41/2022 POLICY NOTE

Team Europe: Machtverschiebung oder bloßes Marketing in der EU-Entwicklungszusammenarbeit?

Lukas Schlögl

Abstract

Team Europe ist eine politische Initiative, die Aktivitäten der Europäischen Kommission und der EU-Mitgliedsstaaten unter gemeinsame Steuerung und ein gemeinsames Label bringt. Ziel ist es, nach Außen hin als geeinte Akteursgruppe sichtbarer und strategisch koordinierter aufzutreten. Die vorliegende Policy Note fasst den Stand der Initiative, deren Ziele und Ansprüche zusammen, ordnet *Team Europe* politisch ein und diskutiert Kritikpunkte daran. Die Policy Note gibt einen Ausblick und skizziert Handlungsmöglichkeiten für Österreichs Position zu *Team Europe*.

Der *Team Europe* Ansatz

Team Europe ist eine Initiative, die ihren Entstehungskontext in den COVID-19 Krisenhilfe-Aktivitäten der Europäischen Union (EU) hat und sich aus dem Bestreben eines konzertierten globalen Vorgehens entwicklungspolitischer Akteure entwickelte. Die Initiative bringt die Europäischen Union, ihre Mitgliedsstaaten, einschließlich deren Entwicklungsbanken und -agenturen, die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) zusammen und ist als deren gemeinsamer Steuerungsmechanismus bzw. als gemeinsame „Marke" von Aktivitäten dieser Akteure zu verstehen. *Team Europe* sieht eine Bündelung finanzieller Mittel und ein stärkeres strategisches Zusammenspiel dieser Akteure bei der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) vor. Ziel ist es, die Sichtbarkeit von EU-Aktivitäten im weltpolitischen Rahmen zu erhöhen (vgl. European Commission 2021b; Keijzer et al. 2021).

Operativ besteht *Team Europe* einerseits aus gemeinsam durchgeführten Leuchtturmprojekten in den Partnerländern der europäischen Entwicklungszusammenarbeit (sog. *Team Europe* Initiatives, TEIs). Andererseits baut es auf gemeinsame Programmierung und Implementierung bi- und multilateraler Projekte, die bereits seit längerem unter Labels wie ‚Working Better Together' propagiert wird, auf. Die *Team Europe* Modalität ist in das mit dem Finanzrahmen 2021-2027 beschlossene neue entwicklungspolitische Finanzierungsinstrument *Global Europe* (bzw. Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI) integriert, welches selbst im Zeichen einer Bündelung finanzieller Ressourcen steht. Die Eckpunkte von *Team Europe* legt die EU in verschiedenen Dokumenten dar, wobei sich der Ansatz bis dato im Pilotstadium befindet (Council of the European Union 2020; European Commission 2021b, 2021a).

Politische Einordnung

„I think that we have to think more politically."

Josep Borrell (2022), Hoher Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik[1]

Die Entwicklungspolitik der EU durchlief seit Beginn der COVID-19 Pandemie einen Wandel, der in neue Initiativen wie *Global Gateway*, *Global Europe*, *Team Europe* und flankierenden Strategien mündete (vgl. Burni/Erforth/Keijzer 2021). Obwohl durchaus radikal im Anspruch, ist die Stoßrichtung dieses Wandels grundsätzlich nicht neu. Einerseits gibt es seit Langem Kritik an nationalstaatlicher Zersplitterung der Union vor dem Hintergrund von Ambitionen eines geeinten Auftretens auf weltpolitischer Bühne. Dem ehemaligen US-Außenminister Henry Kissinger wird die Aussage zugeschrieben, er wisse nicht wen er anrufen solle, wenn er „mit Europa sprechen" will. Auch Intellektuelle, wie etwa der deutsche Philosoph Jürgen Habermas (2008: 91), beklagten immer wieder die „Unfähigkeit der Europäer, nach außen geschlossen aufzutreten". Befürworter*innen einer gemeinschaftlich orientierten europäischen Außenpolitik versprechen sich von dieser eine Stärkung der EU als „Player" im geopolitischen Wettbewerb – besonders vor dem Hintergrund globaler Aktivitäten Chinas und Russlands.

