



Ausarbeitung

Fragen zur Finanzierung des Programms Erasmus+

Fragen zur Finanzierung des Programms Erasmus+

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 47/16
Abschluss der Arbeit: 4. April 2016
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Änderungen der Höhe der Jahresteilbeträge und des Gesamtbetrags	4
2.1.	Höhe der Gesamtfinanzausstattung des Programms	5
2.2.	Mehrjähriger Finanzrahmen	5
2.2.1.	Verfahren zur Annahme des MFR	6
2.2.2.	Änderung des MFR 2014-2020	6
2.3.	Beschluss des jährlichen Haushaltsplans	7
2.4.	Folgerungen für die Möglichkeit einer mitgliedstaatlichen Einflussnahme	7
3.	Verteilung der Mittel auf die jeweils geförderten Bereiche	8

1. Fragestellung

Diese Ausarbeitung geht auf Fragen zu den Finanzmitteln des in der Verordnung (EU) 1288/2013 (im Folgenden: VO 1288/2013)¹ normierten Programms Erasmus+ ein, welches gemäß Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 VO 1288/2013 für seine Laufzeit von 2014 bis 2020 mit Mitteln in Höhe von 14 774 524 000 EUR zur Förderung von allgemeiner und beruflicher Bildung, Jugend und Sport ausgestattet ist.

Der dieser Ausarbeitung zugrunde liegende Auftrag verweist auf Angaben der deutschen Nationalagenturen,² wonach der Budgetverlauf von Erasmus+ nicht dem tatsächlichen Bedarf in Deutschland entspricht. Danach war für das Jahr 2015 ein Gesamtbudget von 1,5 Mrd. EUR vorgesehen, während das tatsächlich benötigte Gesamtbudget 2,05 Mrd. EUR betrug. Ausgehend von der Annahme, dass das Budget jährlich wie avisiert ansteigt, sei von einem unzureichenden Umfang der Mittel (14,8 Mrd. EUR) bis Ende 2020 auszugehen.

Vor diesem Hintergrund geht diese Ausarbeitung darauf ein, in welchen Verfahren und in welchen Grenzen Änderungen der auf die Jahre verteilten Teilbeträge und des Gesamtbetrags (hierzu 2.) sowie eine Änderung der Verteilung auf die jeweils geförderten Bereiche (hierzu 3.) möglich sind.

2. Änderungen der Höhe der Jahresteilbeträge und des Gesamtbetrags

Die Bewilligung der jährlichen Mittel erfolgt gemäß Art. 18 Abs. 1 UAbs. 2 VO 1288/2013 durch das Europäische Parlament und den Rat in den Grenzen des jährlichen Finanzrahmens.³ Die Anpassung der Höhe der in dem jeweiligen Jahr ausgezahlten Mittel kann durch eine entsprechende Änderung des jährlichen Haushaltsplans erfolgen, soweit die vorgesehene Gesamtfinanzausstattung nicht überschritten wird. Die Änderung des jährlichen Haushaltsplans darf dabei die in dem einschlägigen mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 (im Folgenden: MFR) vorgesehenen Obergrenzen grundsätzlich nicht überschreiten. Für unvorhergesehene Ausgaben sind jährliche Spielräume vorgesehen. Bei Bestrebungen, auch diese Spielräume zu überschreiten, wäre eine Änderung des MFR erforderlich.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden auf die Möglichkeit einer Erhöhung der Gesamtfinanzausstattung (hierzu 2.1.), auf den MFR (hierzu 2.2.) und den jährlichen Haushaltsplan

¹ Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Einrichtung von "Erasmus+", dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, und zur Aufhebung der Beschlüsse Nr. 1719/2006/EG, Nr. 1720/2006/EG und Nr. 1298/2008/EG Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 50, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1288&qid=1459579029646&from=DE>.

² Zu den nationalen Agenturen im Sinne von Art. 28 VO 1288/2013 vgl. http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/tools/national-agencies/index_de.htm#DE01.

³ Zur Umsetzung des Budgets im Jahr 2014 vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung und Kultur, Erasmus+ Programme Annual Report 2014, S. 11 ff., abrufbar unter http://ec.europa.eu/education/library/statistics/erasmus-plus-annual-report_en.pdf.

(hierzu 2.3.) eingegangen, um anschließend die sich in diesem Rahmen ergebenden Einwirkungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten darzustellen (hierzu 2.4.).

