

Vorbereiten auf den Ernstfall: EU-Programme nach dem Brexit

Großbritannien steht vor dem **Austritt aus der Europäischen Union**. Den Forschenden und Studierenden drohen unterschiedliche Szenarien, je nachdem, was bei den Austrittsverhandlungen beschlossen wird. | Von Ruth Maloszek, Kerstin Maurer und Robert Fischer



Foto: privat

Dr. Ruth Maloszek und Kerstin Maurer (ohne Bild)

sind Referentinnen für den Bereich Forschung, Lehre und Studium international an der Philosophischen Fakultät und am Fachbereich Theologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU). | ruth.maloszek@fau.de
kerstin.maurer@fau.de



Foto: privat

Dr. Robert Fischer

ist Referent im Büro für Forschung und wissenschaftlichen Nachwuchs an der Philosophischen Fakultät und am Fachbereich Theologie der Universität Erlangen-Nürnberg (FAU). | robert.fischer@fau.de

Uncertainty rules the waves!“ Dieses geflügelte Wort in Abwandlung des patriotischen Liedes „Rule, Britannia!“ beschreibt derzeit die Situation Großbritanniens. Seit das Vereinigte Königreich am 23. Juni 2016 für „Leave“ – also das Verlassen der Europäischen Union – gestimmt hat, ist das Land tief gespalten in das Lager der Brexiteers und das der EU-Befürworter. Eine klare britische Linie, die so oder so Sicherheit und Verlässlichkeit in den Ausstiegsprozess bringen könnte, zeichnet sich trotz aller Lippenbekenntnisse nicht ab. So sind nach wie vor zahlreiche Details unklar und auch die Brexiteers sind sich untereinander nicht einig über die Form des Ausstiegs. Damit ist auch weiterhin die Frage offen, welche Auswirkungen der sogenannte Brexit auf den europäischen Hochschul- und Forschungsraum haben wird. Kann das Vereinigte Königreich weiterhin an „Horizont 2020“, dem EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, beziehungsweise an dessen Nachfolgeprogramm „Horizont Europa“ teilnehmen – und wenn ja, unter welchen Bedingungen? Was passiert mit dem studentischen Erasmus-Austausch?

Die weiteren wissenschaftlichen Beziehungen hängen davon ab, ob das britische Parlament das vorliegende beziehungsweise ein neu verhandeltes

Austrittsabkommen (Withdrawal Agreement) annehmen wird oder nicht, ob es also bis zum Stichtag 31. Oktober 2019 einen Austritt mit Deal oder einen No-Deal-Brexit geben wird oder ob – quasi als dritte Option – über den Stichtag hinaus weiterverhandelt werden wird.

Was ein No Deal für Erasmus+ bedeutet

Zunächst: Welche Szenarien und welche Auswirkungen auf das EU-Programm Erasmus+ sind denkbar? Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Erasmus+ Individualmobilität wie Studierenden- und Lehrendenaustausch sowie Projektantragslinien im Hochschulbereich.

Das Programm Erasmus+ lebt davon, dass Hochschulen sich innerhalb der sogenannten Programmländer zu bilateralen Partnerschaften, die sich gegenseitig Studiengebühren für Studierendenaustausch erlassen, oder auch für Projekte zu multilateralen Konsortien zusammenschließen. Zusätzlich zu den EU-Ländern können einige wenige ausgewählte Länder wie Norwegen, Island oder die Türkei als sogenannte Programmländer an Erasmus+ teilnehmen, indem sie unter anderem einen finanziellen Beitrag zum Budget leisten. Als jüngstes Beispiel dient Serbien, das seit dem Call zu Erasmus+ 2019 den Status eines Programmlandes erhalten



hat. Ergebnis dieses klassischen Erasmus-Programms für Programmländer sind teilweise schon sehr alte und solide Partnerschaften, die über die verschiedenen Programmgenerationen hinweg immer wieder verlängert wurden. Der hier durchaus denkbare Assoziiertenstatus als Programmland bedarf vertraglicher Absprachen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (UK – United Kingdom) sowie einer Beteiligung am gemeinsamen Programm-Budget. Die Verhandlungslösung „Programm-land“ würde den Schaden für alle Beteiligten möglichst gering halten. Im Falle eines Austritts mit dem aktuellen Deal wurde zwischen der EU und dem UK festgelegt, dass das UK in den EU-Programmen verbleiben würde (Artikel 137 des Withdrawal Agreement). Gemeint ist damit: bis zum Ende der aktuellen Programmgeneration (2020).