Diese Themen sind auch ein ausdrückliches Anliegen Ursula von der Leyens, die sich als Präsidentin einer „geopolitischen Kommission" versteht (European Commission 2020). Von den Entwicklungsagenden unter der Führung Jutta Urpilainens erwartet von der Leyen (2019), dass das europäische Entwicklungsmodell zu den „wider political priorities" der EU beitrage. Kommissarin Urpilainen steht der Generaldirektion für „internationale Partnerschaften" vor, die früher dem Namen nach noch für „Entwicklung" zuständig gewesen war.

Auch politische Großprojekte wie *Global Gateway* als Antwort auf Chinas „Neue Seidenstraße", eine transkontinentale Handels- und Infrastrukturinitiative, soll über den *Team Europe* Ansatz umgesetzt werden. Ferner ist *Team Europe* auch im Kontext europäischer „Green-Deal"-Diplomatie zu sehen, die Ressourcen im Kampf gegen den Klimawandel mobilisieren will. Die Initiative steht damit im politischen Kontext einer Union, die nach innen hin ihre Integration vorantreiben und nach außen hin ihre Rolle in einer sich wandelnden, multipolaren Ordnung mit stärkerem geopolitischen Wettbewerb zu finden versucht.

Im internationalen entwicklungspolitischen Diskurs ist das Problem der Fragmentierung von Akteuren und Programmen keineswegs neu. Der EU-Vertrag von Maastricht (1992) verankerte Kohärenz, Komplementarität und Koordination bereits vor dreißig Jahren als Prinzipien der europäischen Entwicklungspolitik. Das Bekenntnis zur Geber-Koordination fand sich in verschiedenen internationalen Erklärungen wie dem Konsens von Monterrey (United Nations 2003) und wurde zuletzt im Neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik (European Union 2017) bestätigt. Liebmann (1993: 108) berichtete schon Anfang der 1990er-Jahre von Stimmen, die eine „stärkere Europäisierung der nationalen Entwicklungspolitik" gegen nationales Konkurrenzdenken in Stellung brachten. Freilich war dieses Thema nie ohne Konflikte – so konstatierte Menck (1992: 84) zu einer ähnlichen Zeit „äußerst uneinheitliche Vorstellungen" unter den EU-Mitgliedsstaaten über die Aufgaben der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik und Spannungen zwischen „nationalen Leitvorstellungen" und „multilateraler Steuerung" durch die Europäische Gemeinschaft. Bourguignon und Platteau (2015: 86) bezeichnen entwicklungspolitische Koordinierung schlichtweg als „a constant theme of discussion".

Aktivitäten des *Team Europe*

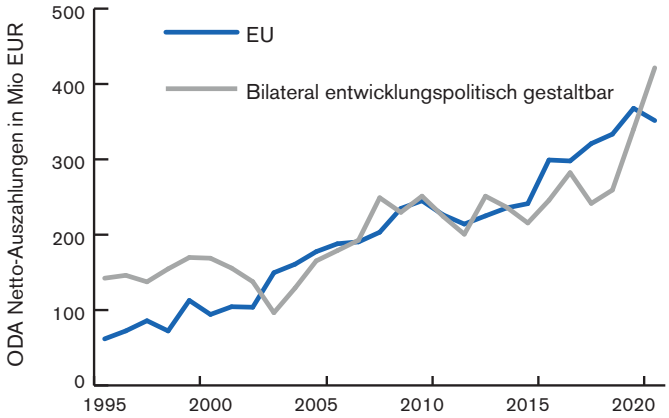
Aktivitäten unter dem Banner *Team Europe* sind auf einer eigenen Online-Plattform der Kommission dokumentiert. Derzeit sind dort 168 Leuchtturmprojekte (TEIs) gelistet, von denen etwa vier Fünftel in einzelnen Partnerländern, etwa ein Fünftel regional sowie eine Handvoll global durchgeführt werden. Etwa die Hälfte sowohl der regionalen als auch der Einzelländer-Projekte finden in Afrika und ein weiteres Fünftel in Lateinamerika statt, während sich der Rest auf Länder in Asien, der Pazifik-Region, des Nahen Ostens und der europäischen Nachbarschaft aufteilt. Drei Viertel der Projekte sind in Entwicklungsländern mit niedrigem (LICs) oder niedrigem mittleren Einkommen (LMICs) angesiedelt.

