



Trump 2.0 in einer Zeit globaler Umbrüche?

Implikationen einer möglichen erneuten Präsidentschaft für die internationale Politik und Europa

Stephan Klingebiel & Max-Otto Baumann

Zusammenfassung

Eine erneute Präsidentschaft von Donald Trump dürfte auf alle Themen der internationalen Beziehungen enorme Auswirkungen haben; relevant sind sie aufgrund der Weltmachtstellung der USA per se für alle Akteure. Trumps politische Inhalte unterscheiden sich gravierend von früheren republikanischen Präsidenten in den USA. Sein Populismus hat den konservativen Internationalismus gezwungen, zum Isolationismus zurückzukehren.

In fünf Kurzanalysen beleuchten wir Handlungsfelder, die für globale nachhaltige Entwicklung und für den Globalen Süden von großer Bedeutung sind: (i) Grundzüge des internationalen Systems und multilaterale Ordnung, (ii) die Vereinten Nationen (VN), (iii) internationale Klimapolitik, (iv) Entwicklungspolitik und (v) Afrikapolitik.

Diese Handlungsfelder haben jeweils ihre eigene Dynamik. Zugleich sollten sie als Teil einer internationalen Ordnung gesehen werden, die gegenwärtig im Umbruch ist. In allen Feldern dürfte sich ein ähnliches Muster zeigen: Rückzug aus multilateralen Arrangements; teils auch deren gezielte Unterminierung; Kürzung oder Streichung finanzieller Beiträge, wo amerikanische Interessen nicht unmittelbar tangiert erscheinen. Zudem dürfte Trump in den multilateralen Foren vereinzelt (wieder) die Konfrontation mit China und anderen als unliebsam erachteten Staaten suchen.

Dies alles berührt europäische Interessen. Zum einen dürfte es sich auf die internationale Problemlösungsfähigkeit auswirken, etwa dabei, die globalen Nachhaltigkeitsziele zu erreichen und den Klimawandel zu bekämpfen. Falls sich die USA an vielen Stellen zurückziehen, dürften sie so zum anderen letztlich China, Russland und deren verbündeten Staaten Einflussmöglichkeiten eröffnen.

Unter Trump 2.0 wären die USA vermutlich erneut ein „wichtiger Störenfried“ der liberalen Weltordnung. Da sich ein globaler Umbruch vollzieht (wachsende Bedeutung Chinas und anderer Akteure des Globalen Südens etc.), dürfte eine von den USA ausgelöste Verkettung von Disruptionen empfindliche direkte und indirekte Folgen haben (Funktionsfähigkeit internationaler Organisationen; Druck, die Verteidigungshaushalte europäischer Länder zu erhöhen etc.).

Während Trump ein Brandbeschleuniger struktureller Veränderungen in der internationalen Politik ist, dürfte eine fortgesetzte Biden-Regierung noch eine Zeitlang als Brandmauer wirken. Aber im Management von Weltordnungsumbrüchen könnte auch Biden sich als schwacher Partner erweisen. Unabhängig vom Ausgang der amerikanischen Präsidentschaftswahlen gilt es für europäische Akteure, ihre Politik für ein neues geopolitisches Zeitalter fit zu machen.

Für Akteure, die an einem funktionierenden Multilateralismus interessiert sind, ist es ein Ansatzpunkt, in Foren Allianzen zu schaffen oder zu nutzen, die sich gegenüber dem US-Regierungsverhalten behaupten können. Grundsätzlich dürfte es vorteilhaft sein, viel stärker auf „gemischte Allianzen“ von Ländern mit unterschiedlichen Identitäten zu setzen („Westen“, „Globaler Süden“, regionale Zuschreibungen etc.). Wie die letzten Jahre gezeigt haben, birgt ein erneutes Blockdenken und -handeln Gefahren für gemeinsame Ansätze, etwa wenn es darum geht, Fortschritte im Bereich der internationalen Klimapolitik zu identifizieren. Beispielfähig könnten etwa transnationale urbane Klimaallianzen und die Bridgetown-Initiative zum Umbau der internationalen Finanzinstitutionen sein.

1 Einleitung

Donald Trumps Präsidentschaft von 2017 bis 2021 war destruktiv und chaotisch zugleich. Sie hat versucht, Fakten und Wahrheiten eine andere Realität von „alternativen Fakten“ gegenüberzustellen (Zelizer (Hg.), 2022). Vieles war planlos, zahlreiche Umgestaltungsansprüche wurden nicht oder nur ansatzweise umgesetzt. Sein Handeln ist vermutlich nicht ausschließlich unzureichend geplant, sondern gleichermaßen absichtlich vorab politisch nicht einschätzbar. So wird es anderen Akteuren erschwert, sich auf Trumps Politik einstellen zu können.

Eine erneute Präsidentschaft von Trump (hier kurzgefasst als Trump 2.0) ist natürlich nicht sicher; allerdings ist sie auch nicht ausgeschlossen. *Negative Partisanship* liefert für einen solchen möglich erscheinenden Wahlausgang der Präsidentschaftswahlen im November 2024 eine plausible Erklärung. Es würde also nicht die positive Bindung an ein politisches Programm ein solches Wahlergebnis begünstigen, sondern die im Vergleich größere Ablehnung gegenüber den Demokraten/Biden als gegenüber den Republikanern/Trump.

Trump 2.0 würde vermutlich fundamentaler und destabilisierender als seine erste Amtszeit wirken. Programmatisch dürfte das *Project 2025* konservativer Kräfte in den USA als relevante Grundlage dienen (Project 2025, 2024). *Project 2025* ist ein detailliertes inhaltliches Drehbuch für das programmatische Vorgehen eines republikanischen Präsidenten bei einem konservativen Machtwechsel. Das umfassende Skript lieferte die konservative amerikanische *Heritage Foundation*. Es dürfte eine erneute Präsidentschaft von Donald Trump stark beeinflussen (Swan, 2022). Unser *Policy Brief* bezieht das *Project 2025* ein, aber zugleich weitere Veröffentlichungen und Aussagen von Donald Trump und anderen möglicherweise relevanten Vertretern seines politischen Lagers. Ebenso unabhängige Analysen, die sich mit einer möglichen zweiten Präsidentschaft auseinandersetzen sowie Forschungen und Veröffentlichungen zu seiner ersten Präsidentschaft.