Eine ganz andere Frage stellt sich bei einem Scheitern der Verhandlungen. Was passiert also im Fall eines No-Deal-Szenarios? Für den Fall eines No Deal mit Austritt zum 31. Oktober 2019 würde eine sogenannte Erasmus+ Contingency Regulation (Erasmus+ Notfallverordnung) in Kraft treten, die die Unterbrechung bereits begonnener Individualmobilitäten, unter anderem für Studierende (für Auslandsstudium oder -praktikum im UK) und für Lehrende im Rahmen des Erasmus+ Dozentenaustauschs im UK, verhindern und die Förderung dieser Mobilitäten klären soll. Dabei sollen Auslandsaufenthalte im UK von Studierenden und Lehrenden, die bis zum 31. Oktober 2019 angetreten wurden, auch im Falle eines No Deal abgeschlossen und für die komplette Dauer des Aufenthalts EU-Förderung erhalten können. Informationen hierzu finden

sich auf den Seiten des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD 2019) wie auch auf den Seiten der Europäischen Kommission (EK 2019). Dabei beinhalten die Informationen der Europäischen Kommission zusätzlich sehr deutlich den Hinweis, dass diese Aufenthalte bis zu zwölf Monate dauern können – was bedeuten würde, dass die Weiterförderung durch die EU durchaus bis weit nach dem Austrittsdatum andauern könnte. Wichtig ist, dass die mobile Person sich spätestens zum 31. Oktober 2019 im UK befinden müsste. Für Personen, die ihren Auslandsaufenthalt erst nach dem 31. Oktober 2019 antreten, gilt diese Regelung explizit nicht, da sie als Notfallregelung gedacht ist. Für laufende Kooperationsprojekte unter Beteiligung britischer Partner, die vor dem Austrittsdatum vereinbart wurden, wäre für die weitere Teilnahme von Partnern aus dem UK eine sogenannte „horizontale Brexit-Notfallverordnung“ notwendig, die bisher nicht ausgehandelt wurde. Sollte es keine Verordnung geben, müsste die Teilnahme von Partnern aus dem UK beendet werden. Auch können derzeit keinerlei Rückschlüsse oder Ausblicke auf die nächste EU-Programmgeneration 2021–2027 gezogen werden, die separat verhandelt werden müsste (EK 2019, vgl. auch DAAD 2019).

Die Unterschiede in den Formulierungen verschiedener deutscher Einrichtungen, die über mögliche Konsequenzen des Brexit informieren, mögen fein sein, sie sind jedoch zumindest interessant (und wichtig): So heißt es auf den FAQ-Seiten des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF): Sollte *ein* Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich zustande kommen, nimmt das Vereinigte Königreich bis zum Ende der aktuellen Programmlaufzeit (2020) an den EU-Programmen, so auch an Erasmus+, teil (BMBF 2019-1). Gemeint ist damit natürlich ein Austrittsabkom-

