilfe in Notsituationen erheben müssen, sprechen sich die mit Trump verbundenen Entwicklungsexperten für eine Lokalisierung der Entwicklungszusammenarbeit aus - wenn auch auf eine etwas andere Weise, als es progressive Stimmen tun würden. Das Streben der letzteren nach mehr Gerechtigkeit, Einbeziehung und Eigenverantwortung lokaler Organisationen von der Projektplanung bis zur Umsetzung bleibt unberücksichtigt, während für die Bereitstellung der Hilfe durch glaubensbasierte Organisationen plädiert wird. Auch wenn die verstärkte Einbeziehung lokaler Organisationen aus den richtigen Gründen lobenswert ist, wird dies die Notwendigkeit einer stärkeren Kontrolle und weiteren personellen Kapazitäten auf Geberebene nicht mindern. Ein Grund dafür, dass multilaterale und internationale Organisationen oft als eine Art "Mittelsmann" bei der Bereitstellung von Hilfsgütern eingesetzt werden, sind die schlanken Projektmanagementstrukturen in den Außen- und Entwicklungsministerien von heute und die Notwendigkeit von Kontrollmechanismen, wenn es um die Verwendung von Steuergeldern geht.

In Anlehnung an die Visionen des Projects 2025 wird die Entwicklungshilfe unter der künftigen

¹⁶ Navarro, Peter: Ein Plädoyer für den fairen Handel, Projekt 2025, [[2025_MandateForLeadership_CHAPTER-26.pdf](#)]

¹⁷ 90 % der vom US-Kongress für USAID bereitgestellten Mittel sind zweckgebunden und für grundlegende Bereiche wie Gesundheitsversorgung, Bildung und Landwirtschaft bestimmt. Zu Beginn der Biden-Administration flossen nur 5 % des USAID-

Budgets in Wirtschaftswachstumsprogramme. Miolene, Elissa: How economic growth became a forgotten priority at USAID, 10. Dezember 2024, [[How economic growth became a forgotten priority at USAID | Devex](#)]

¹⁸ Primorac, Max: Die Agentur für internationale Entwicklung, Projekt 2025 [[2025_MandateForLeadership_CHAPTER-09.pdf](#)].

Trump-Administration einen starken Schwerpunkt auf die Bekämpfung des chinesischen Einflusses legen und die Außen- und Entwicklungspolitik auf die Abtreibungsbekämpfung ausrichten. Unter der Bezeichnung "Schutz des Lebens in der Auslandshilfe"¹⁹ soll unter anderem die "Global Gag Rule" wieder eingeführt werden, die die Finanzierung von Organisationen im Ausland, die Abtreibungsdienste oder -informationen anbieten, durch die USA verbietet. Trump hatte bereits in seiner ersten Amtszeit die Auslegung dieser Regel auf den "Schutz des Lebens in der globalen Gesundheitspolitik" ausgeweitet, und es wird erwartet, dass er nun auch die humanitäre Hilfe und die Entwicklungshilfe einbeziehen wird - was es äußerst schwierig machen wird, zu beurteilen, was unter diese neuen Regeln fallen könnte und was nicht.²⁰

In diesem Zusammenhang ist es fast schon eine Selbstverständlichkeit, dass Trump die Mittel für den UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) erneut kürzen wird, da dessen Dienstleistungen weltweit im Bereich der reproduktiven Gesundheit ein rotes Tuch sind.²¹ Obwohl sich der UNFPA im Laufe der Jahre an Haushaltskürzungen durch konservative US-Regierungen gewöhnt hat, wäre der erneute Verlust von 11 % seines Budgets (2023) nicht leicht zu kompensieren.

Weltgesundheitsorganisation und UNAIDS

Während der Covid-19-Pandemie wurde die Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Hauptziel-scheibe von Präsident Trump, der der Organisation unter anderem eine zu große Nähe zu China vorwarf und ihren Umgang mit der Frühphase des Ausbruchs kritisierte.²² Er leitete ein Verfahren zum Rückzug der USA aus der Organisation ein - ein Schritt, der von seinem Nachfolger, Präsident Biden, umgehend rückgängig gemacht wurde. Auch für die WHO sind die USA derzeit der größte Geber von festgesetzten und freiwilligen Beiträgen in Höhe von 15,59 % (2023).²³ Doch angesichts der noch laufenden Verhandlungen über den Pandemievertrag und der Möglichkeit der Staaten, die abschließend ausgehandelt

Änderungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften bis Juli 2025 anzufechten, steht für die WHO weit mehr auf dem Spiel als nur die finanziellen Auswirkungen einer gestörten Beziehung zur nächsten Trump-Regierung. Mit der Ernennung von Robert Francis Kennedy (RFK) Jr. zum neuen Sekretär des Gesundheitsministeriums (HHS) ist die globale Gesundheitsgemeinschaft in höchster Alarmbereitschaft. RFK Jr. hatte bereits auf der Wahlkampftour für seine eigene Präsidentschaftskandidatur verkündet, das Pandemieabkommen zu stoppen. Auch der gewählte Präsident Trump äußerte sich gleichermaßen. Darüber hinaus hat RFK Jr. Impfstoffe mit Autismus in Verbindung gebracht, die Covid-19-Impfstoffe als tödlich bezeichnet, Anti-Impf-Organisationen unterstützt und sogar die erwiesene Tatsache in Frage gestellt, dass HIV/AIDS verursacht.²⁴ Als 77 Nobelpreisträger den US-Senat im Dezember 2024 dringend aufforderten, die Nominierung von RFK Jr.²⁵ abzulehnen, rief WHO-Generaldirektor Dr. Tedros Ghebreyesus jedoch zu einer "abwartenden Haltung" auf. Er und sein Team suchen nach Bereichen, in denen es möglich sein könnte, die Trump-Administration und ihren neuen HHS-Sekretär einzubinden. Ein Bereich könnte die Epidemie nicht übertragbarer Krankheiten sein, mit der die USA konfrontiert sind und die oft von RFK Jr., der sich für eine bessere Prävention durch gesündere Ernährung, ein gesünderes Umfeld und einen aktiven Lebensstil einsetzt, in die Debatte eingebracht wird.²⁶

Die Sicherung der Gesundheit war in der Vergangenheit immer ein gemeinsames Anliegen aller US-Politiker, und die Parteien waren in der Lage, über Parteigrenzen hinweg zusammen zu arbeiten. Doch auch hier ist die Polarisierung ein charakteristisches Merkmal geworden. Die Mehrheiten der Republikaner im Repräsentantenhaus und im Senat könnten für Programme wie PEPFAR zu einer Überlebensfrage werden. Bereits in diesem Jahr scheiterte PEPFAR, die globale Vorzeigeeinitiative der USA im Kampf gegen HIV/AIDS, die 2003 unter dem republikanischen Präsidenten George W. Bush ins Leben gerufen worden war, an der parteiübergreifenden Unter-

¹⁹ [2025_MandatFürFührerschaft_CHAPTER-09.pdf]

²⁰ Igoe, Michael: Was wir über Trumps US-Hilfspläne wissen und nicht wissen, 15. November 2024, [What we do and don't know about Trump's US aid plans | Devex]

²¹ Lynch, Colum: Will Trump gut UN family planning funds...again?, 31. Oktober 2024, [Will Trump gut UN family planning funds ... again? | Devex]

²² Coronavirus: Welche Vorwürfe erhebt Präsident Trump gegen die WHO?, BBC Fact Check, 8. Juli 2020, [Coronavirus: Was sind die Vorwürfe von Präsident Trump gegen die WHO?]

²³ WHO | Programmhaushalt Webportal

²⁴ Lei Ravelo, Jenny: Will RFK Jr. 'go wild' on global health?, 4. Dezember 2024, [Will RFK Jr. 'go wild' on global health? | Devex].

²⁵ Nobelpreisträger lehnen die Bestätigung von RFK Jr. für das Gesundheitsministerium ab

²⁶ Fletcher, Elaine Ruth: 'Give them some space': WHO-Generaldirektorin zu Trumps Nominierung von RFK Jr. als US-Gesundheitsminister, 11. Dezember 2024, [Give Them Some Space: WHO-Generaldirektorin zu Trumps Nominierung von RFK Jr. als US-Gesundheitsminister - Health Policy Watch]

stützung für eine vollständige, fünfjährige Billigung durch den Kongress. Nachdem konservative Gruppen eine Kampagne gestartet hatten, in der die Regierung Biden ohne Beweise beschuldigt wurde, PEPFAR-Gelder für Abtreibungen zu verwenden, erhielt das Programm nur eine befristete einjährige Finanzierungszusage bis März 2025.²⁷ Die PEPFAR-Mittel (6,5 Mrd. USD im Jahr 2024) setzen sich aus bilateralen US-Mitteln und US-Beiträgen an multilaterale Organisationen, die sich mit HIV befassen, zusammen - vor allem dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (Globaler Fonds: 1,65 Mrd. USD aus PEPFAR) und UNAIDS. Vor allem UNAIDS wäre stark betroffen, wenn die Mittel weiter gekürzt würden. Im Jahr 2024 erhält UNAIDS 50 Mio. USD aus PEPFAR²⁸, womit die USA auch der größte Geber von UNAIDS sind.