2.1. Höhe der Gesamtfinanzausstattung des Programms

Die Höhe der Gesamtfinanzausstattung des Programms Erasmus+ wird in Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 VO 1288/2013 mit rund 14,775 Mrd. EUR festgesetzt. Zusätzlich zu der genannten Finanzausstattung werden gemäß Art. 18 Abs. 4 UAbs. 1 VO 1288/2013 zusätzliche Fördermittel im Rahmen der verschiedenen Instrumente im Bereich der Außenbeziehungen bereitgestellt. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben sich verpflichtet, während der Laufzeit eines Programms der EU um nicht mehr als 10% von der jeweils festgelegten Finanzausstattung abzuweichen.⁴ Somit besteht ein Spielraum für das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission, durch entsprechende Haushaltspläne von der Vorgabe der Programmfinanzausstattung in Höhe von 14,775 Mrd. EUR abzuweichen.

Über diesen Spielraum hinaus sieht die VO selbst kein vereinfachtes Änderungsverfahren vor, um die Finanzausstattung bei Bedarf weiter zu erhöhen. Eine weitere Erhöhung der für das Programm insgesamt vorgesehenen Finanzausstattung kann daher nur über eine Änderung der VO 1288/2013 selbst und somit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 AEUV)⁵ erfolgen.

2.2. Mehrjähriger Finanzrahmen

Der mehrjährige Finanzrahmen umfasst nach Art. 312 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV einen Zeitraum von mindestens 5 Jahren. Er beinhaltet eine Summenobergrenze der Höhe an Zahlungen und Verpflichtungen⁶, die der jeweilige jährliche Haushaltsplan gemäß Art. 312 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV einhalten muss.

⁴ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 32 der VO 1288/2013 mit Verweis auf Nr. 17 der interinstitutionellen Vereinbarung vom 2. Dezember 2013 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung, ABl. C 373 vom 20. Dezember 2013, S. 1, abrufbar unter [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&from=DE).

⁵ Vgl. hierzu den Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 19. November 2013 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) Nr. .../2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung von „Erasmus+“, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, und zur Aufhebung der Beschlüsse Nr. 1719/2006/EG, Nr. 1720/2006/EG und Nr. 1298/2008/EG, EP-PE_TC1-COD(2011)0371 sowie den Beschluss 2013/743/EU des Rates vom 3. Dezember 2013 über das Spezifische Programm zur Durchführung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2006/971/EG, 2006/972/EG, 2006/973/EG, 2006/974/EG und 2006/975/EG, ABl. Nr. L 347 S. 965.

⁶ Die Verpflichtungsobergrenze ist dabei die maximale Höhe an Verpflichtungen, die in dem laufenden Jahr eingegangen werden dürfen. Die Zahlungsobergrenze meint den Höchstbetrag, der in dem Haushaltsjahr maximal tatsächlich gezahlt werden darf. Siehe dazu Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 312 AEUV, Rn. 3.

2.2.1. Verfahren zur Annahme des MFR

Der MFR wird als Verordnung in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren im Sinne des Art. 289 Abs. 2 AEUV verabschiedet. Auf Vorschlag der Kommission beschließt der Rat den MFR gemäß Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 einstimmig.⁷ Der Rat kann dabei auch Änderungen des Vorschlags von der Kommission beschließen.⁸ Nach Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV kann der Europäische Rat den Rat mit einstimmigem Beschluss ermächtigen, die MFR mit qualifizierter Mehrheit beschließen zu können. Das Parlament muss dem MFR mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen, ohne jedoch den Vorschlag abändern zu können (Art. 312 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 AEUV). Ergänzend ist anzumerken, dass das Parlament durch das Zustimmungserfordernis und Entschleunigungen sowie der Europäische Rat aufgrund seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung effektiv auf die Ausgestaltung einwirken können.⁹

Entsprechend dem vorstehenden Verfahren wurde mit dem Erlass der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 (im Folgenden: VO 1311/2013)¹⁰ der MFR für die Jahre 2014 bis 2020 beschlossen.