Besonders involviert sind aufgrund entsprechender Finanzstärke neben der Kommission die großen Geberländer Deutschland und Frankreich sowie die Europäische Investitionsbank. Sektoral ist bei den TEIs ein Schwerpunkt im ökologischen Bereich („Green Deal") und bei Themen der menschlichen Entwicklung zu erkennen, aber auch die Bereiche Technologie- und Wissenschaft sowie Wirtschaftswachstum und Jobs sind bei vielen Projekten zentral. Diese Themen entsprechen wiederum den strategischen Prioritäten von *Global Europe*. Finanziert können die Projekte aus unterschiedlichen ODA-Quellen – NDICI und bilateral – werden, wobei die genauen Kriterien der Anrechnung zu *Team Europe* nicht endgültig geklärt sein dürften (Concord 2021b).

Österreich beteiligt sich laut einer Bestandsaufnahme des Außenministeriums derzeit (Stand Oktober 2022) mit einer Summe von über EUR 400 Mio an insgesamt 58 *Team Europe* Initiativen, von denen 50 national und 8 regional ausgerichtet sind. Bei gut zwei Dritteln dieser Initiativen handelt es sich um Projekte mit Beteiligung der Österreichischen Entwicklungsbank (OeEB), welche allgemein viele Aktivitäten im Verband mit internationalen Projektpartnern (EBRD u.a.) abwickelt, einen Schwerpunkt im Bereich Erneuerbare Energie verfolgt und insofern für das Label prädestiniert ist. Es steht zu vermuten, dass viele dieser Projekte auch ohne die *Team Europe* Initiative im engeren Sinn zustande gekommen wären.

Generell ist festzustellen, dass Österreichs finanzielle Beiträge im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit seit dem Beitritt zur Union kontinuierlich gewachsen sind (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Österreichs EU-bezogene und bilateral gestaltbare Entwicklungshilfeleistungen



Quelle: OECD DAC (2022) und Berechnungen des Autors.

*Anm.: Als „EU" werden in der Abbildung Österreichs ODA-Entwicklungshilfeleistungen im Rahmen der Beiträge zum Budget der Europäischen Kommission und des European Development Fund (seit 2021 Teil von NDICI) verstanden. Es handelt sich nicht um zweckgewidmete Beiträge, sondern um den ODA-anrechenbaren Anteil des EU-Mitgliedsbeitrags Österreichs. Als „entwicklungspolitisch gestaltbare" bilaterale Beiträge werden Österreichs bilaterale ODA-Entwicklungshilfeleistungen abzüglich Entschuldungsmaßnahmen, errechneter Studienplatzkosten und Ausgaben für Asylwerber*innen in Österreich verstanden. Aufgrund einer Meldelücke wurden für die Jahre 1999-2002 die Studienplatzkosten von 1998 fortgeschrieben. Auch die bilateralen Beiträge enthalten Finanzbeiträge an Programme multilateraler Organisationen.*

Die EU ist inzwischen Österreichs größter multilateraler Empfänger von ODA-Finanzflüssen mit einem Gesamtvolumen, das die Summe der Kernbeiträge zu Internationalen Finanzinstitutionen und den Vereinten Nationen übersteigt. In den letzten Jahren überstiegen die (vom jährlichen Mitgliedsbeitrag aliquotierten) Zahlungen an die EU auch immer wieder das Volumen von Österreichs gesamten bilateralen öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen, wenn man von diesen Ausgaben für Entschuldungen, errechnete Studienplatzkosten und Flüchtlingsbetreuung im Geberland abzieht, welche keiner direkten nationalen entwicklungspolitischen

Steuerung unterliegen. Der Stellenwert der EU bei Österreichs Engagement für globale Entwicklung wächst daher auch unabhängig von *Team Europe*.

Rhetorik oder Realpolitik?