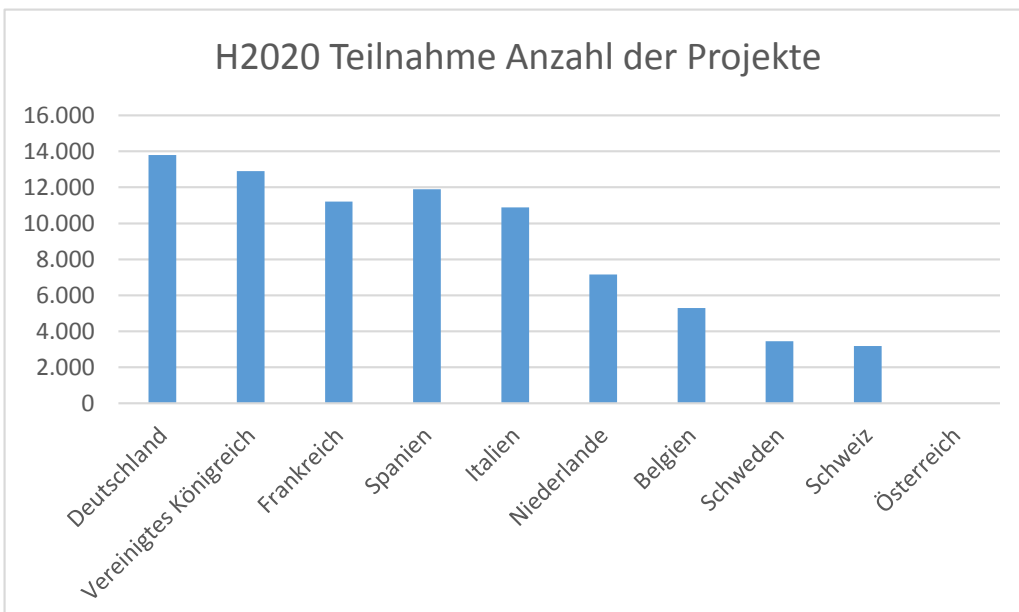
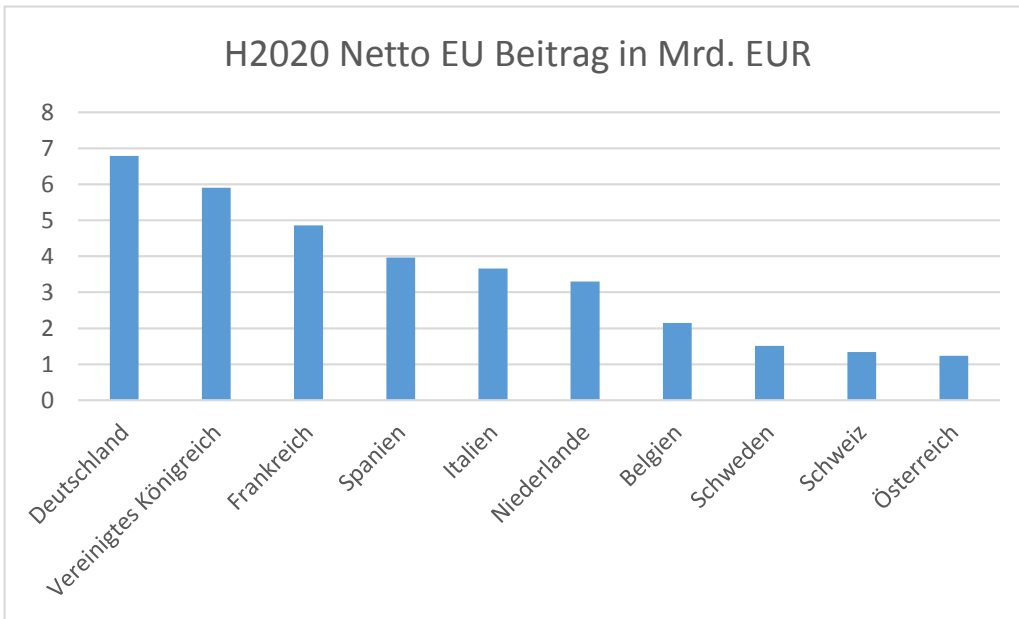
men, aus dem der oben genannte Artikel 137 nicht gestrichen oder relevant verändert wurde. Der DAAD formuliert sehr viel vorsichtiger, indem er schreibt: „Falls Großbritannien *das* Austrittsabkommen vor dem 31.10.2019 annimmt“ (DAAD 2019). *Ein* Austrittsabkommen oder *das* (gemeint das bisher vorliegende) Austrittsabkommen? Die feinen Unterschiede dieser Formulierungen machen deutlich, dass zwischen beiden großen Varianten „mit Deal“ und „ohne Deal“ weiterhin eine Vielzahl an möglichen (bisher ungeklärten) Varianten und Unsicherheiten liegen kann.