2.2.2. Änderung des MFR 2014-2020

Nach Art. 17 Abs. 1 VO 1311/2013 ist eine Revision des MFR bei unvorhergesehenen Umständen möglich, wobei die in dem Beschluss 2007/436/EU festgelegte Eigenmittelobergrenze in Höhe von 1,23 % des Bruttonationaleinkommens (BNE)¹¹ nicht überschritten werden darf. Gemäß Art. 17 Abs. 2 VO 1311/2013 müssen Vorschläge für eine Revision grundsätzlich vorgelegt und angenommen werden, bevor das erste der von einer Änderung betroffenen Haushaltsjahre eingeleitet wird. Bei jeder Revision sind nach Art. 17 Abs. 3 und 4 VO 1311/2013 Mittelumschichtungen und Senkungen der Obergrenze in einer anderen Rubrik zu prüfen. Insgesamt soll auf ein ausgewogenes Verhältnis der Mittel für Verpflichtungen zu den Mitteln für Zahlungen geachtet werden (Art. 17 Abs. 5 VO 1311/2013). Revisionen des Gesamtbetrags der vorgesehenen Zahlungen aufgrund der Ausführungssituation kann die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 1. Mai des Haushaltsjahres unterbreiten (Art. 18 VO 1311/2013). Von den in der

⁷ Nach Art. 293 Abs. 1 Hs. 2 reicht zwar die qualifizierte Mehrheit des Rats aus, um einen Vorschlag abzuändern. Diese Ausnahme hat allerdings aufgrund des normierten Erfordernisses der Einstimmigkeit in Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV derzeit keine Bedeutung. Die Vorschrift erlangt erst dann Bedeutung, wenn der Europäische Rat den Rat nach Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV ermächtigt, Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen. Siehe dazu: Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 57. EL August 2015, Art. 312 AEUV, Rn. 15.

⁸ So Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 312 AEUV, Rn. 9.

⁹ Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 8. Februar 2013, EUCO 37/13, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2037%202013%20INIT>, sowie Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 312 AEUV, Rn. 9.

¹⁰ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&qid=1459584035671&from=DE>.

¹¹ Anhang I (Mehrjähriger Finanzrahmen (EU-28)) der VO 1311/2013.

VO 1311/2013 vorgesehenen Revisionsmöglichkeiten nach Art. 4 Abs. 2 und Art. 17-22 und Art. 25 kann nur in dem Annahmeverfahren, also auf Vorschlag der Kommission, mit Zustimmung des Parlaments und durch einstimmigen Beschluss des Rates, Gebrauch gemacht werden.¹²

2.3. Beschluss des jährlichen Haushaltsplans

Die Auszahlung der jährlichen Mittel erfolgt durch das Parlament und den Rat aufgrund des jährlichen Haushaltsplans (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 2 VO 1288/2013). Der jährliche Haushaltsplan wird nach dem Verfahren des Art. 314 AEUV durch die Kommission vorgeschlagen und mit jeweils der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Rates und des Europäischen Parlaments verabschiedet.¹³ Bei Uneinigkeit zwischen Parlament und Rat besteht die Möglichkeit, einen Vermittlungsausschuss anzurufen (Art. 314 Abs. 5 AEUV). Nach Verabschiedung eines Haushaltsplans kann dieser ausnahmsweise noch berichtigt werden.¹⁴

Der jährliche Haushaltsplan beinhaltet unter anderem jeweils den Auszahlungsbetrag aus dem Erasmus+ Programm.¹⁵ Die Verteilung der Gesamtfinanzausstattung über die Jahre kann durch entsprechende Haushaltspläne für die Haushaltsjahre bis 2020 geändert werden, soweit von der Gesamtfinanzausstattung des Programms nicht um mehr als 10 % abgewichen wird und die in dem MFR 2014-2020 vorgesehenen Obergrenzen eingehalten werden.

2.4. Folgerungen für die Möglichkeit einer mitgliedstaatlichen Einflussnahme

Die Verteilung des Gesamtbetrags über die einzelnen Jahre von 2014 bis 2020 obliegt dem Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament durch Beschluss des jährlichen Haushaltsplans nach Art. 314 AEUV auf Vorschlag der Kommission. Die Mitgliedstaaten selbst können nur mittelbar über die EU-Organe Einfluss auf die Gesamthöhe der zur Verfügung stehenden Mittel Einfluss nehmen.

