

Die Partnerschaftspolitik der EU im Wandel

Anpassung und
Neuorientierung in
geopolitisch turbulenten
Zeiten



IN KÜRZE / Die EU bemüht sich als Reaktion auf die rauere globale Großwetterlage und die Positionierung Chinas und der USA um engere Kooperation mit Partnerländern und -regionen weltweit.



Dr. Olaf Wientzek – ist Leiter des Multinationalen Entwicklungsdialogs der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Brüssel.

/ Seit einigen Jahren passt die EU dafür auch ihre Handels-, Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik an, um die eigene Partnerfähigkeit zu erhöhen. Gleichzeitig ist zumindest im Diskurs eine Verschiebung hin zu einer stärker auf Eigeninteressen fokussierten Partnerschaftspolitik zu bemerken.

/ Das Einstimmigkeitsprinzip, der fehlende Konsens zu zentralen außenpolitischen Fragen sowie die häufige Präferenz für kurzfristige nationale Interessen verhindern eine stärkere Handlungsfähigkeit der EU und begrenzen damit ihre Fähigkeit, ein flexibles, aber dichtes und tragfähiges Netz an Partnerschaften zu entwickeln.



Sven Nicolay – ist Programm-Manager für Demokratie und Governance beim Multinationalen Entwicklungsdialog der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Brüssel.

/ Viele Aspekte der Neuorientierung der Partnerschaftspolitik der EU gehen in die richtige Richtung; zugleich sollte die EU auch künftig an einem wertegeleiteten Ansatz festhalten.

/ Zu Beginn ihrer zweiten Amtszeit formulierte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen für die neue Kommission den Anspruch, die globalen Partnerschaften der EU – verstanden hier als die Beziehungen zu Staaten außerhalb Europas – zu stärken und ihre strategischen Interessen in einem deutlich rauerem geopolitischen Umfeld und angesichts einer unmittelbaren Bedrohung ihres eigenen Territoriums entschiedener zu verfolgen. Die fortwährende Aggression Russlands, das zunehmend konfrontative Agieren Chinas, aber auch die Unwägbarkeiten der transatlantischen Partnerschaft erhöhen den Druck auf die EU erheblich, diesen Worten Taten folgen zu lassen. Dafür muss die EU ihre Beziehungen zu außereuropäischen Partnern weltweit stärken und strategisch ausbauen – nicht zuletzt zu den Regionen und Ländern, die der kanadische Premier Mark Carney bei seiner Davos-Rede 2026 beim World Economic Forum (WEF) als „Mittelmächte“ umschrieben hat.^[1] Eine nähere Definition dieses Begriffs liefert Carney dabei nicht. Das WEF beschrieb Mittelmächte 2024 als Staaten, die hinter Großmächten rangieren, aber dennoch „Einfluss auf die Weltpolitik ausüben – es handelt sich um Staaten mit weitreichendem diplomatischem, wirtschaftlichem, multilateralem und mitunter auch militärischem Einfluss“. ^[2] Auf die Beziehungen der EU zu diesen Staaten wird daher im Folgenden ein besonderes Augenmerk gelegt.

Ursula von der Leyen bei einer Pressekonferenz nach einem Meeting des Europäischen Rats im Juni 2026.
Foto: © Anadolu Agency, Imago.

Die EU-Partnerschaftspolitik als Spiegelbild einer strategischen Neuausrichtung

Die Politik der EU gegenüber internationalen Partnern bildet sich in unterschiedlichen Bereichen mit unterschiedlichen Mehrheitserfordernissen ab:

Ihre Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind intergouvernemental geregelt; dort gilt das Einstimmigkeitsprinzip. Die Entwicklungspolitik ist wiederum eine parallele Zuständigkeit der EU, während die Handelspolitik seit 2009 eine ausschließliche Kompetenz der EU ist. In ihrer internationalen Zusammenarbeit zeigte sich die EU stets als überzeugte Verfechterin der multilateralen Ordnung. Sie unterstützt traditionell politisch sowie finanziell internationale Organisationen und Regelwerke wie die Vereinten Nationen und die Welthandelsorganisation (WTO) sowie die Ziele der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Erste Anzeichen einer Anpassung der Politik gegenüber wichtigen internationalen Partnern waren bereits während der ersten Kommission von der Leyen (2019 bis 2024) erkennbar. Die Kommissionspräsidentin skizzierte damals die Vision einer „geopolitischen Kommission“^[3]. Ein weiteres Signal war die Umbenennung der einflussreichen Generaldirektion *International Cooperation and Development* (DEVCO) in *International Partnerships* (INTPA). Beobachter interpretierten dies als Schritt weg von der traditionellen entwicklungspolitischen Rolle der EU. Auch die Zusammenführung und Eingliederung der maßgeblichen außenpolitischen Finanzinstrumente in das reguläre EU-Budget im Rahmen des *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe* (NDICI-GE) im mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 verdeutlichten, dass die EU einen holistischeren Ansatz in ihrer Außenpolitik verfolgen wollte. Insgesamt stand die erste Kommission von der Leyen gleichwohl unter – verglichen mit heute – immer noch optimistischeren Vorzeichen: Zum einen sah sich Brüssel noch in der Lage, Führung in zahlreichen wichtigen globalen Fragen zu übernehmen. Zum anderen wurde der eigenen normativen und regulatorischen Strahlkraft sowie der globalen Attraktivität des eigenen Marktes vertraut.