Was ein No Deal für das Programm Horizont 2020 bedeutet

Die gute Nachricht zuerst: Im Falle einer Zustimmung des Vereinigten Königreichs zu dem vorliegenden Austrittsabkommen und einem Nachkommen der Zahlungsverpflichtungen von britischer Seite würde sich für die Teilnahme- und Förderfähigkeit in Bezug auf Horizont 2020 erst einmal nichts ändern. Die britischen Partner könnten nicht nur mitmachen, sondern auch von der EU mitfinanziert werden. Ähnliches gilt auch für den jetzigen Zustand der „Verlängerung“ der Austrittsverhandlungen bis zum 31. Oktober 2019 oder die denkbare Situation, die wir zum Beispiel von den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei kennen, einer Verlängerung der Austrittsverhandlungen mit unbestimmtem Enddatum.

Da die Beteiligungsregeln, die in der Verordnung 1290/2013 festgelegt worden sind, für die gesamte Laufzeit von Horizont 2020 gelten, genießen bewilligte Projekte mit britischer Beteiligung erst einmal einen gewissen Bestandschutz, zumindest solange sie ihre Antragsberechtigung (Eligibility Criteria) nicht verlieren. Dies gilt jedoch nur für das laufende Horizont 2020-Programm. Wie es im neuen Rahmenprogramm mit

Diagramme: Die zehn teilnahmestärksten europäischen Staaten im Programm Horizont 2020 (H2020) in EUR (Nettoförderung) und Anzahl der Projekte



dem vielsagenden Titel „Horizont Europa“ weitergeht, ist noch ungewiss und hängt wesentlich davon ab, wie die britische Seite sich in den kommenden Verhandlungen verhält. Wenn es nicht zu einer britischen Sonderlösung kommt, zeichnen sich bereits jetzt zwei Varianten am Ende der Verhandlungen als wahrscheinliches Ergebnis ab:

- Entweder das UK wird zu einem assoziierten Staat ähnlich wie Norwegen

oder die Schweiz mit Zahlungsverpflichtung gegenüber der EU, dafür aber mit voller Teilnahme- und Förderfähigkeit im europäischen Forschungsrahmenprogramm.

- Oder es wird zu einem Drittland herabgestuft. Großbritannien dürfte dann zwar an den meisten Ausschreibungen innerhalb des Forschungsrahmenprogramms teilnehmen, wäre aber finanziell nicht förderfähig.

Seit das mit Spannung erwartete ursprüngliche Austrittsdatum am 29. März 2019 weitgehend geräuschlos vorbeigestrichen ist, haben sich mit der Wahl von Boris Johnson als neuem britischen Premierminister die festgefahrenen



Der Ernstfall eines No-Deal-Brexit scheint mit Premier Boris Johnson wieder wahrscheinlicher zu sein.



Brexit-Verhandlungen nicht gelöst. Ganz im Gegenteil scheint der Ernstfall eines No-Deal-Brexit nun wieder wahrscheinlicher zu werden und die Unsicherheit über den zukünftigen Weg Großbritanniens aus der EU regiert weiter. Im Wissenschaftsbetrieb jedenfalls hat man sich mit den bestehenden Ungewissheiten abgefunden und forscht munter weiter.

Als schlechte Nachricht droht jedoch gerade mit Boris Johnson ein unregelmäßiger Brexit (No Deal), der weiterhin als mögliches Szenario nicht ausgeschlossen werden kann und für den man sich wappnen sollte. Bundesbildungsministerin Anja Karliczek: „Niemand will einen harten Brexit. Trotzdem bereiten wir uns auch auf den Ernstfall vor.“ (BMBF 2019-2) Was würde also passieren, wenn das UK ohne Abkommen aus der EU ausschiede? Im Fall eines No Deal würde das Vereinigte Königreich automatisch in die Rolle eines Drittstaates fallen. Für Drittstaaten gilt, dass sie zwar teilnahmeberechtigt, wie beispielsweise die USA, aber nicht förderfähig sind. Das bedeutet, Einrichtungen aus Drittstaaten würden abgesehen von wenigen Ausnahmen (Entwicklungsländer und Länder der europäischen Nachbarschaftspolitik)

keine EU-Fördergelder bekommen und müssten den finanziellen Beitrag selbst einbringen. Bedenkt man, dass das UK einer der größten Nutznießer der europäischen Forschungspolitik ist (vgl. Diagramme), wird deutlich, welche finanziellen Einbußen der britischen Wissenschaft hier drohen. Die Diagramme zeigen, in welchem Umfang das Vereinigte Königreich in diesem wichtigsten europäischen Forschungsförderprogramm vertreten ist. Nur die Bundesrepublik Deutschland ist in der Höhe der von der EU erhaltenen Leistungen und in der Anzahl der Projekte noch stärker vertreten. Um angesichts der drohenden finanziellen