Kritik am *Team Europe* Ansatzes wurde aus verschiedenen Perspektiven laut. *Team Europe* präsentiert sich als eine Strategie, die durch die Außenwahrnehmung der EU motiviert ist und neben gemeinsamer Planung spielt die Kommunikation eine wichtige Rolle. Dabei stellt sich die Frage nach Substanz und Additionalität von *Team Europe*: Wie weit geht die Initiative letztlich über eine Etikettierung von Projekten im Dienste besserer Sichtbarkeit hinaus? Nach Einschätzung von Jones & Teevan (2021) handelt es sich um „money mostly reassigned", d.h. um Finanzmittel, die nicht aus neuen Fördertöpfen stammen. Die EU erhoffe sich für ihre Projekte stärkere Beiträge der Mitgliedstaaten – und vice versa (Jones/Sergejeff 2022). Andere sprechen von bloßem "rebranding" (Eurodad Counter Balance 2022). Der Joint-Programming Ansatz ist per se nicht neu und erhält mit *Team Europe* nur einen anderen Namen. Manche Beobachter*innen sehen *Team Europe* vor diesem Hintergrund eher als eine Art PR-Kampagne oder akademischer formuliert, als ein verschiedene Bereiche und Akteure übergreifendes „Frame", d.h. einen symbolischen Bezugsrahmen (Hadfield/Lightfoot 2021).

Eine zweite Kritiklinie sieht das Risiko, dass entwicklungspolitische Aktivitäten stärker als früher für außenpolitische Zwecke der EU instrumentalisiert würden. Jones & Teevan (2021: 12) kritisieren eine Geber-zentrierte und „eurozentrische" Grundorientierung und mangelndes Ownership der Partnerländer. Keijzer et al. (2021: 32) sehen ähnlich eine Priorisierung „europäischer Ownership" und Sherriff (ECDPM) benannte mit Blick auf *Team Europe* das Risiko von „Europeans speaking to themselves".[2] Saltnes & Steingass (2021) sprechen gar von einem „shift to more domination" in den Geber-Empfänger-Beziehungen der post-2020 EU-Entwicklungspolitik. Der europäische Dachverband entwicklungspolitischer NGOs Concord (2021a) sieht bei *Team Europe* einen systematischen Orientierungsmangel an entwicklungspolitischer Effektivität und Resultaten.

Eine dritte Kritiklinie bemängelt die Transparenz des *Team Europe* Ansatzes. Allgemein sind sich Kommentator*innen einig, dass die Initiative ad hoc im Kontext der COVID-19 Krise entstanden und institutionell noch nicht verfestigt sei. Aus Sicht von Pleeck & Gavas (2021) werfen die derzeit kursierende Dokumente wenig Licht darauf, wie die entwicklungspolitische Arbeitsteilung der EU-Akteure in der Praxis in Zukunft aussehen werde. Burni et al. (2022: 533) erblicken „deliberate ambiguity" im *Team Europe* Ansatz, ein bewusstes Offen-Lassen an Gestaltungs- und Interpretationsspielräumen. Eine angekündigte unabhängige Evaluierung der COVID Aktivitäten der EU und damit auch von *Team Europe* ist im Übrigen derzeit ausständig. Im Hinblick auf Transparenz könnte man immerhin ins Treffen führen, dass ein explizites Bekenntnis zu Geostrategie immer wieder kritisierte „Doppelstandards" der EU zwischen hehren Werten und harten Interessen überwindet – dies allerdings zugunsten letzterer.

Viertens schließlich birgt aus Perspektive der Mitgliedsstaaten der *Team Europe* Ansatz auch das Risiko einer stärkeren Bürokratisierung, Zentralisierung und von Kompetenzkonflikten in der Entwicklungszusammenarbeit. Angetrieben wird *Team Europe* von Headquarter-Ambitionen seitens der Kommission und großer Geber. Es bleibt nach Ansicht vieler Kommentatoren strittig, wie breit die Akzeptanz der Initiative darüber hinaus, besonders auch auf der Ebene der Umsetzung, ist. Eine Studie über Schwedens Engagement mit EU-Joint-Programming zeigte etwa Sorgen vor einer Zusatzbelastung durch Koordinationsaufwand und von Zielkonflikten zwischen einer stärkeren Zusammenarbeit mit der EU anstelle anderer multilateraler Geber oder zivilgesellschaftlicher Organisationen (Lundsgaarde 2022: 117). Österreich als „kleines" Geberland zeigt sich gegenüber *Team Europe* vor dem Hintergrund limitierter Kapazitäten tendenziell abwartend.