Mehrere Krisen und Konflikte, wie die Kriege in Europa und im Nahen Osten, aber auch die Beschleunigung bereits länger andauernder Entwicklungen haben diese Vorstellung in den letzten Jahren nachhaltig erschüttert:

1. Der schwerste Schock war der erneute Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ab dem Frühjahr 2022. Dieser hatte nicht nur Folgen für die europäische Sicherheit, sondern erforderte auch eine Konzentration außenpolitischer Ressourcen – nach Ansicht einiger Kritiker zulasten des Engagements der EU in anderen Teilen der Welt.
2. Bei Brüsseler Entscheidungsträgern reifte die Erkenntnis, dass die EU weltweit normativ, wirtschaftlich und ordnungspolitisch zunehmend Konkurrenz erhält. Wirtschaftlich dynamische Autokratien wie die Golfstaaten und China machen der EU Konkurrenz und laufen ihr zum Teil den Rang als bevorzugter Partner ab.
3. Die EU nimmt bei internationalen Partnern ein stärkeres Selbstbewusstsein ihr gegenüber sowie den Wunsch nach „Partnerschaften auf Augenhöhe“ wahr.
4. Stockende Handelsgespräche: Die Zahl der Abschlüsse blieb in der ersten Kommission von der Leyen hinter den Erwartungen zurück; selbst Verhandlungen mit Partnern wie Australien gerieten ins Stocken.
5. Die Politik der USA unter der zweiten Trump-Präsidentschaft drängte die EU zusätzlich in die Defensive – in der Handels- sowie in der Sicherheitspolitik.
6. Der Wandel des internationalen Umfelds schwächt multilaterale Institutionen und internationale Normen, während der Protektionismus zunimmt; für die EU werden wirtschafts- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit damit zunehmend entscheidend für ihren internationalen Einfluss.

7. Zudem wird in Brüssel und in anderen europäischen Hauptstädten expliziter als früher eine geopolitische Dividende des jahrzehntelang starken entwicklungspolitischen, humanitären und multilateralen Engagements erwartet.

Die EU steht mithin unter verstärktem Druck, ihre Partnerschafts- und auch Entwicklungspolitik einem sich verändernden geopolitischen Umfeld anzupassen. Bereits die Global Strategy der EU von 2016 formulierte hierfür den Ansatz des *principled pragmatism*, also eine Politik, die Werte und Prinzipien mit interessengeleitetem und realpolitischem Handeln verbindet. Gleichzeitig setzt sich die Erkenntnis durch, dass die EU nur durch die Stärkung ihrer wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit sowie ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Kapazitäten ein zentraler Akteur bleiben kann.

Dies hat in mehreren Bereichen zu einem Wandel der EU-Politik geführt, die insgesamt einen größeren Fokus auf die Stärkung ihrer eigenen wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interessen und gleichzeitig auf das Schmieden neuer Bündnisse und die Vertiefung bestehender Partnerschaften setzt.^[4]

Von klassischer Entwicklungspolitik zu Global Gateway

Eine der augenfälligsten Entwicklungen ist der schrittweise Wandel der EU-Entwicklungszusammenarbeit (EU-EZ) zu einer interessenorientierten Partnerschaftspolitik. Zentrales Instrument dieses Ansatzes ist die EU-Infrastrukturinitiative Global Gateway (GG).^[5] Das ursprüngliche Ziel der 2021 ins Leben gerufenen Initiative war es, zwischen 2021 und 2027 eine Summe von bis zu 300 Milliarden Euro in den Bereichen Digitales, Energie und Verkehr zu investieren sowie Gesundheits-, Bildungs- und Forschungssysteme in Schwellen- und Entwicklungsländern und weltweit zu stärken. Insgesamt stellt die Initiative ein Signal zu einer stärker transaktionalen und wirtschaftsnäheren EU-EZ dar. In der zweiten Kommission von der Leyen und mit dem neuen Kommissar für internationale Partnerschaften, Jozef Sikela (Tschechien, parteilos, aber von der der EVP-Fraktion zugehörigen Partei STAN nominiert), an der Spitze hat sich GG noch einmal verstärkt zum zentralen Handlungsinstrument der EU in ihrer Partnerschaftspolitik entwickelt. Diese Schwerpunktsetzung auf größere Infrastrukturprojekte ist ein deutlicher Schwenk weg von der „traditionellen“ EU-EZ mit einem starken Fokus auf Armutsbekämpfung. Die Initiative wirbt für „Partnerschaften auf Augenhöhe“, für eine bessere Koordinierung der Mitgliedstaaten durch einen „Team Europe-Ansatz“ sowie vor allem für eine starke Einbindung von Privatwirtschaft und Entwicklungsbanken. Das bedeutet keine komplette Abschaffung traditioneller Prioritäten der EU-EZ; diese Aspekte und auch die Ziele der Agenda 2030 rücken aber zumindest im öffentlichen Diskurs in den Hintergrund.

