

# BRÜSSELER NOTIZEN

## zur Außen- und Entwicklungspolitik

Sonderausgabe vom  
1. März 2024

### EU-Entwicklungszusammenarbeit trifft auf Geopolitik

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind der weltweit [größte Geber von Entwicklungshilfe](#). Sie stellen 43 Prozent der öffentlichen Entwicklungsgelder bereit, was ihre Vorreiterrolle für eine nachhaltige globale Agenda unterstreicht. Doch wie werden diese Mittel verteilt? Welche Schwerpunkte setzt die EU in der internationalen Zusammenarbeit und lassen sich daraus konkrete Interessen ableiten? Ein Blick auf die Errungenschaften der Kommission unter der Leitung von Ursula von der Leyen, die wichtigsten Einflussfaktoren auf die europäische Entwicklungslandschaft und die zentralen Partnerschaften der EU gibt Aufschluss über den Wandel hin zu einer zunehmend geostrategischen Ausrichtung.

### Die EU-Entwicklungspolitik von 2019-2024: ein Überblick

„Das wird eine geopolitische Kommission.“ Mit diesen Worten räumte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen der EU-Außenpolitik bei ihrem Amtsantritt 2019 einen **zentralen Stellenwert** ein. Auch der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell gab eine **klare Richtung** vor. Zu Beginn der Legislaturperiode forderte er dazu auf, „die Sprache der Macht **neu zu lernen**“ und sich zunehmend als „geostrategischer Akteur“ auf der internationalen Bühne zu positionieren. Als Teil der EU-Außenpolitik sind diese Prioritäten zweifellos richtungweisend für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit: sie soll strategisch gestaltet werden. Entscheidend war daher, dass Europas wichtigste entwicklungspolitische Akteure an einem Strang ziehen. **Mit der 2020 ins Leben** gerufenen [„Team Europe“](#)-Initiative gelang der Schritt in die richtige Richtung. Noch nie zuvor hatten sich die EU, deren Mitgliedsstaaten, entwicklungspolitische Durchführungsorganisationen und öffentliche Entwicklungsbanken so engagiert zusammengeschlossen, um Ressourcen und Expertise zu bündeln. Charakteristisch für Europa unter von der Leyen ist auch die Hinwendung zu „Partnerschaften“. Dahinter steht die Idee, internationalen Akteuren auf Augenhöhe, als „gleichberechtigte Partner“ zu begegnen. Diese Neuausrichtung spiegelt sich nicht zuletzt auch auf struktureller Ebene wider. Im Jahr 2021 wurde die Generaldirektion "DEVCO" - Development and Cooperation - EuropeAid in "INTPA" - International Partnerships umbenannt.

Weitere Meilensteine der EU-Entwicklungspolitik in den vergangenen Jahren waren die Verabschiedung des Instruments für "[Nachbarschaftspolitik, Entwicklung und Internationale Zusammenarbeit](#)" und die Einführung der "[Global Gateway](#)"- Investitionsinitiative. Ersteres ist mit 79,5 Mrd. EUR ausgestattet und bündelt den größten Anteil der für das auswärtige Handeln vorgesehenen Mittel der EU. Damit ist es Brüssel gelungen, die Architektur der EU-Außenfinanzierung zu vereinfachen und die Grenzen zwischen Entwicklungshilfe, Geopolitik und Migration fließend zu gestalten. Letztere sieht vor, bis 2027 insgesamt 300 Mrd. EUR für weltweite Investitionen in den Bereichen „Digitales“, „Klima und Energie“, „Verkehr“, „Gesundheit“ und „Bildung“ unter Einbindung des Privatsektors zu investieren. Mit Global Gateway möchte die EU Drittstaaten ein wertebasiertes Investitionsangebot mit höchsten Sozial- und Umweltstandards unterbreiten.

## Die EU im Kontext einer multipolaren Weltordnung

Außenpolitische Anliegen können nicht in einem rein europäischen Kontext betrachtet werden. Es gibt eine Reihe externer Faktoren, welche entwicklungspolitische Dynamiken und Prioritäten beeinflussen. In jüngster Vergangenheit gehörten dazu insbesondere die Covid-19 Gesundheitskrise, die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan, Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine, die weltweite Nahrungsmittelkrise, eine Serie an Staatsstreichen in der Sahelzone Afrikas sowie der Krieg in Israel und Gaza.