Ausblick und Optionen

Krisen bieten oft eine günstige Gelegenheit für politische Reformvorhaben. Im konkreten Fall nutzte die Europäische Kommission die COVID-19 Pandemie, um eine Neuausrichtung der entwicklungspolitischen Governance im Dienste der europäischen Integration und eines geeinteren strategischen Auftretens nach außen anzustoßen. Dieser Wandel, der sich in *Global Europe*, *Team Europe*, dem *Global Gateway*, dem Green Deal und weiteren Initiativen niederschlug, wird von BeobachterInnen als durchaus weitreichend eingeschätzt. Die SDGs und das Alignment an Prioritäten der EZA-Partner im Globalen Süden treten bei diesen Initiativen rhetorisch eher in den Hintergrund. Resultatsorientierung wird stärker aus einer europäischen Perspektive definiert.

Bislang befindet sich *Team Europe* zwar noch im Stadium der Ankündigungen und Pilotierung und ist nicht viel mehr als ein „Narrativ"; das Narrativ deutet allerdings eine Richtung an und sollte politisch nicht unterschätzt werden. Für Österreich stellt sich die Frage, wie offensiv oder defensiv man im *Team Europe* „mitspielen" möchte. Höherer administrativer Aufwand, Einbußen an nationalstaatlicher Sichtbarkeit und das Risiko geringeren Gewichts im Zusammenspiel mit größeren Geberkonsortien lassen einerseits Zurückhaltung geboten scheinen. Wenn *Team Europe* andererseits in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit Schule macht, wäre es sinnvoll, früh Erfahrungen mit der Modalität zu sammeln und Änderungsvorstellungen in der formativen Phase einzubringen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich *Team Europe* immer mehr als Bedingung für EU-Kofinanzierungen etablieren könnte.

Vor dem Hintergrund kontinuierlich steigender Beiträge an das EZA-Budget der EU sollte sich Österreich auch im Interesse eines Lernprozesses und von langfristigen Akquisemöglichkeiten in der Abwicklung EU-finanzierter Projekte daher nicht selbst aus dem Spiel nehmen. Für sinnvolle Beiträge bieten sich größere Projekte an, bei denen die österreichische Entwicklungsagentur (ADA) besondere Expertise und Schwerpunkte hat und Leadership entfalten kann. Als Akteur mit einer engen Bindung an die Zivilgesellschaft und einem Bekenntnis zu Werten wie Gleichberechtigung der

Geschlechter, Frieden und Demokratie sollte Österreich allgemein bestrebt sein, im Rahmen von *Team Europe* gewisse „Großmachtfantasien" eines „globalen Europa" zu bremsen und Partnerzentrierung, Transparenz sowie eine Orientierung an Armutsbekämpfung einfordern.

Die heikelste Frage von *Team Europe* bleibt letztlich, ob die EU-Mitgliedsstaaten dazu bereit sind, „to move towards deeper integration" (Burni et al. 2022: 536), d.h. nötigenfalls EU-Institutionen und Geberkonsortien mit einer noch stärkeren Koordinierungsfunktion auszustatten. Wie in dieser Policy Note dargestellt, sind Debatten über entwicklungspolitische Arbeitsteilung nicht neu. *Team Europe* könnte hier als beginnender Bruch mit der bisher praktizierten Komplementarität von EU und Mitgliedsstaaten im Bereich der Entwicklungspolitik interpretiert werden und längerfristig einen Rückgang an nationalstaatlicher Autonomie einläuten. Wie politisch tragfähig ein solcher Wandel wäre, muss die Zukunft zeigen.

Quellen

Bourguignon, F./Platteau, J.-P. (2015): The Hard Challenge of Aid Coordination. In: World Development, 69, 86–97.

