



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.12.2007

SEK(2007) 1597

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**EINE STRATEGIE FÜR EINE STÄRKERE UND WETTBEWERBSFÄHIGERE
EUROPÄISCHE VERTEIDIGUNGSINDUSTRIE**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2007) 764 endgültig}

{SEK(2007) 1596}

1. Politischer Hintergrund

In der Vergangenheit hat die Kommission mehrmals auf die Herausforderungen hingewiesen, mit denen die europäische Verteidigungsindustrie konfrontiert ist, und hat hervorgehoben, dass ein europäischer Verteidigungsgütermarkt geschaffen werden muss¹. Da die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) und die Kommission seit 2004 Maßnahmen ergriffen haben und die Kommission zwei konkrete Vorschläge für Rechtsakte erstellt hat, ist es nunmehr erforderlich, den strategischen Rahmen für die Politik der EU zu skizzieren und auf die Herausforderungen einzugehen, die auf die europäische Verteidigungsindustrie und die wichtigsten Akteure auf institutioneller Ebene zukommen.

Im Herbst 2007 wird ein Paket mit den folgenden drei Vorschlägen zur Verteidigungspolitik vorgelegt:

- Mitteilung mit dem Titel „Eine Strategie für eine stärkere und wettbewerbsfähigere europäische Verteidigungsindustrie“,
- Vorschlag für eine Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern,
- Vorschlag für eine Richtlinie über die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern.

Diese Folgenabschätzung liegt der Mitteilung bei, in der der breitere Rahmen abgesteckt wird, in dem Maßnahmen ergriffen werden, die für die europäische Verteidigungsindustrie relevant sind. Darin werden die Optionen aufgezeigt, die der Kommission zur Verfügung stehen, um weitere Fortschritte bei der Lösung der sich stellenden Probleme (siehe unter 3) zu erzielen. Sie wird auch in einem angemessenen Verhältnis zur Art des jeweiligen politischen Papiers stehen, da für künftige auf dieser Mitteilung beruhende Rechtsetzungsinitiativen eine eigene Folgenabschätzung zu erstellen sein wird. Dies gilt auch für die beiden Vorschläge für Rechtsakte, die sofort angenommen werden sollten und für die eigene Folgenabschätzungen erstellt wurden.

2. Konsultation von Interessenträgern

Da es sich bei der Verteidigungsindustrie um eine sehr spezifische Branche handelt und einschlägige industriepolitische Maßnahmen von der breiten Öffentlichkeit nur beschränkt wahrgenommen werden, wurde 2006 von einem von der Kommission beauftragten Berater eine gezielte Konsultation der Interessengruppen durchgeführt. In der Mitteilung soll ein strategischer Rahmen vorgegeben werden, wobei der Schwerpunkt des Dokuments auf bestimmten Problemen und Möglichkeiten zu deren Lösung liegt. Daher wandte man sich an die Interessenträger mit der Bitte, Probleme aufzuzeigen und Bereiche zu nennen, in denen weiterer Handlungsbedarf bestünde. Die Kommission hat für diese Konsultation einen Fragebogen erstellt, der an über 140 Einrichtungen und Unternehmen ging (Verteidigungsministerien der 27 Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer, 20 nationale Industrieverbände, 3 Drittstaaten², die Europäische Verteidigungsagentur, 15 nationale, in der

¹ KOM(97) 583 vom 12.11.2007; KOM(2003) 113 vom 11.3.2003.

² Vereinigte Staaten, Russland, Israel.

Verteidigungsindustrie tätige Gewerkschaften, große, kleine und mittlere Unternehmen der Verteidigungsindustrie sowie auf die wirtschaftlichen Aspekte von Sicherheit und Verteidigung spezialisierte Forschungsinstitute).

Die Auskunftgeber konnten zwar anonym bleiben, den Interessenträgern stand es aber frei, nähere Informationen zu ihrer Einrichtung bzw. ihrem Unternehmen bekannt zu geben.

Die 40 aus 18 feststellbaren EU-Ländern eingelangten Antworten setzten sich wie folgt zusammen:

- 12 Antworten von Mitgliedstaaten;
- 14 Antworten von großen Unternehmen und Industrieverbänden;
- 6 Antworten von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und
- 8 Antworten von „sonstigen“ Stellen (Gewerkschaften, Forschungseinrichtungen bzw. anonyme Antworten).