Verluste die eigenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu beruhigen, hat die britische Regierung vorsorglich ein Garantieverprechen (Underwrite Guarantee) abgegeben, dass im Falle eines unregelmäßigen Brexit etwaige Finanzierungsausfälle von der Regierung aufgefangen werden. Zudem hat die EU-Kommission im Januar 2019 einen Verordnungsentwurf (COM-2019-64) vorgelegt, der als Notfallmaßnahme für den EU-Haushalt und damit auch für die EU-Förderprogramme vorgesehen ist. Das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch zahlreiche Fragen ungeklärt sind.

Um nur auf ein Problem aufmerksam zu machen, könnte es dennoch bei einigen Projekten mit britischer Beteiligung zu einem unbeabsichtigten Projektende kommen. So könnte es zu einem Konflikt mit der Teilnahmeberechtigung (Eligibility Criteria) kommen. Diese müssen während der gesamten Projektlaufzeit erfüllt sein. Der Zeitpunkt der Bewilligung ist nicht ausreichend. So könnte es passieren, dass sich zum Beispiel in kleinen Projektkonsortien von nur drei beteiligten Projektpartnern plötzlich der Status des britischen Partners aufgrund des No-Deal-Brexit vom EU-Mitglieds-

staat zum Drittland ändert. Somit wäre dieser gar nicht mehr teilnahmeberechtigt und das Projekt würde nur noch aus zwei EU-Mitgliedsstaaten bestehen. Das wiederum verstößt gegen die Beteiligungsregel, da mindestens drei unterschiedliche Mitglieds- oder assoziierte Staaten an einem Projekt beteiligt sein müssen, sodass das ganze Projekt nun nicht mehr förderungsfähig wäre.

Noch problematischer sieht es für die Exzellenz- und Individualförderung aus. Bei ERC Grants und Marie Skłodowska-Curie Fellowships gilt die Regel, dass diese Projekte nur in einem Mitgliedsland oder einem assoziierten Staat angesiedelt sein dürfen. Im Fall eines No Deal würden im UK forschende ERC-Grant-Empfänger daher plötzlich ihre Teilnahmeberechtigung verlieren und müssten mit ihrem Projekt in einen EU-Mitglieds- oder einen assoziierten Staat umziehen oder das Projekt würde beendet. Die Kommission weist deshalb in ihrem aktuellen Arbeitsprogramm 2018–2020 vorsorglich auf diese Fälle hin: „If the UK withdraws from the EU during the grant period without concluding an agreement with the EU ensuring in particular that British applicants continue to be eligible, they will no longer be eligible to receive EU funding and their participation may be terminated on the basis of Article 50 of the grant agreement.“ (European Commission 2018) Die Antwort der britischen Regierung auf dieses Problem lautet lapidar, die Regierung suche das Gespräch mit der Europäischen Kommission und denke darüber nach, welche weiteren Maßnahmen ergriffen werden könnten (Department for Business, Energy & Industrial Strategy 2018, S. 9ff.). Auch die neue Regierung hat dieses Problem erkannt und sich in einer Pressemitteilung dazu geäußert. Boris Johnson und Wissenschaftsminister Jo Johnson versprechen gerade für die

Programme ERC, Marie Skłodowska-Curie Actions und SME-Instrument Anschlussfinanzierungen im Falle eines No-Deal-Brexit. Zusätzlich sollen die Einreise- und Visabestimmungen durch ein Fast-track-Programm für renommierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Mobilität nach Großbritannien erleichtern und internationale Spitzenforschung anziehen (Government UK Press release 2019). Abgesehen davon, dass es sich bislang nur um Ankündigungen handelt, lösen diese Garantieverprechen nicht das grundsätzliche Problem des Ausschlusses aus der EU-Forschungsförderung. ERC-Grantees oder Marie Skłodowska-Curie Fellows, die von der EU ausgeschlossen werden, sind eben keine ERC-Grantees oder Fellows mehr, auch wenn sie Geld zur Finalisierung ihres Forschungsprojektes von der britischen Regierung bekommen würden.