Die einzelnen Auszahlungstranchen dürfen in der Summe den Gesamtbetrag, 14,775 Mrd. EUR, um maximal 10 % überschreiten. Abweichungen von der Gesamtfinanzausstattung des Programms in diesem Rahmen sind somit ebenfalls durch entsprechende Haushaltspläne möglich. Soll der Gesamtbetrag darüber hinaus erhöht werden, so ist eine Änderung der VO 1288/2013 in dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, also auf Vorschlag der Kommission und mit Zustimmung des Rates und des Europäischen Parlaments, erforderlich. Bei jeder Erhöhung des Gesamtbetrags ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Haushalt die Obergrenzen aus dem MFR 2014-

¹² Der MFR sieht zum Teil erleichterte Änderungsmechanismen vor. Diese Anpassungen erfolgen durch die Kommission und umfassen u.a. Anpassungen an die Inflationsrate, Art. 6 VO 1311/2013. Siehe dazu Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 312 AEUV, Rn. 11.

¹³ Vgl. EuGH, Rs. C-77/11 (Rat/Parlament), Rn. 59.

¹⁴ Dazu Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 57. EL August 2015, Art. 314 AEUV, Rn. 33.

¹⁵ Zur Gesamtübersicht der Mittel für Erasmus+ für die Jahre 2014, 2015 und 2016 vgl. Titel 15 im endgültigen Erlass (EU, Euratom) 2016/150 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2016, ABl. L 48 vom 24. Februar 2016, S. 1 (1059), abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32016B0150&from=DE>.

2020 nur bedingt überschreiten darf. Soll der MFR geändert werden, so sind auf Vorschlag der Kommission ein einstimmiger Beschluss des Rates und die Zustimmung des Parlaments notwendig. Die Mitgliedstaaten konnten dabei bereits bei dem Erlass des MFR 2014-2020 durch ihre Vertreter im Europäischen Rat Einfluss nehmen, wenngleich das nicht in den Verträgen vorgesehen ist.

3. Verteilung der Mittel auf die jeweils geförderten Bereiche

Das Erasmus+ Programm sieht eine Förderung von Projekten aus verschiedenen Bereichen vor. In Art. 18 Abs. 2 VO 1288/2013 wird festgelegt, wie die Finanzausstattung auf die geförderten Bereiche zu verteilen ist.

Von der Gesamtfinanzausstattung sind 77,5 % für allgemeine und berufliche Bildung vorgesehen (Art. 18 Abs. 2 lit. a. VO 1288/2013). Davon sind mindestens 43 % für Hochschulbildung, 22 % für berufliche Bildung, 15 % für Schulbildung und 5 % für Erwachsenenbildung vorgesehen. Darüber hinaus können die Mittel auf die vier Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung frei verteilt werden. Ein Anteil von 10 % der Gesamtfinanzausstattung ist für Jugend aufzuwenden (Art. 18 Abs. 2 lit. b. VO 1288/2013).

Bei der Zuweisung der Mittel zu beiden Bereichen ist zudem als weitere Verteilungsvorgabe zu berücksichtigen, dass die Mittel für allgemeine und berufliche Bildung und für Jugend gemäß Art. 18 Abs. 3 VO 1288/2013 mit folgenden Mindestvorgaben zu verteilen: mindestens 63 % für Lernmobilität von Einzelpersonen, mindestens 28 % für Zusammenarbeit zur Förderung von Innovation und den Austausch von bewährten Verfahren und 4,2 % zur Förderung politischer Reformen.

Neben den beiden genannten Bereichen wird der restliche Anteil an der Finanzausstattung nach Art. 18 Abs. 2 lit. c. bis g. wie folgt verteilt: 3,5 % für die Bürgerschaftsfazilität für Studendarlehen, 1,9 % für die Jean-Monnet-Aktivitäten, 1,8 % für Sport – davon höchstens 10 % zur Förderung gemeinnütziger europäischer Sportveranstaltungen, Art. 18 Abs. 2 lit. e. VO 1288/2013 –, 3,4 % als Betriebskostenzuschüsse für nationale Agenturen und 1,9 % für Verwaltungsaufgaben.

Von der Verteilungsvorgabe der einzelnen Bereiche kann gemäß Art. 18 Abs. 2 Hs. 2 VO 1288/2013 um jeweils bis zu 5 % abgewichen werden. Die Verteilung wird entsprechend den Vorgaben und unter Berücksichtigung der Spielräume mit dem jährlichen Haushaltsplan geregelt. Sofern die Mittel über die bestehenden Spielräume – 5 % Flexibilität, freie Verteilung über die Mindestbeträge bei Bildungsmaßnahmen und Höchstbeträge bei Sportmaßnahmen – hinaus anders auf die einzelnen Bereiche verteilt werden sollen, so ist eine Änderung der VO 1288/2013 in dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erforderlich.