Trump 2.0 würde eine weitgehend evidenzfreie und wissenschaftsfeindliche Politik fortsetzen. Das *Project 2025* ist voller nicht belegbarer Behauptungen und Verzerrungen – beispielsweise: „Die extreme Klimapolitik der Biden-Regierung hat die weltweite Ernährungsunsicherheit und den Hunger verschlimmert. Ihre Agenda gegen fossile Brennstoffe hat zu einem starken Anstieg der weltweiten Energiepreise geführt.“ (Project 2025, 2024, S. 257) und: „Die Hilfeindustrie behauptet, dass der Klimawandel Armut verursacht, was falsch ist.“ (Project 2025, 2024, S. 257).

Ob Trump noch einmal gewählt werden wird, ist völlig unklar und nicht Thema dieser Analyse. Sie soll stattdessen für mehr Klarheit im Sinne von „Vorausschau“ (*Foresight*) und „strategischer Planung“ (*Strategic Planning*) sorgen, um besser auf diese Möglichkeit vorbereitet zu sein. Unser inhaltlicher Fokus liegt dabei auf internationalen Themen, insbesondere solchen, die sich mit Fragen der globalen nachhaltigen Entwicklung, den Anforderungen an multilaterales Handeln sowie mit der Rolle von Entwicklungspolitik befassen. Unser *Policy Brief* nutzt konzeptionelle Überlegungen aus dem Feld der strategischen Vorausschau in den internationalen Beziehungen. Die strategische Vorausschau ist ein strukturierter und systematischer Ansatz, Ideen und Skizzen über die Zukunft zu nutzen, um Wandel zu antizipieren und sich besser darauf vorzubereiten (Spitz, 2024).

2 Analyse zu ausgewählten internationalen Politikfeldern

Eine erneute Präsidentschaft von Donald Trump dürfte auf alle Themen der internationalen Beziehungen enorme Auswirkungen haben; relevant sind sie aufgrund der Weltmachtstellung der USA per se für alle Akteure.

In fünf Kurzanalysen beleuchten wir unterschiedliche Handlungsfelder, die für globale nachhaltige Entwicklung und hinsichtlich der Auswirkungen auf den Globalen Süden von großer Bedeutung sind: (i) Grundzüge des internationalen Systems und multilaterale Ordnung, (ii) die Vereinten

Nationen, (iii) internationale Klimapolitik, (iv) Entwicklungspolitik und (v) Afrikapolitik.

(i) Grundzüge des internationalen Systems und multilaterale Ordnung

Derzeit befindet sich die regelbasierte, multilaterale Ordnung in schwierigem Fahrwasser. Die „liberale Hegemonie“ (Keohane, 1984), die unter US-amerikanischer Führung gewachsen ist, wird von aufstrebenden Staaten verstärkt hinterfragt. Zwar sind die USA noch die mächtigste Nation, doch zeigen sich Konturen eines multipolaren Systems, in dem China (der neue "Osten") und Entwicklungsländer (der neue "Süden") eigenständige Machtzentren bilden; im Falle Chinas mit hegemonialem Anspruch (Ikenberry, 2024). Die Herausforderung für die westliche Vorherrschaft zeigt sich beispielsweise in der von China angestoßenen Debatte über „echten Multilateralismus“, in der begrenzten Unterstützung des westlichen Widerstands gegen Russlands Krieg gegen die Ukraine, in dem Drängen der Entwicklungsländer auf ein größeres Mitspracherecht in den Institutionen der Weltordnungspolitik und in ihrer neu gewonnenen Fähigkeit, zwischen globalen Partnern zu wählen (Ero, 2024; Fortin, Heine & Ominami (Hg.), 2023; Klingebiel, 2023). Die Weltordnung durchläuft einen Prozess des Wandels.

Eine zweite Trump-Administration ist vor dem Hintergrund dieses globalen Wandels zu sehen. Waren die USA in der Vergangenheit in der Lage, Herausforderungen für die liberale Hegemonie einzudämmen, ist dies heute immer seltener der Fall. Die Analysen des *Projects 2025* lassen erwarten, dass eine neuerliche Trump-Administration die amerikanische Beteiligung an multilateralen Institutionen und Rahmenwerken prüfen und keine drastischen Maßnahmen scheuen wird, sollten sie ihrer Einschätzung nach kurzfristigen Interessen zuwiderlaufen. Unmaßgeblich dürften für Trump längerfristige strategische Interessen am Multilateralismus sein, also etwa diffuse Reziprozität durch multilaterale Arrangements. An vorderster Front von Trumps zu erwartendem Kreuzzug gegen multilaterale Institutionen werden die Weltbank, der Internationale Währungsfonds

(IWF) und auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) stehen. Organisationen, die laut *Project 2025* „Wirtschaftstheorien und -politiken vertreten, die den amerikanischen Grundsätzen der freien Marktwirtschaft und der begrenzten Regierung zuwiderlaufen“ (Project 2025, 2024, S. 700). Trump könnte die Beiträge drastisch kürzen oder einstellen und die USA sogar aus diesen und anderen internationalen Institutionen zurückziehen.