Nicht alle EU-Mitgliedstaaten haben sich an dieser Konsultation beteiligt. Allerdings wurden die meisten Fragen auch von den Vertretern der Mitgliedstaaten anlässlich der auf Ministerebene am 13. November 2006 und am 14. Mai 2007 stattfindenden Sitzungen des EDA-Lenkungsausschusses erörtert. Aus Drittstaaten langten keine Antworten ein.

Überdies wurden in Zusammenarbeit mit der EDA mehrere Sitzungen veranstaltet, um konkrete Fragen mit Vertretern der Industrie und der „Aerospace and Defence Association“ zu behandeln.

Die überwiegende Mehrheit der befragten Interessenträger war der Ansicht, dass bei den derzeit für ihre Tätigkeit herrschenden Rahmenbedingungen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie langfristig nicht gesichert werden kann. Als hinderlich wurde von vielen Interessenträgern etwa angesehen, dass es keine gemeinsamen Vorschriften für einen europäischen Verteidigungsgütermarkt gibt, dass die Bilanz des Handels mit Verteidigungsgütern zwischen der EU und den USA negativ ist und dass es im Bereich der nationalen Verteidigungsforschung und -technologie an Koordination mangelt.

3. Problemstellung

Gemäß der 2006 vom EDA-Lenkungsausschuss auf Ministerebene angenommenen „Initial long-term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs“ (Erste langfristige Vorausschau auf den Bedarf an europäischen Verteidigungsfähigkeiten und -kapazitäten) muss eine Industriepolitik betrieben werden, mit der *„verhindert wird, dass die europäische Verteidigungsindustrie ständig schrumpft und an Bedeutung verliert, indem die Investitionen erhöht und die europäische verteidigungstechnologische und -industrielle Basis konsolidiert werden sowie das gesamte Potenzial Europas nutzbar gemacht wird“*³.

³ „Long-Term Vision“, EDA, angenommen vom EDA-Lenkungsausschuss auf Ministerebene am 3. Oktober 2007, S. 3.

Die Probleme in diesem Bereich lassen sich in drei große Gruppen einteilen:

Rahmenbedingungen für die Industrie

Die Entwicklung neuer, zunehmend noch fortschrittlicherer und kostspieligerer Verteidigungstechnologien führt dazu, dass **Spitzenprodukte nicht mehr länger aus dem Verteidigungshaushalt eines einzelnen Mitgliedstaates finanziert werden können**. Neue Verteidigungsprogramme werden auf europäischer Ebene nicht ausreichend koordiniert, was **Doppelgleisigkeiten** mit sich bringt und Synergien und Größenvorteile für die an den **verschiedenen Programmen** beteiligten Unternehmen zunichte macht.

Zudem wird **Forschung und Entwicklung** im Verteidigungsbereich hauptsächlich auf **nationaler Ebene** betrieben, so dass es zu Doppelgleisigkeiten bei den Programmen kommt und weniger Effizienz als mit einem koordinierteren Vorgehen erzielt werden kann.

Mit dem Verteidigungsmarkt zusammenhängende Fragen

Die Mitgliedstaaten neigen dazu, Verteidigungsgüter bei inländischen Lieferanten zu beschaffen, was zu einer **Marktfragmentierung**, national ausgerichteten Lieferketten und Behinderungen für die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene führt.

Aufgrund der im Rahmen einer nationalen Außenpolitik gesetzten Schwerpunkte kann die Verbringung von Verteidigungsgütern in andere Mitgliedstaaten mitunter eingestellt werden. Dies bedeutet wiederum für den Abnehmer, dass **keine Beschaffungssicherheit** bei den Verteidigungsgütern **gegeben ist**.

Da es kein Gemeinschaftssystem für die **Vertraulichkeit sensibler Informationen** gibt, können Anbieter aus anderen EU-Mitgliedstaaten unter Umständen diskriminiert werden.

KMU sind hauptsächlich an nationalen Lieferketten beteiligt. Falls sich das grenzüberschreitende Beschaffungswesen auf europäischer Ebene weiter entwickelt, wovon angesichts der Einführung des von der EDA 2006 verabschiedeten Verhaltenskodex für das Rüstungsgüterbeschaffungswesen (Code of Conduct on Defence Procurement) auszugehen ist, muss dafür Sorge getragen werden, dass auch die **KMU** von den sich auf europäischer Ebene bietenden Chancen profitieren.

Die derzeitige **Praxis der Kompensationsgeschäfte**, die häufig im Rahmen von Beschaffungsvorgängen verlangt werden, könnte zu Verzerrungen im Binnenmarkt führen.