„
Global Gateway
hat sich zum zentralen Handlungsinstrument der EU in ihrer Partnerschaftspolitik entwickelt.“

Die Umsetzung der Initiative lief zunächst holprig: Zum Teil wurden bestehende Programme schlicht umgewidmet bzw. unter die GG-Initiative gefasst, was nicht nur in den Partnerländern anfangs zum Eindruck führte, dass es sich um alten Wein in neuen Schläuchen handelte. Selbst rund vier Jahre nach dem Start der Initiative trifft man in Hintergrundgesprächen in Brüssel noch auf Botschafter von Partnerländern, denen Ziel, Strategie und Mitwirkungsmöglichkeiten an GG-Projekten ein Rätsel sind. Auch der Einbezug des Privatsektors war lange unzureichend.^[6]



Ambitionierte Ziele: Die Hohe Repräsentantin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Kaja Kallas, hob beim Global Gateway Forum 2025 die geopolitische Bedeutung von EU-Infrastrukturprojekten hervor und kündigte eine Erhöhung des Investitionsziels auf 400 Milliarden Euro bis 2027 an. Foto: © Anadolu Agency, Imago.

Entsprechend liegt ein Fokus des ehemaligen Bankers Síkela darauf, die Initiative wirtschaftsnäher zu gestalten, was unter anderem mit der Schaffung eines GG Investment Hubs, über den Unternehmen Projektvorschläge einbringen können, geschieht. Zudem will die EU sicherstellen, dass künftig mehr europäische Unternehmen bei der Auftragsvergabe von GG-Projekten profitieren, nachdem wiederholt chinesische (!) Unternehmen Ausschreibungen gewonnen hatten. Grundsätzlich tragen die Mitgliedstaaten die GG-Initiative mit, vertreten aber unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Gewichtung wirtschaftspolitischer und geopolitischer Kriterien bei der Projektauswahl: Während Frankreich insbesondere geostrategische Erwägungen in den Vordergrund stellt, messen andere Länder neben diesen Kriterien auch der Wirtschaftlichkeit der Projekte eine hohe Bedeutung bei.

Gerne wird auch ein Vergleich zwischen der bereits 2013 etablierten und, nach verschiedenen Angaben, Investitionen von über einer Billion Euro umfassenden chinesischen Belt and Road Initiative (BRI) und dem im Dezember 2021 gestarteten GG gezogen, auch wenn diese Gleichsetzung bei Vertretern der EU-Institutionen umstritten bleibt. Beide Instrumente unterscheiden sich in ihrer grundlegenden Ausgestaltung deutlich: Während die BRI trotz zunehmender Kritik an der Überschuldung einiger beteiligter Staaten überwiegend auf Darlehen setzt, verfolgt GG einen anderen Ansatz. Ziel ist es, ein nachhaltiges – auch finanziell tragfähiges – Angebot zu schaffen, bei dem die EU insbesondere mit Garantien arbeitet.^[7]

”

Seit 2024 führt die EU in der Handelspolitik einen pragmatischeren Kurs.

Trotz aller Schwächen und Vorbehalte sowohl innerhalb der EU als auch bei internationalen Partnern zeigt die Teilnahme von mehr als einem Dutzend Staats- und Regierungschefs von Partnerländern beim Global Gateway Forum 2025, dass es Interesse an diesem Instrument gibt, auch wenn einige Länder immer noch die

Bedeutung traditioneller EZ-Schwerpunkte betonen.^[9] Bemerkenswert bleibt, dass die EU trotz des Fokus auf GG auch künftig ein wichtiger Bereitsteller humanitärer Hilfe weltweit bleiben will.

Neuer Pragmatismus in der Handelspolitik und zunehmender Fokus auf Wirtschaftssicherheit

Seit 2024 fährt die EU in der Handelspolitik einen pragmatischeren Kurs und versucht, einen schnellen Abschluss von Freihandelsabkommen zu priorisieren. Gleich zu Beginn ihrer zweiten Amtszeit erklärte von der Leyen Ende 2024 unter anderem gegen massiven französischen Widerstand die Verhandlungen des Freihandelsabkommens mit den Mercosur-Staaten nach über 25 Jahren für abgeschlossen. Ein Erfolg war dennoch lange alles andere als sicher: Die Annahme des Abkommens im Rat Anfang 2026 stand bis kurz vor Schluss auf Messers Schneide. Das Europäische Parlament (EP) verwies das Abkommen zudem im Januar in einer haarscharfen Abstimmung zur Klärung an den EuGH. Dennoch trat der Handelsteil des Abkommens am 1. Mai 2026 vorläufig in Kraft.