Project 2025 empfiehlt den Rückzug der USA aus der OECD, da es sich um „eine vom Steuerzahler finanzierte linke Denkfabrik und Lobbyorganisation“ handle (Project 2025, 2024, S. 698). Ähnlich könnte es der Welthandelsorganisation (WTO) ergehen. Sie wird als „institutionell unfair und nicht auf Gegenseitigkeit beruhend“ (Project 2025, 2024, S. 795) beschrieben, da sie dieser republikanischen Kritik zufolge China nicht daran gehindert hat, Freihandel zu untergraben. Trump wird zudem eine grundlegende Reform des WTO-Streitbeilegungsverfahrens verfolgen. Das *Project 2025* lanciert auch die Option, eine alternative Organisation zu schaffen, „die nur für liberale Demokratien offen ist“ (Project 2025, 2024, S. 801). Es ist schwer vorstellbar, wie Trump so ein Projekt stemmen und eine für die USA bessere Institution schaffen könnte – geschweige denn für den Rest der Welt. Aber den Druck auf die WTO könnte er mit dieser Idee erhöhen.

Trumps erste Amtszeit lässt erwarten, dass seine Vorstellungen über andere aufstrebende Staaten und deren angebliche Feindseligkeit gegenüber den USA erneut wichtige Triebfedern seiner Außenpolitik sein werden. Insbesondere die Einhegung Chinas dürfte im Mittelpunkt seiner Außenpolitik stehen. Zwar gälte dies auch für eine zweite Biden-Administration, da Biden zuletzt hohe Strafzölle gegen chinesische E-Autos verhängte und militärische Manöver mit asiatischen Partnern durchführen ließ. Während dies gezielte Maßnahmen waren, könnte Trump China aber als kommunistisches und nicht liberales Land sowie als Herausforderer der US-Vormachtstellung weit umfassender ins Visier nehmen. Das *Project 2025* spricht von einer „wirtschaftlichen Aggression des

kommunistischen Chinas und [dessen] Streben nach Weltherrschaft“ (Project 2025, 2024, S. 783). In der Folge dürfte es darum gehen, chinesische Einflüsse in multilateralen Engagements kritisch zu prüfen. Das gilt auch für die Frage, wie offen sich internationale Organisationen gegenüber China zeigen. Als Blaupause könnte Trumps Kampagne gegen die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und ihre vermeintliche China-Freundlichkeit während der Corona-Pandemie dienen. Er könnte auch versuchen, die G7 und G20 als Plattformen zu nutzen, um Chinas Einfluss einzuhegen.

Wenn sich die USA finanziell zurückziehen und bilaterale Animositäten Einzug in internationale Foren halten, wäre im Ergebnis die globale multilaterale Handlungsfähigkeit erheblich beeinträchtigt, ohne dass es bis dato gute, erprobte Reaktionsmuster für andere Akteure gibt. Globales Vertrauen in multilaterale Ansätze, ohnehin ein knappes Gut, dürfte noch weiter verloren gehen. Legitimität und Durchsetzungsfähigkeit von gemeinsamen Ansätzen dürften dort sinken, wo die USA weiterhin als westlicher Führer involviert sind: bei der Bereitstellung von Entwicklungszusammenarbeit, in internationalen Organisationen und im VN-Sicherheitsrat. Gleichzeitig könnten globale Gegenspieler an Einfluss gewinnen. Bereits in Trumps erster Amtszeit konnte beobachtet werden, wie Russland und China als aufstrebende Mächte die wahrgenommene Schwächung der USA dazu nutzten, ihre nationalen Interessen flexibler und kräftiger durchzusetzen (Regilme, 2022). Trump 2.0 dürfte dies noch verstärken.

(ii) Vereinte Nationen

Den Mittelpunkt des multilateralen Systems bilden die VN mit ihrer universalen Mitgliedschaft, dem Sicherheitsrat, mit verschiedenen Sonderorganisationen und einem 60 Milliarden US\$ umfassenden Entwicklungsapparat. In der Weltorganisation werden internationale Rahmenwerke vereinbart, nicht zuletzt die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Mehr als jeder andere Mitgliedsstaat sorgen die USA mit Beiträgen von 18 Mrd. US\$ für 24 % der VN-Einnahmen. So unterstützt das

Land die VN-Arbeit enorm, um die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, aber ebenso bei Friedensmissionen und im Bereich humanitäre Hilfe und Menschenrechte.

Trump 2.0 dürfte die traditionell VN-feindliche Haltung der Republikaner, insbesondere die des MAGA-Lagers (*Make-America-Great-Again*), recht weitgehend umsetzen wollen. Für sie verkörpert die VN einen übergriffigen, souveränitätsbedrohenden, von links beeinflussten Multilateralismus. Trump würde vermutlich die VN-Beiträge deutlich reduzieren, in Teilen komplett streichen und dort, wo die Zusammenarbeit weitergeführt wird, einen aggressiven *Value-for-Money-Ansatz* verfolgen (Project 2025, 2024, S. 26). Erstmals könnte dann eine US-Regierung das System der Pflichtbeiträge in Frage stellen und fordern, die Finanzierung des regulären VN-Haushalts auf freiwillige Beiträge umzustellen (so Trumps ehemaliger Sicherheitsberater John Bolton (2024)).

Würden die amerikanischen Pflichtbeiträge einseitig gestrichen, hätte dies eine massive Liquiditätskrise der VN zur Folge. Allerdings würde Trump auch bei der freiwilligen Finanzierung Einschnitte vornehmen. Humanitäre Hilfe wird vom *Project 2025* kritisch gesehen, da sie demzufolge „faktisch die Kriegswirtschaft aufrechterhält, finanzielle Anreize für die Kriegsparteien schafft, um die Kämpfe fortzusetzen, Regierungen von Reformen abhält und bösartige Regime stützt“ (Project 2025, 2024, S. 268).

Wie schon in seiner ersten Amtszeit, würde Trump es vermutlich der US-Regierung untersagen, Organisationen zu finanzieren, die in der Familienplanung die Möglichkeit von Abtreibungen unterstützen. Die Finanzierung des VN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) dürfte wieder komplett eingestellt werden. Aus WHO, UNESCO und Menschenrechtsrat könnte Trump (erneut) komplett austreten – aufgrund ihrer Haltung zu China (zu freundlich) und Israel (zu kritisch).