Burni, A. et al. (2022): Who Called Team Europe? The European Union's Development Policy Response During the First Wave of COVID-19. In: The European Journal of Development Research, 34(1), 524–539.

Burni, A./Erforth, B./Keijzer, N. (2021): Global Europe? The New EU External Action Instrument and the European Parliament. In: Global Affairs, 7(4), 471–485.

Concord (2021a): A Geopolitical Commission: Building Partnerships or Playing Politics? Brussels.

Concord (2021b): 'Team Europe Initiatives (TEI) – First Insights and Questions to Member States' Agencies'.

Council of the European Union (2020): Council Conclusions on Team Europe Global Response to COVID-19. Brussels.

EU Ambassadors Annual Conference (2022): Opening Speech by High Representative Josep Borrell. European Union External Action. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en

Eurodad/Counter Balance (2022): The Emperor's New Clothes: What's New about the EU's Global Gateway? Brussels.

European Commission (2020): The von Der Leyen Commission: One Year On.

European Commission (2021a): Factsheet: Global Europe. Brussels.

European Commission (2021b): Working Better Together as Team Europe: Through Joint Programming and Joint Implementation. Guidance. Luxembourg.

European Union (2017): The New European Consensus on Development. Brussels.

Habermas, J. (2008): Ach, Europa. Frankfurt am Main.

Hadfield, A./Lightfoot, S. (2021): Shifting Priorities of the EU as a Development Actor: Context and Consequences. In: Global Affairs, 7(4), 487–504.

Jones, A./Sergejeff, K. (2022): Half-Time Analysis: How Is Team Europe Doing? ECDPM. Briefing Note. Brussels.

Jones, A./Teevan, C. (2021): Team Europe: Up to the Challenge? ECDPM. Briefing Note. Brussels.

Keijzer, N./Burni, A./Erforth, B./Friesen, I. (2021): The Rise of the Team Europe Approach in EU Development Cooperation: Assessing a Moving Target'. https://www.die-gdi.de/discussion-paper/article/the-rise-of-the-team-europe-approach-in-eu-development-cooperation-assessing-a-moving-target/

Liebmann, A. (1993): Leitfaden Zur Europäischen Entwicklungszusammenarbeit. Wien.

Lundsgaarde, E. (2022): A Team Player and Free Agent: Sweden's Engagement with EU Country and Joint Programming. EBA Report. Stockholm.

Menck, K.W. (1992): Die Süd-Politik Der EG Vor Dem Hintergrund Der Entwicklungspolitischen Leitvorstellungen Der Mitgliedsstaaten. In: Die Süd-Politik Der EG: Europas Entwicklungspolitische Verantwortung in Der Veränderten Weltordnung, Europäische Schriften, Bonn.

OECD DAC (2022): OECD.Stat Datenbank. https://stats.oecd.org/

Pleeck, S./Mikaela Gavas, M. (2021): https://www.cgdev.org/blog/getting-bottom-team-europe-initiatives

Saltnes, J. D./Steingass, S. (2021): Fit for Creating Partnerships of Equals with the Global South? Tensions in the EU's Development Policy Post-2020. In: Global Affairs, 7(4), 523–540.

United Nations (2003): Monterrey Consensus on Financing for Development. Monterrey.

von der Leyen, U. (2019): Mission Letter to Jutta Urpilainen. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-urpilainen-2019-2024_en.pdf

1 In einer Eröffnungsrede zum Jahrestreffen der EU-Botschafter, Oktober 2022

2 In einer am 12. September 2022 in Wien gehaltenen Rede von Andrew Sherriff im Rahmen des „Dialog Entwicklung" der Austrian Development Agency (ADA).

Lukas Schlögl
Senior Researcher
l.schloegl@oefse.at

DOI: https://doi.org/10.60637/2022-pn41

© Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE ▪ im C3 – Centrum für Internationale Entwicklung
Sensengasse 3, 1090 Wien ▪ Tel.: + 43 1 317 40 10 ▪ E-Mail: office@oefse.at ▪ URL: www.oefse.at

Gefördert durch die
Österreichische Entwicklungszusammenarbeit