Bemerkenswert war auch der schnelle Abschluss eines Handelsabkommens mit Indien, welches im Januar 2026 in feierlichem Rahmen unterzeichnet wurde. Angesichts vieler strittiger Themen hatten wenige Beobachter einen so schnellen Abschluss der Gespräche erwartet. Weitere Signale waren die Einigungen bei den zwischenzeitlich auf Eis liegenden Abkommen mit Mexiko (Mai 2026) und Australien (März 2026) sowie bei dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Indonesien (September 2025).

Die Verhandlungen über Freihandels- bzw. Wirtschaftsabkommen mit den Philippinen, Thailand, Malaysia, Tadschikistan und den Vereinigten Arabischen Emiraten nähern sich derweil einer Einigung. In den Verhandlungen ist es vor allem die EU, die auf einen schnellen Abschluss drängt. Diese neue Dynamik hat verschiedene Ursachen: In der Vergangenheit zielte die EU auf möglichst umfassende Abkommen ab, mit ausführlichen Kapiteln zu Nachhaltigkeit und zu politischer Zusammenarbeit. Seit 2024 liegt der Fokus hingegen auf schlankeren und inhaltlich erheblich „dünneren“ Abkommen (wie im Fall des Abkommens mit Indien), die dafür aber einen schnellen

Verhandlungsabschluss gewährleisten. Zur Kompromissbereitschaft sowohl der EU als auch der anderen Seite tragen bei den Verhandlungen wiederum der handelspolitische Druck durch die USA und auch die härtere handelspolitische Gangart durch Peking bei.

Auf der anderen Seite rückt das Thema Wirtschaftssicherheit zunehmend in den Fokus. Als Grundlage hierfür dient die bereits 2023 verabschiedete Europäische Strategie für wirtschaftliche Sicherheit^[9], die auf drei Grundpfeilern beruht: der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, dem Schutz vor Risiken und der Zusammenarbeit mit Partnern. Anfang Dezember 2025 legte die EU zudem eine gemeinsame Mitteilung vor, in der unter anderem eine frühzeitigere Erkennung von Abhängigkeiten vorgeschlagen wird, die als politisches Druckmittel genutzt werden könnten. Beide Punkte können als erste Schritte hin zur Entwicklung einer neuen ökonomischen Sicherheitsdoktrin gesehen werden, die sich mit dem Ziel einer verstärkten Diversifizierung ihrer Handelsflüsse auch auf die Partnerschaftspolitik der EU auswirkt. Gleichzeitig baute die EU das Instrumentarium zum Schutz ihrer eigenen Wirtschaft aus und nutzte dieses zumindest als Drohkulisse. Zuletzt forderten mehrere EU-Länder die Kommission dazu auf, verstärkt auf Zölle und andere Abwehrmaßnahmen zurückzugreifen, um gegen die missbräuchlichen Handelspraktiken Chinas und anderer Länder vorzugehen.



EU-Rohstoffabkommen lassen sich nur durch ein starkes Engagement des Privatsektors mit Leben füllen.

Auch im Bereich kritischer Rohstoffe und Seltenen Erden ist die EU zuletzt aktiver geworden. Noch im Mai 2024 beschloss die EU den Critical Raw Materials Act (CRMA), der darauf abzielt, die Versorgung Europas mit 34 kritischen und strategischen Rohstoffen zu sichern. Dabei liegt das Augenmerk der EU vor allem auf der Diversifizierung der eigenen Bezugsquellen. Insbesondere mit Absichtserklärungen, die mit 16 Staaten geschlossen wurden, setzt die EU auf die Förderung des Aufbaus neuer Weiterverarbeitungskapazitäten in den Abbauländern. Diesen

Bestrebungen sind gleichwohl durch die Schwäche der EU mit ihren unzureichenden Verarbeitungs- und Raffineriekapazitäten Grenzen gesetzt – mit Leben lassen sich diese Abkommen nur durch ein starkes Engagement des Privatsektors füllen.

Komplex bleibt der Umgang mit der Kritik von Partnerländern an klimaaußenpolitischen Maßnahmen des Green Deal, wie der EU-Entwaldungsverordnung (EUDR) und zum Teil auch dem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM). Von der EU primär als klimapolitische Maßnahmen intendiert, werden sie von außen teilweise als verdeckter Protektionismus wahrgenommen. Auch aufgrund interner Kritik hat die EU den Anwendungsbereich einiger Maßnahmen eingegrenzt (CBAM) oder deren Anwendung vorerst verschoben (EUDR).

Weiterhin zählt die EU zu den stärksten Unterstützern der WTO. Besonders bitter ist daher für viele der EU-US-Handelskompromiss, der im Juli 2025 erzielt wurde, an dessen Kompatibilität mit WTO-Regeln erhebliche Zweifel bestehen. Immer noch gibt es unterschiedliche Sichtweisen, wie auf den handelspolitischen Druck der Trump-Regierung zu reagieren ist.