Beitragskürzungen der USA würden die Handlungsfähigkeit der VN und ihrer Unterorganisationen hart treffen und sich unmittelbar auf Entwicklungsländer auswirken. Doch hätte ein Rückzug

der USA auch geopolitische Folgen. China dürfte versuchen, die von den USA hinterlassenen Lücken zu füllen, sich um Führungspositionen bewerben, neue Initiativen einbringen und politische Mehrheiten über die G77 mobilisieren. In dem Maße, wie Multipolarität zur Realität wird, dürfte sich der Systemkonflikt mit China verschärfen. Schon jetzt gibt es unter Biden eine neue Konkurrenz um Macht und Einfluss in den VN. Gerade in sogenannten weichen Bereichen versucht China derzeit beim Personal, durch Finanzierung und eigene Initiativen die Grundlagen zu legen, um längerfristig mehr Einfluss zu erlangen (Baumann, Haug & Weinlich, 2024). Dieses Gerangel um Einfluss bedroht die Integrität der Normen, Werte und Prozesse der VN.

In Trump 2.0 stünde die Ernennung eines oder einer neuen VN-Generalsekretär*in an. Ein oder eine US-Amerikaner*in dürfte dies kaum werden (turnusgemäß wäre Lateinamerika am Zug), aber vermutlich würde Trump dafür sorgen, dass keine starke Führungspersonlichkeit ernannt wird. Der oder die neue Generalsekretär*in wird den USA gegenüber Entgegenkommen zeigen müssen. Ohne starke Leitung aber dürften die VN grundlegend geschwächt werden. In einer Zeit, in der die regelbasierte Ordnung wie kaum je zuvor unter Druck steht und sich globale Problemlagen (Klima, Migration, Gesundheit etc.) verschärfen.

(iii) Internationale Klimapolitik

Für die internationale Klimapolitik spielen die geopolitischen Rahmenbedingungen eine herausragende Rolle (Carbon Brief, 2024). Zentral dabei ist das Verhältnis zwischen USA und China, dass Lieferketten nun anhand geopolitischer Konfliktlinien ausgerichtet werden und dass 2024 Wahlen in mehr als 50 Ländern stattfinden; vor allem die US-Präsidentenwahlen.

In kaum einem Politikfeld ist Trumps evidenz- und wissenschaftsfeindliche Haltung so offensichtlich wie beim Klimawandel. Dies hat seine erste Amtszeit gezeigt. Betroffen ist die gesamte Klimapolitik, in der er die meisten wichtigsten Klimaschutzmaßnahmen der vorherigen Obama-Administration rückgängig machte, aber auch die internationale

Klimafinanzierungsarchitektur. Unter Trump verließen die USA das Pariser Klimaabkommen (2017) und stoppten die Zahlungen für den *Green Climate Fund* (GCF), das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) sowie für den Weltklimarat (IPCCC). Das *Project 2025* macht ein „Ende des Krieges gegen Öl und Erdgas“ (Project 2025, 2024, S. 365) zu einem zentralen Paradigma.

Bidens internationales Klimaengagement setzt sich stark von Trump ab. Er unterzeichnete am ersten Tag seiner Präsidentschaft den Wiedereintritt in das Pariser Abkommen. Bidens Versuche, den amerikanischen Kongress zu höheren Beiträgen für internationale Klimafinanzierung zu bewegen, scheiterten teilweise an der republikanischen Haltung. Bidens *Inflation Reduction Act* ist mit 370 Mrd. US\$ ausgestattet und einer seiner wichtigsten Meilensteine für eine grüne Transformation der USA. Allerdings wird er einseitig die US-amerikanische Wirtschaft fördern.

Die internationale Klimapolitik Bidens unterscheidet sich zwar gravierend von seinem Vorgänger, doch verweisen einige Kommentare darauf, dass er nur unzureichend bereit war, auf den Klimawandel einzugehen, vor allem in der internationalen Klimapolitik. Andere Stimmen würdigen die enormen Anstrengungen seiner Administration (etwa Kalantzakos in: Carbon Brief, 2024).

Unabhängig von einer klimapolitischen Bewertung der Biden-Administration, hätte Trump 2.0 einschneidende Folgen für die internationale Klimapolitik:

- Seine Administration würde Klimaanstrengungen voraussichtlich deutlich schwächen und die Geopolitisierung der internationalen Klimapolitik forcieren.
- Emissionen würden vermutlich enorm ansteigen; Schätzungen gehen von zusätzlichen vier Billionen Tonnen an US-Emissionen bis 2030 aus (Viisainen & Evans, 2024).
- Erneut würde er vermutlich aus dem Pariser Übereinkommen sowie aus der UNFCCC austreten (Project 2025, 2024).

- Trump 2.0 würde sich wahrscheinlich sehr weitgehend aus der internationalen Klimafinanzierungsarchitektur zurückziehen. Er würde die unmittelbaren US-Beiträge für internationale Klimafinanzierung signifikant kürzen bzw. bereits erfolgte Zusagen für den GCF rückgängig machen wollen.
- Die ohnehin schwierig zu entwickelnde neue internationale Klimafinanzierungsarchitektur (*New Collective Quantified Goal on Climate Finance* (NCQG)), die Ende 2024 ganz oben auf der Tagesordnung der VN-Konferenz über Klimawandel (COP 29) in Baku steht, könnte vom Ausgang der US-Präsidentenwahlen unmittelbar negativ beeinflusst werden.