Wir leben in einer Welt, in der sich die geopolitische Landschaft ständig verändert. Machtverschiebungen nehmen zu und Experten sprechen immer häufiger von einer „multipolaren Weltordnung“. In dieser spielen nicht nur die USA und China, sondern auch die BRICS-Staaten eine bedeutendere geopolitische Rolle. Der Staatenbund hat sich zu Beginn 2024 unter dem Namen „BRICS Plus“ neu aufgestellt. Zusätzlich zu den bisherigen Mitgliedern (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) gehören seit Anfang 2024 auch Ägypten, Äthiopien, Iran und die Vereinigten Emirate dem Bündnis an. Solche Konstellationen haben einen unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklungslandschaft: Russland versucht seinen Einfluss in afrikanischen Ländern zu vergrößern, um seinen Angriffskrieg gegen die Ukraine diplomatisch zu legitimieren. Brasilien bindet sich durch stärkere Handelsbeziehungen an China: „Wir wollen die strategische Partnerschaft unserer Länder auf eine neue Ebene heben, den Handel ausdehnen und zusammen mit China die [Weltpolitik ins Gleichgewicht bringen](#)“, sagte Luiz Inacio Lula da Silva, der Präsident Brasiliens auf X im April 2023. Zuletzt sind es auch die Partnerländer selbst, die im gegenwärtigen Kontext vor veränderten Tatsachen stehen: Sie haben Wahlmöglichkeiten. Entwicklungsländer können sich aussuchen, mit wem sie zusammenarbeiten, sodass auch die EU sich strategische Gedanken zu Prioritäten ihrer Entwicklungszusammenarbeit machen muss. Dessen ist sich auch die EU-Kommissarin für internationale Partnerschaften, Jutta Urpilainen, bewusst, wenn sie von einem „[Wettbewerb der Angebote](#)“ für internationale Entwicklungshilfe und Infrastrukturprojekte spricht.

Parallel zu geopolitischen Dynamiken nimmt der Einfluss der innereuropäischen Agenda auf die Kooperationslandschaft zu. Ein Paradebeispiel hierfür ist der Green Deal, welcher interne Umweltstandards mit außenpolitischen Anliegen verknüpft. Dies gilt etwa für den [CO2-Grenzausgleichsmechanismus](#), ein Instrument der EU, das sicherstellen soll, dass CO2-intensive Produktionen von Unternehmen nicht ins außereuropäische Ausland verlagert werden. Solche Maßnahmen wirken sich selbstverständlich auf die Importe aus Drittstaaten und deren wirtschaftliche Performance aus.

Auch die Migrationsdebatte ist aus der internationalen Zusammenarbeit nicht mehr wegzudenken. Eng verbunden mit der Überarbeitung des Migrations- und Asylpaktes sind eine Reihe von entwicklungspolitischen Anliegen wie etwa die Bekämpfung illegaler Migration, Rückführungsentscheidungen, die Unterbindung von [Menschenhandel und -schmuggel](#), aber auch die Beseitigung von Pull-Faktoren in den Migrationsländern. Innenpolitisch rege und kontrovers diskutierte Themen stellen die EU dabei häufig vor ein Dilemma: Wie lässt sich der Schutz der EU-Außengrenzen mit der Achtung und Förderung der

Menschenrechte vereinbaren? Inwieweit ist es vertretbar, den Übergang zu sauberen Technologien innerhalb der EU zu bewerben und gleichzeitig den Import fossiler Brennstoffe zu erhöhen? Es versteht sich von selbst, dass auf europäischer Ebene nicht immer ein einheitliches Meinungsbild hinsichtlich der Prioritäten garantiert werden kann.