Von Demokratieförderung zu Resilienzpolitik

Der Kurswechsel schlägt sich auch im Bereich der Demokratieförderung nieder: Diese gehört zu den vertraglich festgelegten Prinzipien des Außenhandelns der EU (Artikel 21 EUV) und hat in den vergangenen Jahrzehnten auch über die Erweiterungsländer hinaus einen wichtigen Platz in der Partnerschafts- und Entwicklungspolitik eingenommen. Programme zur Demokratieförderung in Partnerländern jenseits Europas sind seit Jahrzehnten fester Bestandteil der außenpolitischen Finanzinstrumente des EU-Haushalts. Unter der vergangenen Kommission scheute sich gerade der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) zudem nicht, problematische Entwicklungen in Partnerländern öffentlich anzuprangern. Bisweilen wurde jedoch die Wortwahl des damaligen EU-Außenbeauftragten Josep Borrell als unangemessen wahrgenommen und stieß nicht nur in den betroffenen Ländern auf harte Kritik.

Seit 2024 sind sowohl die Kommission als auch der EAD bei Verstößen gegen internationale Normen in außereuropäischen Ländern zurückhaltender mit öffentlicher Kritik, und bereits 2023 war aus der Kommission zu hören, man müsse weniger belehren und mehr liefern („less preaching, more practicing“). Zwar werden laufende Programme zur Unterstützung der Demokratie fortgeführt, allerdings nimmt das Interesse an deren Sichtbarmachung ab.

Der im November 2025 vorgestellte Schutzschild für die Demokratie verdeutlicht die strategische Schwerpunktverlagerung der EU: Dort stehen in erster Linie die Stärkung demokratischer Resilienz und die Abwehr ausländischer Einflussnahme innerhalb der EU und in den Erweiterungsländern im Vordergrund.^[10] Gleichzeitig reift in Brüssel die Erkenntnis, dass das bisherige Instrumentarium der EU nicht ausreicht, um schnell und unbürokratisch politische Öffnungen in Ländern zu nutzen und demokratische Kräfte dann angemessen zu unterstützen.



Die EU hat seit 2024 zwölf Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaften abgeschlossen.

Unter den EU-Institutionen ist es vor allem das EP, welches weiterhin aktiv für Demokratieförderung eintritt und sich öffentlichkeitswirksam durch Resolutionen gegen demokratische Rückschritte in anderen Ländern positioniert. Auch bei den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen setzt sich das EP weiterhin für feste Ziele und Mindestbeträge für Demokratieförderprojekte ein.

Neue Verteidigungspartnerschaften

Ein weiterer Schwerpunkt der zweiten Kommission von der Leyen ist die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der EU. Erstmals wurde mit dem Litauer Andrius Kubilius (EVP) ein Kommissar für Verteidigungsindustrie und Raumfahrt ernannt. Sein Auftrag: die europäische Rüstungskoooperation zwischen den national zersplitterten Verteidigungsindustrien zu stärken. Ein zentrales Instrument ist SAFE (offiziell: Sicherheitsmaßnahmen für Europa durch die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie), über das Investitionen von insgesamt bis zu 150 Milliarden Euro in die eigene Verteidigungsfähigkeit finanziert werden sollen. Um gleichzeitig die europäische Verteidigungsindustrie gezielt zu fördern, dürfen nicht mehr als 35 Prozent der Komponentenkosten außerhalb Europas – Ukraine eingeschlossen – anfallen.^[11]

Ein neues Instrument der EU, das seit 2024 dezidiert die Partner der EU weltweit in den Blick nimmt, sind die Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaften. Bislang haben die EU und ihre Partner insgesamt zwölf solcher Vereinbarungen unterzeichnet, darunter mit nichteuropäischen Partnern wie Japan, Südkorea, Indien, Kanada, Australien und Ghana. Diese vertiefen überwiegend bereits bestehende Partnerschaften, erleichtern in einigen Fällen den Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen unter dem oben genannten SAFE-Instrument und adressieren Themen wie den gemeinsamen Kampf gegen Terrorismus, maritime Sicherheit oder Cybersicherheit. Zudem schaffen sie neue Dialogstrukturen zwischen den Partnern. Die Partnerschaften sind allerdings keine rechtlich verbindlichen militärischen Allianzen oder Beistandsvereinbarungen.

Neue Dynamik – mit Gipfeldiplomatie und neuen Angeboten

Bei Gipfeln mit Drittstaaten macht die EU vermehrt deutlich, dass sie deren Streben nach „Partnerschaften auf Augenhöhe“ entsprechen möchte. Bereits im Februar 2025 setzte Ursula von der Leyen ein deutliches Signal zur Aufwertung der Partnerschaft mit Indien, als sie gemeinsam mit dem gesamten Kollegium der Kommissarinnen und Kommissare eine zweitägige Reise in das Land unternahm. Dies ließ sich auch bei verschiedenen Gipfeln der letzten 18 Monate feststellen: Der 7. EU-AU-Gipfel markierte einen Neustart der Beziehungen mit dem Ziel einer Partnerschaft auf Augenhöhe und erkannte in der gemeinsamen Erklärung erstmals auch das „unsägliche Leid“ durch Sklavenhandel, Kolonialismus und Apartheid an. Auch wenn einige afrikanische Vertreter sich mehr konkrete Kooperationsprojekte vom Gipfel erhofft hatten, so wurde zumindest der neue Tonfall der EU mit Wohlwollen notiert.^[12] Gegenüber den Ländern des südlichen Mittelmeerraums wurde mit dem