Aufgrund der hauptsächlich auf nationaler Ebene angesiedelten Lieferketten ist die **Normung bei den Verteidigungsgütern** auf europäischer Ebene nicht ausreichend entwickelt. Für einen Europäischen Markt für Verteidigungsgüter wird ein einheitliches Normensystem benötigt, das grenzüberschreitende Beschaffungsvorgänge erleichtert.

Die Schaffung eines europäischen Verteidigungsgütermarkts könnte zu **Marktverzerrungen** führen, wenn die **Wettbewerbsvorschriften der EU** in diesem Industriezweig nicht wirksam angewendet werden.

Sonstige Bereiche

Der **Verteidigungsgüterhandel mit den Vereinigten Staaten** weist eine äußerst **negative Bilanz** auf. Die meisten Unternehmen der EU-Verteidigungsindustrie können nur in sehr geringem Umfang auf dem amerikanischen Markt tätig werden, während die amerikanischen Unternehmen nahezu unbeschränkten Zugang zum EU-Markt haben.

Marktformen bringen unweigerlich Veränderungen und **notwendige Anpassungen** mit sich. Während die Wirtschaft und die Bevölkerung insgesamt davon zwar profitieren, könnten einige Arbeitnehmer und Regionen kurzfristig zu den Verlieren zählen.

All diese Probleme weisen einen Bezug zur EU auf und machen EU-weite Maßnahmen erforderlich. Einzelne Mitgliedstaaten werden auf sich allein gestellt nur in wenigen Fällen vorankommen. Daher ist davon auszugehen, dass sich durch eine Einbindung der Kommission und der EDA ein beträchtlicher Mehrwert erzielen lässt.

4. Ziele

Zur Unterstützung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bedarf es einer europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis (EDTIB), die sich im Wettbewerb behaupten kann. Wenn es nicht gelingt, für eine wettbewerbsfähige verteidigungstechnologische und -industrielle Basis zu sorgen und autonome Fähigkeiten in den Bereichen Produktgestaltung und Innovation zu sichern, so führt dies zu einer Einschränkung der Auswahlmöglichkeiten und zu einer erhöhten Abhängigkeit von nichteuropäischen Anbietern von Verteidigungsgütern. Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige EDTIB ist ein effizienter Europäischer Markt für Verteidigungsgüter (EDEM). Damit der europäische Markt gut funktionieren kann, muss gegen die derzeitige Fragmentierung des rechtlichen und regulatorischen Rahmens vorgegangen werden, die auf die nationalen Rechtsvorschriften zurückzuführen ist und für die Unternehmen zahlreiche Belastungen mit sich bringt.

Rahmenbedingungen für die Industrie

- (1) Die Mitgliedstaaten sollten vermehrt die **Nachfrage auf den Verteidigungsmärkten bündeln**, um die Marktfragmentierung zu überwinden und Hindernisse für grenzüberschreitende industrielle Zusammenarbeit zu beseitigen. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Mitgliedstaaten – möglicherweise mit Unterstützung der Europäischen Verteidigungsagentur – tätig werden.
- (2) Die Mitgliedstaaten sollten verstärkt den **Forschungsbedarf im Verteidigungsbereich und die Bemühungen zur Entwicklung** neuer verteidigungsrelevanter Technologien **bündeln**. Da Verteidigungsforschung hauptsächlich auf nationaler Ebene betrieben wird, kommt es zu Doppelgleisigkeiten bei Forschungsprogrammen, was aus europäischer Sicht dazu führt, dass Mittel nicht effizient eingesetzt werden. Dieses Ziel lässt sich in erster Linie durch Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten verwirklichen. Allerdings kann auch die Kommission ihren Beitrag dazu leisten, indem sie das Sicherheitsforschungsprogramm der Gemeinschaft mit den von der EDA unterstützten Forschungsmaßnahmen koordiniert.