Persönlichkeit, Ideologie und Geld - ein toxischer Mix

Für die meisten UN-Organisationen, -Fonds und -Programme sind die USA der größte Beitragszahler in Form von festgesetzten und freiwilligen Beiträgen. 22 % des UN-Haushalts werden durch festgesetzte US-Beiträge finanziert. Rechnet man die freiwilligen Beiträge hinzu, belief sich diese Zahl im Jahr 2023 auf 27,9 %.²⁹ Die UN-Führung wappnet sich inzwischen für den schlimmsten Fall. Reserven werden zusammengekratzt und es wird nach Finanzierungsalternativen geschaut. Dies dürfte allerdings nicht einfach werden, da andere Geber bei der Finanzierung multilateraler und entwicklungspolitischer Programme ebenfalls bereits zu kürzen begonnen haben. Hinzu kommt, dass der viel beklagte wachsende Einfluss autokratischer Staaten wie China weiter zunehmen wird, wenn die USA erneut ein Vakuum schaffen, das von ihren Gegnern gerne ausgefüllt und dies mit entsprechender Rhetorik begleitet werden wird. Als sich die erste Trump-Administration aus dem Multilateralismus zurückzog, verstärkten die EU und die EU-Mitgliedstaaten ihr Engagement und schafften es in vielen Fällen, die Lücke zu füllen.

Um eine regelbasierte multilaterale Ordnung zu erhalten, müssen die europäischen Regierungen

aber bereit sein, nicht nur einen Beitrag zu den leeren Kassen der UN-Institutionen zu leisten, sondern auch eine Führungsrolle zu übernehmen und neue Allianzen mit Staaten zu schmieden, die noch dieselben Werte teilen. In Zukunft wird Russland nicht der einzige Störfaktor auf dem multilateralen Parkett bleiben, und China wird nicht das einzige Land sein, das versuchen wird, neue Narrative im Zusammenhang mit den Menschenrechten zu schaffen. Durch die Abkehr von multilateralen Vereinbarungen und die Missachtung etablierter kollektiver Normen wird die nächste Präsidentschaft von Trump sicherlich negative Auswirkungen auf das soziale Gefüge der internationalen Zusammenarbeit haben.

Dies sollte uns jedoch nicht überraschen. Multilateralismus benötigt als Mindestanforderung ein moralisches Bekenntnis zu den etablierten Prinzipien der kollektiven Entscheidungsfindung. Multilateralismus strebt nach einer inklusiven Entscheidungsfindung und nach Gleichheit zwischen denjenigen, die am Tisch sitzen. Multilateralismus lebt von der Toleranz gegenüber dem Standpunkt des anderen und der Akzeptanz von Kompromissen zum gegenseitigen Nutzen. In der transaktionalen Nullsummenwelt von Donald Trump sind weder Kompromisse, Reziprozität noch Empathie Teil des Vokabulars. "America First" spiegelt seine Persönlichkeit wider und veranschaulicht die in diesen Kreisen perzipierte Unvereinbarkeit zwischen den nationalen Interessen der USA und multilateralen Engagements.³⁰

Um eine auf Regeln basierende internationale Ordnung in einer Ära vielfältiger geopolitischer Krisen aufrechtzuerhalten, müssen gleichgesinnte Staaten und vor allem Europäer ihr Handeln darauf ausrichten, zu bewahren, was sie schätzen. Trotz all des Gegenwinds, der ab dem 20. Januar aus Washington, DC kommen wird, ist der Multilateralismus ohne das Engagement der USA nicht zum Scheitern verurteilt. Machtverhältnisse werden sich unabdingbar verschieben, und es kann nur Europas Kerninteresse bleiben, seinen Einfluss auf die Gestaltung der globalen Ordnung zu wahren.

²⁷ Igoe, Michael: PEPFAR chief warns waning political will could hurt AIDS fight, 22 July 2024, [[PEPFAR chief warns waning political will could hurt AIDS fight | Devex](#)]

²⁸ [Die US-Regierung und die Weltgesundheitsorganisation | KFF](#)

²⁹ [Einnahmen nach staatlichen Gebern | Vereinte Nationen - CEB](#)

³⁰ Loewener, Franca/Cook, Justin D.: Trump re-elected. Wie die Trump-Doktrin das multilaterale Engagement und den globalen Einfluss der USA umgestaltet. 12.11.2024 [[Veröffentlichung - OI](#)]

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V

Andrea E. Ostheimer

Direktorin Multilateraler Dialog Genf

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

andrea.ostheimer@kas.de



The text of this work is licensed under the terms of by "Creative Commons Attribution-ShareAlike same conditions 4.0 international", CC BY-SA 4.0