2025 veröffentlichten Mittelmeerpakt versucht, einen neuen Impuls in der Zusammenarbeit (Energie, Wirtschaft, Mobilität) zu setzen. Die Schaffung einer neuen Generaldirektion DG MENA in der Kommission ist ebenfalls als Aufwertung dieser Region zu verstehen. Die EU gab zudem den Beziehungen zu Jordanien durch den Abschluss einer strategischen, umfassenden Partnerschaft und den ersten gemeinsamen Gipfel im Januar 2026 eine neue Bedeutung.

”

Die EU versucht, Beziehungen zu Ländern zu stärken, die man nur bedingt als Wertepartner bezeichnen kann.

Gleichzeitig bemüht sich die EU, auch bei Gipfeltreffen höherrangig Präsenz zu zeigen: Entsprechend ist die erstmalige Präsenz des Präsidenten des Europäischen Rates António Costa beim 47. ASEAN-Gipfel im Oktober 2025 einzuordnen. Dass beim EU-CELAC-Gipfel mit lateinamerikanischen Ländern 2025 in Kolumbien die Präsenz von EU-Staats- und Regierungschefs eher dürrig ausfiel, hatte hingegen mehr mit dem Versuch der Gastgeber zu tun, das Treffen für eine politische Kampagne zu nutzen, als mit etwaigem Desinteresse der EU.

Zunehmend versucht die EU, Beziehungen zu Ländern zu stärken, die sich nur sehr bedingt als Wertepartner bezeichnen lassen, mit denen die EU aber gemeinsame Interessen verbindet. So fand Ende 2024 der erste Gipfel mit den Golfstaaten statt, bei dem vor allem Konnektivität, Energie und der Umgang mit regionalen Konflikten im Vordergrund standen. Das vom Rat erteilte Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen über bilaterale strategische Partnerschaftsabkommen mit allen sechs Staaten des Golf-Kooperationsrats spiegelt eine Aufwertung der Beziehungen wider und demonstriert auch die Anerkennung der EU für das wachsende internationale Gewicht der Golfstaaten.^[13] Von ähnlichem Pragmatismus ist die Vertiefung der Beziehungen zu den zentralasiatischen Ländern geprägt: Erstmals fand im April 2025 im usbekischen Samarkand ein gemeinsamer Gipfel auf höchster Ebene statt, der wirtschafts- und geopolitischen Fragen gewidmet

war; bei einer langen Zentralasienreise des für internationale Partnerschaften zuständigen EU-Kommissars Síkela im Monat zuvor waren zudem zahlreiche GG-Projekte vereinbart worden.^[14] Bei beiden Gipfeln spielten Fragen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nur eine sehr nachrangige Rolle. Exemplarisch für den Kurs stehen die Versuche der EU, zur syrischen Übergangsregierung von Präsident Ahmed al-Sharaa Beziehungen aufzunehmen: Neben dem Ausbau der humanitären Hilfe und verstärkter Unterstützung für den Wiederaufbau hob der Rat das Gros der wirtschaftlichen Restriktionsmaßnahmen gegen Syrien auf. EU-Mittelmeerkommissarin Du-bravka Šuica schlug Anfang 2026 eine „strategische Partnerschaft“ der EU vor, im Januar 2026 besuchten Kommissionspräsidentin von der Leyen und Ratspräsident António Costa das Land. Die EU macht sich keine großen Illusionen über nach wie vor bestehende Divergenzen mit diesen Ländern. Eine Intensivierung der Beziehungen wird angesichts wirtschafts- und sicherheitspolitischer Interessen allerdings als alternativlos angesehen.

Die finanzielle Neuausrichtung der EU-Partnerschaftspolitik

Dass die Betonung eigener Interessen in der EU-Entwicklungs- und Partnerschaftspolitik keine temporäre Erscheinung bleiben dürfte, zeigt der Entwurf des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU für den Zeitraum 2028 bis 2034. Das „Global Europe Instrument“, welches die Außenpolitik der EU finanziell unterfüttern wird, soll deutlich flexibler genutzt werden können, als es aktuell der Fall ist; gleichzeitig wird ein ausgeprägter Fokus auf Interessenspartnerschaften sowie die Stärkung europäischer Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit gelegt. Der Vorschlag der Kommission, Unterstützung für Partnerländer auszusetzen, die sich bei der Rückübernahme abgelehnter Asylbewerber und illegaler Migranten unkooperativ zeigen, wird breit unterstützt; Divergenzen gibt es noch zur Ausgestaltung. Eine interessante Neuerung im Bereich Demokratieförderung ist folgende: Die EU will Mittel schneller einsetzen können, um Einfluss im Kontext kurzfristiger politischer Gelegenheitsfenster ausüben zu können.