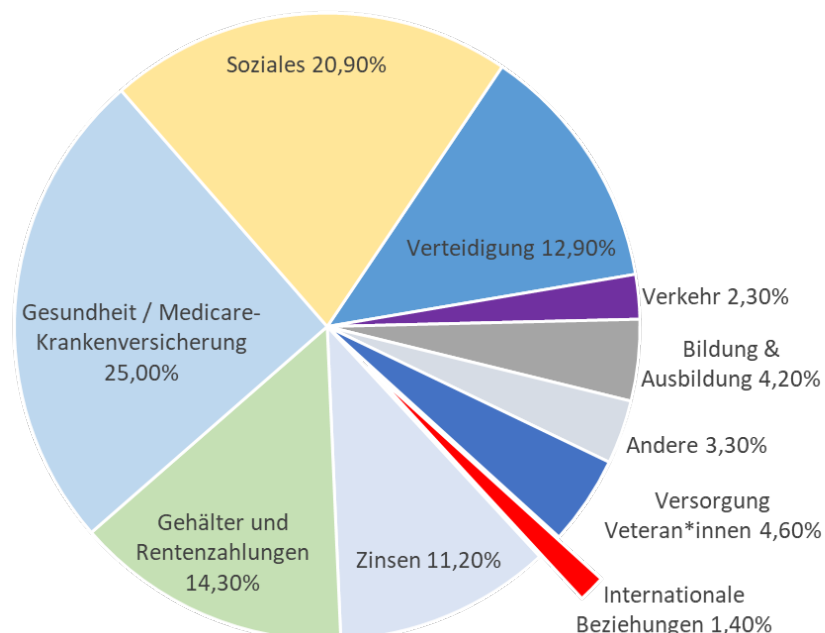
(iv) Entwicklungspolitik

Die USA stellen (jeweils 2023) nur 0,24 % ihrer Wirtschaftskraft für Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance/ODA*) zur Verfügung. Sie liegen damit deutlich unter dem Durchschnitt aller westlichen Geber (0,43 %). Aufgrund ihrer Wirtschaftsleistung sind sie dennoch weltweit mit Abstand der größte Geber. 2023 stellten sie ODA in Höhe von insgesamt 66,04 Mrd. US\$. Aufgrund ihrer Relevanz sind die USA für die internationalen Entwicklungsbanken und viele VN-

Entwicklungseinrichtungen sehr wichtig. Sektoral legen die USA einen Schwerpunkt auf Gesundheit. Die zivile Unterstützung für die Ukraine seit der russischen Invasion im Februar 2022 führte 2022–2023 zu einem ODA-Mittelanwuchs in den USA. Grundsätzlich waren die Veränderungen in der amerikanischen Entwicklungspolitik zwischen 2017–2021 spürbar, aber weniger radikal als in anderen Politikfeldern und von einigen Beobachtern zuvor angenommen. Insbesondere waren die finanziellen Einschnitte weniger fundamental als befürchtet. Das lag nicht zuletzt am erfolgreichen Widerstand der Demokraten im Kongress (Hill, 2023) und von konservativen Politikern im Kongress, die vor entsprechenden Schritten warnten. Konservative sowie konservativ-religiöse und evangelikale Zusammenschlüsse verweisen darauf, dass der politische Nutzen für die USA hoch sei, wenn der Anteil des nationalen US-Budgets für Ausgaben für internationale Angelegenheiten – darunter ODA, aber ebenso vieles andere wie die US-Botschaften – nur bei rund 1–1,5 % liegt (im Finanzjahr 2024 1,4 %; siehe Abbildung 1). Trumps damaliger Verteidigungsminister, General James Mattis, argumentierte (2017) offensiv für außen- und entwicklungspolitische Ansätze: „Wenn Sie das Außenministerium nicht voll finanzieren, muss ich letztlich mehr Munition kaufen.“

Abbildung 1: Anteil der Ausgaben für Internationale Beziehungen am US-Bundshaushalt, Haushaltsjahr 2024 (Schätzung)

US-Haushaltsjahr 2024:
\$7.048,5 Milliarden (Schätzwert)



Quelle: CRS (2024), eigene Übersetzung

Verschiedene politische Maßnahmen lassen sich unter Trump 2.0 als wahrscheinlich einstufen. Andere Maßnahmen hängen davon ab, welche politischen Kräfte sich in einer solchen Administration durchsetzen können. Auch wenn es derzeit unwahrscheinlich scheint, wäre es zumindest denkbar, dass die zentrale Entwicklungsagentur USAID (*United States Agency for International Development*) abgeschafft würde.

Das *Project 2025* skizziert eine katastrophale Lage der amerikanischen Entwicklungspolitik: „Im Laufe der Jahre hat USAID die Zahl der unterstützten Länder, den Umfang und die Größe seiner Aktivitäten und vor allem sein Budget erweitert. Die Trump-Administration sah sich mit einer Institution konfrontiert, die von bürokratischer Trägheit geprägt war: programmatische Inkohärenz, verschwenderische Ausgaben und Abhängigkeit von riesigen Zuwendungen an einen eigennützigen und politisierten Hilfskomplex aus VN-Organisationen, internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und gewinnorientierten Auftragnehmern. Einmal begonnene Programme werden fast unbegrenzt fortgesetzt – in vielen Ländern sogar über Jahrzehnte.“ (Project 2025, 2024, S. 253 f.)

Anliegen von Trump 2.0 in der Entwicklungspolitik könnten sein:

- Rückführung des USAID-Budgets auf ein Niveau, wie es vor der Covid-Pandemie bestand.
- Enge Verknüpfung der Entwicklungszusammenarbeit mit außenpolitischen Zielen der USA.
- Offensives Kontern der chinesischen Entwicklungsherausforderung, insbesondere der *Belts and Road Initiative*. Verschiedene Initiativen können hier auf Trumps erste Präsidentschaft aufbauen – v. a. die *Clear Choice*-Initiative – aber auch neue Aktivitäten (etwa neu angestrebte Entwicklungspartnerschaften mit Japan, Israel, Kuwait, Katar, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Taiwan).
- Beendigung einer klimabezogenen Entwicklungspolitik und von Aktivitäten zur Reduzierung fossiler Energien; stattdessen vorgeblich verantwortliche Nutzung von Öl und Gas.

- Beendigung des DEI-Ansatzes (*Diversity, Equity, and Inclusion* (einschließlich der LGBTQ+ Agenda)).
- Forcierung einer Anti-Abtreibungspolitik durch einen PLGHA-Ansatz (*Protecting Life in Global Health Assistance*).
- Ausbau der Unterstützung für religiöse Gruppen und für den amerikanischen Privatsektor.