Ein weiterer Einflussfaktor ist sicherheitspolitischer Natur. Seit Russland seinen Angriffskrieg gegen die Ukraine begonnen hat, haben die EU, ihre Mitgliedsstaaten und deren Finanzinstitute als „Team Europa“ mehr als [85 Mrd. EUR an finanzieller, humanitärer und militärischer Unterstützung](#) bereitgestellt. Dass die Unterstützung für die Ukraine nahtlos weiter läuft, zeigt auch die jüngste Einigung der Mitgliedsstaaten auf eine sogenannte [Ukraine-Fazilität](#), die das Nachbarland bis 2027 mit 50 Mrd. EUR finanziell unterstützen wird. Geographische Nähe spielt also eine Rolle. Es ist somit nicht überraschend, dass rund ein Viertel der Gelder für „Global Europe“ im Zeitraum 2021-2027 in die Nachbarschaftspolitik fließen. Dieser Fokus lässt sich jedoch bereits vor 2022 erkennen. Im Zeitraum von 2007 bis 2024 erhält die Türkei, die vor allem in der Migrationspolitik ein zentraler Partner der EU ist, insgesamt über [14 Mrd. EUR](#) von der Kommission und ist damit absoluter Spitzenreiter unter den Empfängerländern von EU-Hilfen.

Doch was wird überhaupt als EU-Entwicklungshilfe verbucht? Gemäß der OECD-Regeln darf auch Geld, das für die Entwicklungshilfe vorgesehen ist, von den EU-Mitgliedsstaaten für die Unterbringung von Geflüchteten in ihren Ländern verwendet werden. Seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine sind über 8 Mio. Ukrainer in der EU aufgenommen worden, sodass die EU in den letzten beiden Jahren zur größten Empfängerin ihrer eigenen Entwicklungshilfen wurde. Die Frage nach einer Doppelmoral bei der Verteilung von Hilfsgeldern, die dezidiert für Nicht-EU-Staaten vorgesehen sind, an Mitgliedsstaaten ist daher durchaus berechtigt. Darf Geld, das für Entwicklungshilfe vorgesehen war, unter bestimmten Umständen umgewidmet werden? Und welche Rolle dürfen dabei geopolitische Interessen spielen, ohne dass der ursprüngliche Gedanke der Entwicklungshilfe verloren geht?

## Europas Zukunft...

...liegt in Afrika. Zumindest scheint die EU zurzeit diesen Ansatz zu verfolgen und bestärkt dieses Vorhaben auch immer wieder. „Afrika und Europa verbindet eine gemeinsame Geografie und ein gemeinsames Schicksal“. Mit diesen Worten bringt von der Leyen die besondere Rolle Afrikas für die EU auf den Punkt, Fragen der internationalen Sicherheit oder der Migration können nicht ohne Afrika gelöst werden. Gleichzeitig ist man sich bewusst, dass die EU [„in einem sehr starken Wettstreit steht, besonders in Afrika, das eine Art geopolitischer Hotspot für alle Beteiligten ist“](#), wie es die Kommissarin für Internationale Partnerschaften, Urpilainen, auf den Punkt bringt. So ist es nicht verwunderlich, dass die EU der aktuell größte Geber von Entwicklungshilfe auf dem afrikanischen Kontinent ist. Zwischen 2013 und 2021 investierte sie [mehr als 200 Mrd. US-Dollar](#). Damit liegt die EU weit vor China, das im selben Zeitraum etwas mehr als die Hälfte an finanzieller Unterstützung für Afrika bereitstellte. Auch die Hälfte der EU-Investitionsinitiative Global Gateway soll an den afrikanischen Kontinent fließen.

Großes Potenzial liegt auch in den Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika. Allerdings ist Europa auch hier bei weitem nicht der einzige Akteur: Die USA sind der [größte Handelspartner der Region](#). Chinas Investitionen auf dem Kontinent haben sich zwischen [2008 und 2018 verzehnfacht](#). Es liegt daher auf der Hand, dass die EU ihre langjährige Partnerschaft mit Lateinamerika erneuern muss. Mit dem EU-CELAC-Gipfel im vergangenen Sommer in Brüssel setzte die EU einen neuen Impuls zur Wiederbelebung der Beziehungen. Nach mehr als acht Jahren trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU und der CELAC-Staaten und bekannten sich zu einer verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen Multilateralismus, Sicherheit, Klimaschutz sowie Handel und Investitionen. Konkrete Zusagen erfolgten in den auf das Gipfeltreffen folgenden Monaten im Rahmen der Global-Gateway-Initiative, wie etwa