Bundesaußenminister Johann Wadephul spricht sich für die „qualifizierte Mehrheit“ auch in außenpolitischen Fragen aus. Diese wird in der EU erreicht, wenn mindestens 15 der 27 Staaten zustimmen und diese Staaten 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Foto: © Anadolu Agency, Imago.



„
Das Einstimmigkeitsprinzip wird in der Außen- und Sicherheitspolitik zu einem wachsenden Hindernis für europäische Strategiefähigkeit.

Institutionelle und strategische Grenzen der Neuausrichtung

Eine gemeinsame europäische strategische Kultur steckt erst in den Anfängen: Gegenüber vielen wichtigen (Partner-)Ländern oder Weltregionen gehen nationalstaatliche Interessen weiterhin auseinander. Das betrifft nicht nur traditionell kontroverse Fragen, wie die Positionierung gegenüber Israel und den Palästinensischen Gebieten, sondern beispielsweise auch die Strategie gegenüber den von Militärjuntas regierten Sahelländern oder gegenüber dem Regime in Venezuela und behindert so die Fähigkeit der EU, in diesen Kontexten eine gewichtigere Rolle zu spielen. Wichtiger noch: Die Bereitschaft, einige dieser Positionen im Sinne europäischer Handlungsfähigkeit anzupassen oder hintenanzustellen, ist auch bei den großen EU-Mitgliedstaaten gering ausgeprägt. Mitunter blockiert ein einzelner Mitgliedstaat (und das war zuletzt beileibe nicht nur Ungarn) einen gesamteuropäischen Konsens. Entsprechend wird das Einstimmigkeitsprinzip in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu einem wachsenden Hindernis für europäische Strategiefähigkeit.

Allerdings ist das Einstimmigkeitsprinzip nicht das einzige Hindernis, wie auch die schwierigen Diskussionen in der Handelspolitik und um das Thema Wirtschaftssicherheit zeigen. Hier treffen ebenfalls sehr unterschiedliche Auffassungen europäischer Souveränität aufeinander: Die einen setzen auf eine möglichst weitgehende Autonomie der EU. Die anderen sehen die Handlungs- und Wettbewerbsfähigkeit der EU nur durch ein dichtes Netz von Partnerschaften mit mehr oder minder Gleichgesinnten gewährleistet. Einen strategischen Konsens gibt es auch lediglich in begrenztem Maße zum Umgang mit den USA unter Trump und gegenüber China – was wiederum Konsequenzen für die Politik gegenüber anderen internationalen Partnern hat.

Oft dominieren (kurzfristige) innenpolitische gegenüber langfristigen geopolitischen Erwägungen, wie auch die Positionierungen einiger EU-Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Mercosur-Abkommen zeigen. Selbst im EP traten beim Mercosur-Votum bei vielen Abgeordneten, auch aus moderaten Fraktionen, geopolitische Interessen hinter anderen Erwägungen zurück. Ohnehin ist sich das EP bei wichtigen Fragen der Politik gegenüber internationalen Partnern nicht immer einig. Bei Voten zu Venezuela oder zur Lage in Gaza ging die Trennlinie mitten durch die traditionelle integrationsfreundliche Allianz aus EVP, Sozialdemokraten, Liberalen und Zentristen (Renew) sowie Grünen. Auch mit Blick auf die künftige Ausrichtung der Entwicklungspolitik ist die Konsenssuche nicht einfach: Linke Kräfte im EP sträuben sich gegen eine Wirtschaftsnähe der EZ, während eine Mehrheit der Parteien rechts der EVP die Entwicklungspolitik am liebsten komplett abschaffen würde.

Ausblick

Die EU hat politikfeldübergreifend einige Stellschrauben in Bewegung gesetzt, um ihre Partnerfähigkeit global zu verbessern. Diese Maßnahme hat insbesondere in der Handelspolitik erste Erfolge gezeigt. In anderen Politikbereichen ist es für eine Bilanz noch zu früh. Wichtig ist Erwartungsmanagement: Viele der Initiativen der EU – Handelsabkommen, Rohstoffmemoranda, GG sowie Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaften – stoßen bei den Partnern auf Interesse, die teils sehr ehrgeizigen Diskurse der EU wecken jedoch erhebliche Erwartungen, die diese Initiativen kurzfristig nicht erfüllen können.

Es ist im Interesse Deutschlands, diese Neuausrichtung der EU aktiv mitzugestalten: Von einem stärkeren Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftsnähe etwa durch GG sowie einer proaktiveren und pragmatischeren Handelspolitik könnten deutsche Unternehmen profitieren. Beim Thema wirtschaftliche Sicherheit sollte sich Deutschland gegen übertriebene protektionistische Reflexe wehren. Dennoch sollte die langjährige Naivität gegenüber China abgelegt werden,

”

Linke Kräfte im Europaparlament sträuben sich gegen eine wirtschaftsnähe Entwicklungspolitik, die Parteien rechts der EVP wollen sie ganz abschaffen.