(v) Afrikapolitik

Trump zeigte sich 2017–2021 insgesamt nur mäßig am afrikanischen Kontinent interessiert. Relativ einprägsam waren seine rhetorisch abfälligen Bemerkungen und in weiten Teilen seine Ignoranz gegenüber dem Kontinent. 2018 aber veröffentlichte seine Administration eine Afrikastrategie und ergriff mit *Prosper Africa* eine Initiative, um insbesondere mit Blick auf Chinas Wirken in afrikanischen Ländern den fallenden amerikanischen Investitionen zu begegnen. Der seit 2000 gültige *African Growth and Opportunity Act* (AGO) behielt Bestand. Subsahara-Afrika ist bereits seit längerem ein Schwerpunkt amerikanischer ODA; sechs Länder dieser Region sind unter den zehn wichtigsten Empfängerländern.

Trump 2.0 könnte dem afrikanischen Kontinent in Teilen Aufmerksamkeit verschaffen. Als wichtige Motivation hierfür wäre Chinas wachsende Rolle auf dem afrikanischen Kontinent und in anderen Entwicklungsregionen zu sehen. Um dem wachsenden chinesischen Einfluss zu begegnen, bezeichnet das *Project 2025* (2024, S. 13) starke Allianzen mit den wirtschaftlich rasch wachsenden afrikanischen Nationen als ein wichtiges Ziel. „Die Bedeutung Afrikas für die Außenpolitik und die strategischen Interessen der USA steigt und wird weiter zunehmen“ (Project 2025, 2024, S. 186). Es schlägt vor, das Engagement für Nordafrika zu verstärken und befürwortet eine strategische Neuorientierung von „Hilfe“ auf „Wachstum“ für Subsahara-Afrika.

Prinzipiell dürften sich die Beziehungen – einschließlich der entwicklungspolitischen Kooperationsbeziehungen – auf eine kleinere Gruppe von *like-minded* Partnerländern konzentrieren. Sicher-

heitsthemen – einschließlich der Gefahren durch terroristische Gruppen – blieben relevant. Wobei sich aber der Fokus auf Unterstützungsmaßnahmen für afrikanische Partner legen würde und weniger auf eine aktive Rolle des amerikanischen Militärs in afrikanischen Ländern.

3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Trumps politische Inhalte unterscheiden sich gravierend von früheren republikanischen Präsidenten in den USA. Sein Populismus hat den konservativen Internationalismus gezwungen, zum Isolationismus zurückzukehren (Fukuyama, 2024). Seine Präsidentschaft würde ein wichtiges Machtinstrument der USA schmälern: *Soft Power* – die Attraktivität des Landes, seine Werte und die Lebensweise der Bevölkerung.

Die beschriebenen Handlungsfelder haben jeweils ihre eigene Dynamik. Zugleich sollten sie aber als Teil einer internationalen Ordnung gesehen werden, die gegenwärtig im Umbruch ist. Die wesentlichen Pfeiler dieser Ordnung, wie sie unter einer US-Hegemonie nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden ist und nun zur Disposition steht, sind liberale Werte, multilaterale Institutionen, freier Handel und Demokratie (Acharya, 2017). Die Führungsrolle der USA bot bislang eine gewisse Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit, von der westliche Länder stark profitierten (Acharya & Buzan, 2019; Lavallée (Ed.), 2022).

Wie 2017–2021 würden die USA unter Trump 2.0 vermutlich erneut zum „wichtigen Störenfried“ (*Principal Disruptor*) (Rielly, 2019) der liberalen Weltordnung werden. Eine von den USA ausgelöste „Metarruption“ (Spitz, 2024) dürfte angesichts des globalen Umbruchs (wachsende Bedeutung Chinas und anderer Akteure des Globalen Südens etc.), der in den vergangenen Jahren nochmals mehr Verwerfungen verursachte, empfindliche direkte und indirekte Folgen haben (Funktionsfähigkeit internationaler Organisationen; Druck, die Verteidigungshaushalte europäischer Länder zu erhöhen etc.).

In den oben diskutierten Handlungsfeldern dürfte sich ein Muster zeigen: Rückzug aus multilateralen Arrangements, teils auch deren gezielte Unterminierung, Kürzung oder Streichung finanzieller Beiträge, wenn amerikanische Interessen (oder was Trump 2.0 darunter versteht) nicht unmittelbar tangiert sind. Im Einzelfall dürfte Trump in den multilateralen Foren (wieder) die Konfrontation mit China und anderen als unliebsam erachteten Staaten suchen.

Das alles berührt europäische Interessen. Zum einen dürfte es sich auf die internationale Problemlösungsfähigkeit auswirken, etwa dabei, die globalen Nachhaltigkeitsziele zu erreichen und den Klimawandel zu bekämpfen. In diesen Bereichen haben europäische Staaten wichtige globale Interessen. Zum anderen, aus eher geopolitischer Perspektive, dürften die USA so letztlich China, Russland und deren verbündeten Staaten Einflussmöglichkeiten eröffnen. Sie würden damit einen systemischen Rivalen der europäischen Staaten stärken. Das wird sich etwa auf liberale Werte auswirken, die noch immer ein zentrales globales Interesse der EU sind. Auch wenn mittlerweile geopolitisch inspirierte Initiativen wie die *Global-Gateway-Initiative* andere Prioritäten wie Demokratieförderung geschwächt haben. Es sollte auf allen Ebenen (vom substaatlichen Engagement bis in internationale Organisationen) damit gerechnet werden, dass China und andere Akteure aus dem Feld anti-westlicher, nationalistischer Strömungen Gelegenheiten nutzen werden, um liberale Werte anzugreifen, ihre Umsetzung zu behindern, sie durch Umdeutung zu entwerten und den Raum für zivilgesellschaftliches Engagement einzuengen. Im Handel (wo Trump Handelskriege mit China begonnen hat) dürften Spannungen zu erwarten sein, die sich für die EU und ihre starke Außenwirtschaft als problematisch erweisen dürften. Eine weitere Schwächung der WTO wäre aber insbesondere für ärmere Länder nachteilig, die sehr stark auf eine multilaterale Handelsorganisation angewiesen sind.