Fazit

Das neben No Deal oder Austritt mit Deal dritte denkbare Szenario – die Perpetuierung des aktuellen Zustands auf unbestimmte Zeit, wenn sich das tiefgespaltene UK nicht auf eine Lösung einigen kann – kann sich zwar kein politischer Akteur ernsthaft wünschen und wäre nicht nur auf britischer Seite enorm demokratieschädigend. Es wäre aber im Sinne der britischen Teilnahme an Erasmus+ und Horizont 2020 beziehungsweise Horizont Europa und angesichts der bedeutenden Rolle, die die britische Wissenschaft in Europa spielt, nicht das Schlechteste. Das optimale und erhoffte Ergebnis aus europäischer Sicht wäre freilich die Einigung darauf, Großbritannien als einen assoziierten Staat in Horizont 2020 und darüber hinaus in den kommenden Forschungsrahmenprogrammen beziehungsweise als Programmland in Erasmus+ dauerhaft in den europäischen Forschungsraum einzubinden. //

Literatur

BMBF (2019-1): Was bedeutet ein „No-Deal-Brexit“ für Bildung und Forschung? www.bmbf.de/de/was-bedeutet-ein-no-deal-brexit-fuer-bildung-und-forschung-7826.html, 27.06.2019.

BMBF (2019-2): Harter Brexit erfordert Vorsorge für Bildung und Forschung. Pressemitteilung 011/2019 v. 15.02.2019. www.bmbf.de/de/harter-brexit-erfordert-vorsorge-fuer-bildung-und-forschung-7902.html, 27.06.2019.

DAAD (2018): Bildungssystemanalyse Vereinigtes Königreich. Daten & Analysen zum Hochschul- und Wissenschaftsstandort. www.daad.de/app/bsa/pdf/long/234/current/, 27.06.2019.

DAAD (2019): Hinweise zum Brexit – Erasmus+ und das Vereinigte Königreich. eu.daad.de/programme-und-hochschulpolitik/europaeische-hochschulpolitik/de/69011-hinweise-zum-brexit-erasmus-und-das-vereinigte-koenigreich/, 27.06.2019.

Department for Business, Energy & Industrial Strategy (Hrsg.) (2018): UK participation in Horizon 2020: UK government overview, 27. September 2018.

EUA/UUK International: Brexit Briefing. How universities can prepare for a no-deal scenario. March 2019. www.eua.eu/downloads/publications/how%20universities%20can%20prepare%20for%20a%20no-deal%20scenario-updated.pdf, 27.06.2019.

Europäische Kommission (EK) (2019): Welche Folgen hat der Brexit für Erasmus+? ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about/brexit_de, 27.06.2019.

Europäische Kommission Webgate (Hrsg.): Participations vs Net EU Contribution by Country – Region. <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/93297a69-09fd-4ef5-889f-b83c4e21d33e/sheet/PbZJnb/state/analysis>, 28.06.2019.

European Commission (Hrsg.) (2018): Horizon 2020. Work Programme 2018–2020.

Fischer, Robert/Maloszek, Ruth/Maurer, Kerstin (2018): Rosinenpicken à la carte? Mögliche Auswirkungen des Brexit auf das europäische Hochschul- und Wissenschaftssystem. In: Der Brexit und die Krise der europäischen Integration. EU und mitgliedstaatliche Perspektiven im Dialog. Festschrift für Roland Sturm zum 65. Geburtstag, hg. v. Thomas Winkelmann und Tim Griebel, Baden-Baden.

UUK (2019): Brexit FAQs for EU students. www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/brexit/Documents/eu-student-faq.pdf, 27.06.2019.

Government UK Press release (09.08.2019): Government pledges to protect science and research post Brexit. <https://www.gov.uk/government/news/government-pledges-to-protect-science-and-research-post-brexit>, 27.08.2019.