Kanadas Premierminister Mark Carney wirbt beim World Economic Forum 2026 in Davos für eine Allianz der Mittelmächte – einen Zusammenschluss von Staaten wie Kanada, Japan, Australien und EU-Ländern zur Wahrung einer regelbasierten Ordnung. Foto: © Avalon.red, Imago.

Abhängigkeiten sollten, wo es möglich ist, reduziert werden und aggressiven politischen und wirtschaftlichen Praktiken sollte entschieden begegnet werden. Auch die Stärkung ihrer sicherheitspolitischen Resilienz ist entscheidend dafür, wie ernst die EU und ihre Mitgliedstaaten künftig in internationalen Streitfragen noch genommen werden.

Die unter anderem vom kanadischen Premier Mark Carney in Davos formulierte Forderung nach einer „Allianz der Mittelmächte“ stößt in Brüssel auf offene Ohren. Angesichts der Vielfalt von Interessen internationaler Partner wird dies kein kohärentes Bündnis, sondern eher ein variables Netzwerk von Koalitionen der Willigen je nach Themenbereich sein. Das bedarf einer langfristigen Strategie und eines erheblichen Maßes an Koordinierung. Ohne einen stärkeren Konsens in der EU zum Umgang mit China wird ein solches Partnerschaftsnetzwerk zudem sein Potenzial nie ganz ausschöpfen können. Will sich die EU als eigenständiger Spieler (und nicht als Spielball) in einer rauerer geopolitischen Umgebung positionieren, wird sie um mehr Integration im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nicht umhinkommen. Die Einführung eines Europäischen Sicherheitsrats, gegebenenfalls verbunden mit einem – unter den Mitgliedstaaten unverändert umstrittenen – Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zur qualifizierten Mehrheit, wäre ein entsprechender Schritt in diese Richtung, aber kein Allheilmittel.

Eine weitere Voraussetzung für die EU ist die Schaffung eines wirtschafts- und sicherheitspolitischen Abschreckungsinstrumentariums durch sie selbst oder einige ihrer Mitgliedstaaten: Die EU sollte alte Praktiken und Politiken nicht komplett über Bord werfen, muss sie aber um härtere Instrumente (Entwicklung der eigenen verteidigungspolitischen Schlagkraft, Investitionsschutzabkommen etc.) erweitern, wenn ihre Partnerschaftsangebote attraktiv sein sollen. Das Scheitern von verteidigungspolitischen oder wirtschaftlichen Flaggschiffprojekten an kurzfristigen nationalen Interessen reduziert wiederum diese Attraktivität erheblich.

Auch wenn die normative Strahlkraft eines demokratischen und rechtsstaatlichen Europas eine geringere Rolle spielen mag als früher, so sollte die EU den Anspruch an eine wertegeleitete Politik und ihre Rolle im Bereich der Demokratieförderung nicht aufgeben, wenngleich die Schwerpunkte der Förderung überdacht werden sollten. Bei allem notwendigen Pragmatismus riskiert eine zu ostentative Anbietung an autokratische Eliten, das Image der EU in jüngeren, nach demokratischer Teilhabe strebenden Gesellschaften zu schwächen. Zugleich würde eine Vernachlässigung der Demokratieunterstützung etablierte demokratische Partner empfindlich und nachhaltig schwächen. Schlussendlich sind Demokratien traditionell meist die zuverlässigeren und langfristig auch stabileren Partner der EU gewesen. Demokratieunterstützung sollte sich gleichwohl auf Bereiche fokussieren, die in den Gesellschaften der Länder auch anknüpfungsfähig sind. Insgesamt wird die EU zur Stärkung ihrer globalen Partnerfähigkeit eine gute Balance finden müssen: in der EU-EZ zwischen notwendiger Neuausrichtung und bewährten Stärken, in der Handelspolitik zwischen wirtschaftlicher Sicherheit und Marktoffenheit sowie generell zwischen Interessenpolitik und weiterhin nötiger Gemeinwohlpolitik. Insgesamt wird die EU Werteorientierung und Pragmatismus miteinander verbinden müssen. Die EU hat zu akzeptieren, dass sie für die allermeisten Länder jenseits ihrer unmittelbaren europäischen Nachbarschaft nur eine von mehreren attraktiven Partnerinnen ist. Sie wird zudem keine andere Wahl haben, als auch künftig auf verschiedenen Themenfeldern (unter anderem bei Handel, Energie, Sicherheit und Klimaschutz) mit Autokratien zusammenzuarbeiten und Partnerschaften aufzubauen. Sie sollte aber zumindest Abhängigkeiten von jenen Autokratien reduzieren, die als engste Partner und Multiplikatoren autoritärer Gravitationszentren wie Russland oder China agieren. Umso mehr sollte sie die Zusammenarbeit mit jenen Ländern stärken, die Inseln von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in ihrer jeweiligen Region sind. Der in vielen Bereichen begrüßenswerte neue Pragmatismus der EU sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit Ländern mit ähnlichem Wertekanon die engsten und zuverlässigsten Partnerschaften reifen können. /