Für Akteure aus dem Globalen Süden war die liberale Ordnung nie fair und inklusiv (Fortin, Heine & Ominami (Eds.), 2023). Trump 2.0 und ein damit

beschleunigter globaler Wandel dürfte bei vielen Akteuren des Globalen Südens daher nicht als Krise gesehen werden, sondern zumindest teilweise als Chance auf raschere Veränderungen. Trumps isolationistische Tendenzen, also die Beschädigung der globalen Hegemonie der USA von innen, dürften vonseiten vieler Entwicklungsländer positiv aufgenommen werden. Für sie wäre Trump 2.0 also kein negativer Wendepunkt in den internationalen Beziehungen, sondern ein begrüßenswerter Katalysator für globale Veränderungen, die ohnehin kaum aufzuhalten sind. Europäische Akteure sehen sich zunehmend mit der Herausforderung konfrontiert, dass ihr Interesse an einer universalen, regel- und wertebasierten Weltordnung nun erst recht eurozentrisch wirkt und dass diejenigen, die als Partner dafür in Frage kommen, eine neue Weltordnung zu gestalten, den Wandel zu einer multipolaren Weltordnung mit reduzierter westlicher Dominanz (auch seitens europäischer Staaten) grundsätzlich willkommen heißen.

Das Problem ist größer als Trump

Andererseits kann auch bei einer Wiederwahl von Joe Biden keine völlige Entwarnung gegeben werden. Trump ist zudem ein Symptom tieferliegender Ursachen, die sich auf die internationale Rolle der USA auswirken. Ökonomische Veränderungen führen dazu, dass für große Teile der amerikanischen Bevölkerung das internationale System nicht mehr funktioniert. Weil die politische Polarisierung der Gesellschaft weit fortgeschritten ist, werden die normativen Grundlagen für eine amerikanische Führungspolitik und die Bereitschaft unterminiert, sich für globale öffentliche Güter einzusetzen.

Während Trump ein Brandbeschleuniger struktureller Veränderungen in der internationalen Politik ist, dürfte eine fortgesetzte Biden-Regierung noch eine Weile als Brandmauer wirken. Aber auch Biden könnte sich als schwacher Partner im Management von Weltordnungsumbrüchen erweisen.

Unabhängig von den US-amerikanischen Wahlen gilt es also für die europäischen Akteure, ihre Politik für ein neues geopolitisches Zeitalter fit zu machen. Die Frage ist weniger, ob das existierende System mit seinen Machtverhältnissen noch bewahrt werden kann, sondern eher, ob und wie lange die westlichen Staaten den globalen Wandel noch entscheidend mitgestalten können.

Implikationen und Ansatzpunkte für Europa

Der potenzielle Regierungswechsel in den USA und die größeren systemischen Veränderungen, die damit teils ausgelöst, teils verstärkt würden, wirken sich auf europäische Akteure aus. Dies gilt auch, wenn es nicht zu Trump 2.0 kommt. Denn unter den innenpolitischen Voraussetzungen der USA wären auch Bidens Spielräume stark eingeschränkt. Sowohl die EU als auch Deutschland werden stärker als geopolitische Player agieren müssen, um globale Politik mitgestalten zu können.

Es stellen sich folgende Herausforderungen mit Blick auf grundsätzliche Fragen und vor allem mit Fokus auf die analysierten Handlungsfelder:

- **Allianzen:** Ein Ansatzpunkt für Akteure, die ein Interesse an einem funktionierenden Multilateralismus besitzen, liegt darin, innerhalb von Foren Allianzen zu nutzen, die sich gegenüber dem US-Regierungsverhalten behaupten können. Grundsätzlich dürften gemischte Allianzen von Ländern mit unterschiedlichen Identitäten vorteilhafter sein („Westen“, „Globaler Süden“, regionale Zuschreibungen etc.). Bereits die letzten Jahre haben verdeutlicht, dass ein erneutes Blockdenken Gefahren dafür birgt, gemeinsame Ansätze zu finden. Etwa, wenn es darum geht, Fortschritte in der internationalen Klimapolitik zu identifizieren. Positive Beispiele könnten hier etwa transnationale urbane Klimaallianzen sein, Aktivitäten wie die Bridgetown-Initiative zum Umbau der internationalen Finanzinstitutionen oder innovative Initiativen für Ressourcenmobilisierung jenseits einzelner Staaten (internationale Reichensteuer etc.).

- **US-Einfluss, um Druck auf China auszuüben:** Die USA dürften vermutlich noch stärker auf Europa und Deutschland einwirken wollen, um aktiv Chinas Einfluss als globaler Entwicklungsakteur zu begrenzen. Hier bedarf es eines besseren eigenständigen Einschätzungsvermögens, wann genau und wie ein gemeinsames oder ein von den USA unabhängiges Vorgehen sinnvoll ist.
- **Klimapolitik und -finanzierung:** Die USA werden noch intensiver versuchen, sich von internationalen Verpflichtungen für internationale Klimapolitik und Klimafinanzierung sowie für entwicklungspolitische Aufgaben jenseits unmittelbarer US-Interessen abzukoppeln. Für die EU und Deutschland wird es noch stärker darauf ankommen, Regeln einzufordern, die eine Lastenteilung unter allen potenten internationalen Akteuren vorsehen; also einerseits neue Verpflichtungen für fortgeschrittene (ehemalige) Entwicklungsländer (China, fossile Energie-Exportländer etc.), aber ebenso Verpflichtungen für die USA.
- **Steigender Druck auf Entwicklungspolitik:** Trumps Agieren dürfte dazu beitragen, dass insbesondere hinsichtlich der Verteidigungshaushalte der Druck weiter steigen könnte, sie schneller anwachsen zu lassen. Eine Entwicklung, die die schwierige öffentliche Haushaltslage verstärken und die Rechtfertigungsdebatten in der Entwicklungspolitik in Europa weiter befeuern würde. Zugleich würden Finanzierungsbedarfe enorm ansteigen, wenn sich eine Trump-Administration von Aufgaben für nachhaltige Entwicklung zurückzieht. Angesichts dieser Herausforderungen – gerade im Sinne von internationaler Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit und Schaffung von Allianzen – dürfte eine ausreichend ausgestattete Entwicklungspolitik von enormer Bedeutung sein.
- **Zivilgesellschaft:** Europäische Akteure sollten sich dafür einsetzen, die Rolle der Zivilgesellschaft zu stärken, insbesondere in internationalen Organisationen. Zivilgesellschaft kann ein Korrektiv gegen autokratische Tendenzen sein und damit eine Ressource, um eine regel- und wertebasierte internationale Ordnung aufrechtzuerhalten.
- **Post-2030-Agenda:** Schließlich dürfte die globale Nachhaltigkeitsagenda deutlich an Momentum verlieren. Ohne die USA wird es sehr viel schwieriger sein, einen universellen Konsens zu erreichen.