Mit dem Verteidigungsmarkt zusammenhängende Fragen

- (3) Vorkehrungen, mit denen den Erfordernissen der **Beschaffungssicherheit und der Vertraulichkeit von Informationen** Rechnung getragen wird, wären von größter Bedeutung, um unter den Mitgliedstaaten Vertrauen aufzubauen und das reibungslose Funktionieren des Europäischen Marktes für Verteidigungsgüter sicherzustellen. Da diese Fragen aber nationale Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten berühren, würde jeder in diesem Bereich unterbreitete Vorschlag zunächst darauf hinauslaufen, die Möglichkeiten zur Einrichtung eines Systems auf EU-Ebene weiter zu untersuchen.
- (4) Die Einbindung innovativer **KMU** in die Lieferkette der europäischen Verteidigungsindustrie sollte gefördert werden. Die EDA hat für KMU-spezifische Fragen einen Verhaltenskodex „bewährte Geschäftspraxis“ für die Lieferkette erstellt. KMU spielen in der Industriepolitik der EU eine wichtige Rolle. Daher ist es von Bedeutung, dass die Kommission die Einbindung der KMU in die Lieferkette beobachtet und im Falle von Behinderungen für KMU entsprechende Gegenmaßnahmen vorschlägt.
- (5) Bemühungen zum Ausstieg aus den Kompensationsgeschäften. Kompensationsgeschäfte im Rahmen von Verträgen zur Beschaffung von Verteidigungsgütern können zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen, indirekte Kompensationsgeschäfte bringen häufig rechtliche Probleme mit sich. Allerdings stellen Kompensationsgeschäfte innerhalb und außerhalb der EU eine gängige Praxis dar und sind in nationalen Rechtsvorschriften häufig sogar vorgeschrieben. Die Kommission und die EDA könnten sich mit der Frage der Kompensationsgeschäfte weiter befassen und Maßnahmen für ein Ausstiegsszenario vorschlagen.
- (6) Anwendung von **Normen** für Verteidigungsgüter zur Gewährleistung von Kosteneffizienz und Interoperabilität im Bereich der Verteidigungsgüter. Für die Mitgliedstaaten wurde zwar ein Europäischer Leitfaden für die Beschaffung von Verteidigungsgütern erstellt, die Anwendung dieser einschlägigen Normen ist aber nicht verbindlich. Die Kommission und die EDA könnten sich dafür einsetzen, dass die im Leitfaden veröffentlichten Normen verstärkt befolgt werden.
- (7) Gewährleistung eines **fairen Wettbewerbs** auf dem europäischen Markt. Die schrittweise Schaffung eines echten Europäischen Marktes für Verteidigungsgüter setzt voraus, dass jene Maßnahmen angemessen überwacht werden, die für einige Unternehmen (etwa durch staatliche Beihilfen) einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Mitbewerbern mit sich bringen könnten. Die Mitgliedstaaten müssen jede Inanspruchnahme von Artikel 296 rechtfertigen können, wenn sie staatliche Beihilfen gewähren oder in anderen ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen betreffenden Bereichen Maßnahmen ergreifen, auf die der EG-Vertrag anwendbar ist.

Sonstige Bereiche

- (8) Bemühungen für **ausgewogenere transatlantische Beziehungen**. Das Defizit im Handel mit Verteidigungsgütern zwischen der EU und den USA müsste analysiert werden, und die Kommission müsste sich mit dieser Problematik in einem geeigneten Forum befassen.
- (9) **Hindernisse für den Zugang zu Drittlandsmärkten** aufzeigen und beseitigen. Die Kommission könnte Hindernisse für den Verteidigungsgüterhandel mit Drittländern in die Marktzugangsdatenbank aufnehmen, um ein Verzeichnis etwaiger Handelshemmnisse zu erstellen.
- (10) **Sich auf Veränderungen** und Anpassungskosten **einstellen** und dafür erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen treffen. Die Kommission würde Interessenträger konsultieren und die Prozesse wirtschaftlicher Anpassung in der Verteidigungsindustrie untersuchen, um Maßnahmen oder Strategien entwickeln zu können, mit denen etwaigen Anpassungsproblemen rechtzeitig begegnet werden kann.

5. Optionen entwickeln

In einem nächsten Schritt werden drei Optionen zur Verwirklichung dieser Ziele aufgezeigt:

Option 1: Nichts unternehmen oder wie bisher weitermachen („business as usual“).

Diese Option würde darauf hinauslaufen, dass die Kommission keine Initiativen auf EU-Ebene einleitet, um im Einklang mit den bereichsspezifischen Zielen die europäische verteidigungstechnologische und -industrielle Basis (EDTIB) auszubauen oder einen Europäischen Markt für Verteidigungsgüter (EDEM) einzurichten. Dies bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass überhaupt keine Maßnahmen ergriffen werden, da sich einige Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen dazu entschließen könnten, auf ihrer Ebene aufgrund von bilateralen Abkommen oder freiwilligen Vereinbarungen tätig zu werden.

Option 2: Unmittelbare Maßnahmen in allen Bereichen, in denen die Verteidigungsindustrie derzeit eine andere Behandlung als die übrigen Industriezweige erfährt.