zur [Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität](#) in Lateinamerika und der Karibik und im Rahmen des [Regional Food Security Programms zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit](#) in den Karibikstaaten. In anderen Bereichen lassen Ergebnisse dennoch auf sich warten: Der Abschluss des lang ersehnten EU-Mercosur-Abkommens wurde Ende 2023 nach 25 Jahren Verhandlungen erneut von Frankreich und Argentinien blockiert.

Und welchen Stellenwert nehmen Asien und der indopazifische Raum auf der entwicklungspolitischen Agenda der EU ein? Im Zeitraum von 2007 bis 2024 erhielt [der asiatische Kontinent](#) nur etwa halb so viel geografische Hilfe von der EU wie Afrika. Mit der 2021 verabschiedeten [EU Strategie für den indopazifischen Raum](#) ist die Region allerdings wieder mehr in den Fokus gerückt. Denn auch hier kann es sich die EU nicht erlauben, nachzulassen. Der indopazifische Raum emittiert 60 Prozent der globalen Treibhausgase und produziert mehr als 60 Prozent des globalen BIP. Das macht die Region zu einem unverzichtbaren Partner bei der Bewältigung globaler Herausforderungen wie der grünen Transformation, der Sicherheitspolitik, aber auch im Bereich der digitalen Governance.

## Ausblick

Geopolitische Interessen sind heute kaum noch wegzudenken aus dem gegenwärtigen Entwicklungskontext. Internationale Machtverschiebungen erfordern eine strategischere Ausrichtung Europas gegenüber seinen globalen Partnern. So legitim dieser Ansatz ist, so berechtigt ist es, darauf hinzuweisen, dass Entwicklungspolitik im Gegensatz zur EU-Außenpolitik zumindest offiziell allein auf die Zusammenarbeit mit Partnerländern ausgerichtet ist. Diesen Kerngedanken gilt es im Auge zu behalten, insbesondere, wenn man anderen Akteuren auf Augenhöhe begegnen will. Daraus ergeben sich folgende Anmerkungen, die für eine wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit ausschlaggebend sein können:

- 1) **Mehr innereuropäische Kohärenz:** Nur als geeintes Europa ist es möglich, wirkungsvoll nach außen aufzutreten.
- 2) **Enge Kooperation mit der Bevölkerung vor Ort:** Inklusive, breitenwirksame Ansätze, die eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure vor Ort einbeziehen und einen Bottom-up-Ansatz verfolgen, sind erstrebenswert.
- 3) **Attraktive Alternativen:** Entwicklungsländer haben mittlerweile Wahlmöglichkeiten. Die EU muss daher transparente und faire Entwicklungsmodelle und -initiativen bereitstellen, um sich neben anderen internationalen Akteuren behaupten zu können.
- 4) **Wirkung potenzieren:** Es gilt zu evaluieren: Was genau wird am Ende des Tages mit Entwicklungsgeldern erreicht bzw. wie können diese am effizientesten eingesetzt werden?

---

**Dr. Thomas Leeb**, Leiter Europa-Büro Brüssel der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.  
in Zusammenarbeit mit **Laura Lahner** und **Hannah Fontaine**

### Impressum

Hanns-Seidel-Stiftung e.V. | Lazarettstraße 33 | 80636 München | [www.hss.de](http://www.hss.de)

Vorsitzender: Markus Ferber, MdEP | Generalsekretär: Oliver Jörg

Für Rückfragen zum Inhalt erreichen Sie das Büro Brüssel unter

Tel. +32 2 230-5081 | E-Mail: [brussels@hss.de](mailto:brussels@hss.de)

Finden Sie uns auf [Facebook](#), [LinkedIn](#) und [Twitter](#).

Melden Sie sich für unseren [Veranstaltungsverteiler](#) an.