Literatur

- Acharya, A., (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs* 31(3) 271–285.
- Acharya, A., & Buzan, B. (2019). *The making of global international relations*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108647670>
- Baumann, M.-O., Haug, S., & Weinlich, S. (2024). From developing country to superpower? China, power shifts and the United Nations development pillar. *Global Policy* 15(2), 51–61. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13260>
- Bolton, J. (2024). Trump should lay off Nato, target the U.N. *Wall Street Journal*, 8 March, 2024, <https://www.wsj.com/articles/trump-should-lay-off-nato-target-the-u-n-7e02e960>
- Carbon Brief. (2024, 20. Mai). Experts: What are the biggest geopolitical risks to climate action in 2024? *Carbon Brief*. <https://www.carbonbrief.org/experts-what-are-the-biggest-geopolitical-risks-to-climate-action-in-2024/>
- CRS (Congressional Research Service). (2024). *Department of State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2024 Budget and Appropriations*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47579>
- Ero, C. (2024). The Trouble With “the Global South”: What the West Gets Wrong About the Rest. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/world/trouble-global-south>
- Fortin, C. Heine, J., & Ominami, C. (Hg.). (2023). *Latin American Foreign Policies in the New World Order: The Active Non-Alignment Option*. Anthem Press.
- Fukuyama, F. (2024, 29. April). „Trump 2.0 wäre viel schlimmer als die erste Amtszeit“. *Internationale Politik; Das Magazin für globales Denken*. <https://internationalepolitik.de/de/trump-20-waere-viel-schlimmer-als-die-erste-amtszeit>
- Hill, C. (2023, 18. Oktober) Trump 2.0? Potential implications for global aid. *Devpolicy Blog*. <https://devpolicy.org/trump-2-0-potential-implications-for-global-aid-20231018/>
- Ikenberry, J. G. (2024). Three Worlds: The West, East and South and the competition to shape global order. *International Affairs*, 100(1), 121–138.
- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Klingebiel, S. (2023). *Geopolitics, the Global South and Development Policy* (IDOS Policy Brief 14/2023). <https://doi.org/10.23661/ipb14.2023>
- Lavallée, M.-J. (Hg.). (2022). *The End of Western Hegemonies?* Vernon Press.
- Mattis, J., (2017). Amerikas Soft Power im Zeitalter Trumps. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/american-soft-power-decline-under-trump-by-joseph-s-nye-2019-05/german>
- Project 2025. (2024). <https://www.project2025.org/>
- Regilme, S. S. (2022). United States Foreign Aid and Multilateralism under the Trump Presidency. *New Global Studies*, 17(1). <https://doi.org/10.1515/ngs-2021-0030>
- Rielly, J. E. (2019). Can President Donald Trump Destroy the Liberal International Order? *Politique américaine* 2019/1(32), 215–227. <https://www.cairn.info/revue-politique-americaine-2019-1-page-215.htm?ref=doi>
- Spitz, R. (2024, 3. Mai). Why shifting from prediction to foresight can help us plan for future. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2024/05/prediction-foresight-planning-future-disruption/>
- Swan, J. (2022, 22. Juli). A radical plan for Trump's second term. *Axios online*. <https://www.axios.com/2022/07/22/trump-2025-radical-plan-second-term>
- Viisainen, V., & Evans, S. (2024, 6. März). Analysis: Trump election win could add 4bn tonnes to US emissions by 2030. *Carbon Brief*. <https://www.carbonbrief.org/analysis-trump-election-win-could-add-4bn-tonnes-to-us-emissions-by-2030/>
- Zelizer, J. E. (Hg.) (2022). *The Presidency of Donald J. Trump: A First Historical Assessment*. Princeton University Press.

Prof. Dr. Stephan Klingebiel leitet das Forschungsprogramm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn. Er ist Gastprofessor an der Ewha Womans University in Seoul (Republik Korea) und an der Universität Turin (Italien) und Distinguished Honorary Fellow an der Jindal School of Government and Public Policy (Indien).

E-Mail: stephan.klingebiel@idos-research.de

Dr. Max-Otto Baumann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprogramm „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“ am German Institute of Development and Sustainability (IDOS).

E-Mail: max-otto.baumann@idos-research.de

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages, und des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW)

Zitationsvorschlag:

Klingebiel, S., & Baumann, M.-O. (2024). *Trump 2.0 in einer Zeit globaler Umbrüche? Implikationen einer möglichen erneuten Präsidentschaft für die internationale Politik und Europa* (Policy Brief 19/2024). IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb19.2024>

Disclaimer:

Die Publikation gibt die Meinung der Autor*innen wieder und stellt nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Licence lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor*in(nen) genannt werden.

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN (Print) 2751-4455

ISSN (Online) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb19.2024>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

Email: publications@idos-research.de

<http://www.idos-research.de>

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.