Bei einem derartigen Vorgehen müssten sofort Schritte gesetzt werden, um den Handel mit Verteidigungsgütern voll und ganz in den Binnenmarkt zu integrieren. Dafür müssten etwa alle Hindernisse für den freien Verteidigungsgüterverkehr innerhalb der EU beseitigt, Kompensationsgeschäfte unverzüglich untersagt, Regelungen für den Handel mit Drittländern auf EU-Ebene getroffen, Beschränkungen der Investitionsfreiheit bekämpft und die Wettbewerbsbestimmungen ausnahmslos angewendet werden, indem in der Verteidigungsindustrie systematisch Untersuchungen von Amts wegen eingeleitet werden. Für noch ambitioniertere Vorhaben wie der Einführung einer koordinierten europäischen Nachfrage nach Verteidigungsgütern und der Finanzierung von FuE im Verteidigungsbereich müssten die entsprechenden Mittel auf EU-Ebene mobilisiert werden.

Option 3: Ein schrittweises Vorgehen, bei dem der Prozess durch unmittelbare Maßnahmen gegebenenfalls intensiviert wird und bei dem gemeinsam mit anderen Interessenträgern weitere Tätigkeitsfelder festgelegt und künftige Arbeiten vorbereitet werden.

Dabei würde der Schwerpunkt auf Initiativen liegen, die mit den Mitgliedstaaten wahrscheinlich kurzfristig vereinbart werden könnten. Zudem würden andere Bereiche definiert, in denen mittelfristig Maßnahmen einzuleiten bzw. langfristig weitere Untersuchungen durchzuführen wären. Bei dieser Vorgehensweise würde allerdings nicht sofort damit begonnen werden, nach einer Lösung für alle Probleme zu suchen. Vielmehr würde eine Intensivierung des Dialogs mit den Interessenträgern und eine Kooperation mit anderen Schlüsselakteuren angestrebt.

6. Folgenabschätzung

Jede Option wurde im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen bewertet. Da es sich bei der Mitteilung um ein politisches Papier handelt, das den Weg für konkretere Initiativen zu einem späteren Zeitpunkt ebnet, wurde eine qualitative Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen vorgenommen.

Im Zuge der Bewertung wurde eine Rangfolge der Optionen erstellt, an der sich ablesen lässt, wie sie sich voraussichtlich auf die angestrebten Ziele auswirken werden. Aus dem Vergleich der Optionen ging hervor, dass sich mit Option 3 nicht nur die bereichsspezifischen Ziele am besten erreichen, sondern auch die beträchtlichen negativen Folgen vermeiden lassen, die auf lange und kurze Sicht mit den Optionen 1 bzw. 2 verbunden sind. Da es sich beim Verteidigungssektor um einen sensiblen Bereich handelt und die Interessenträger im Hinblick auf größtmögliche Effizienz gemeinsam handeln müssen, ist ein breiter Konsens durch umsichtiges Vorgehen zu gewährleisten. Daraus ergibt sich, dass man zum gegenwärtigen Zeitpunkt am besten vorankommt, indem man unmittelbar Schritte in spezifischen, genau festgelegten und abgesprochenen Bereichen ergreift und ausdrücklich darauf hinweist, dass in anderen Bereichen weitere Schritte erforderlich sind. Mit dieser Option sind keine spezifischen neuen ausgabenwirksamen Programme oder regulatorische Maßnahmen verbunden.

7. Überwachung und Bewertung

Die Kommission wird in drei bis vier Jahren bewerten, welche Fortschritte hinsichtlich der beschriebenen Probleme und Ziele gemacht wurden. Dabei werden die Initiativen der Kommission, der EDA und der Mitgliedstaaten beurteilt, die zum Ausbau der europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis (EDTIB) und zur Errichtung eines Europäischen Markts für Verteidigungsgüter (EDEM) beitragen, so wie dies in dieser Folgenabschätzung und der Mitteilung festgelegt ist.

Da für künftige Rechtssetzungsinitiativen eigene Folgenabschätzungen erstellt werden, erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angemessen, Indikatoren für deren Umsetzung festzulegen.

Ferner wird die Kommission die Entwicklungen in der Verteidigungsindustrie im Rahmen ihrer täglichen Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur ständig überwachen. Sie wird insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit dieser Branche regelmäßig untersuchen. Nach Abschluss der aufgrund der Mitteilung aus dem Jahr 2003 durchgeführten Bestandsaufnahme der europäischen Verteidigungsindustrie sollten weitere einschlägige Erkenntnisse und Daten vorliegen.