



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brüssel, den 5.12.2007

SEK(2007) 1594

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von
Verteidigungsgütern**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2007) 765 endgültig}

{SEK(2007) 1593}

1. POLITISCHER KONTEXT

Die Kommission hat in der Vergangenheit mehrfach auf die Herausforderungen hingewiesen, vor denen die europäische Verteidigungsindustrie steht, und auf die Notwendigkeit der Schaffung eines europäischen Marktes für Verteidigungsgüter¹. Neue Initiativen, die von der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) und der Kommission seit 2004 ins Leben gerufen wurden, haben diese Notwendigkeit bestätigt. Es ist bereits seit langem bekannt, dass unverhältnismäßig aufwendige Genehmigungserfordernisse, die bei der Verbringung von Verteidigungsgütern zwischen Mitgliedstaaten zum Tragen kommen, die Schaffung eines europäischen Marktes für Verteidigungsgüter stark behindern.

Aus politischer Sicht ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten auch nach 50 Jahren europäischer Integration bei der Kontrolle der Ausfuhr von Verteidigungsgütern noch immer nicht systematisch zwischen der Verbringung in einen anderen Mitgliedstaat und der Ausfuhr in Drittländer unterscheiden.

Aus wirtschaftlicher Sicht wird die durch unterschiedliche nationale Systeme bedingte Fragmentierung des Marktes für Verteidigungsgüter zunehmend unhaltbar. Die Kombination von begrenzten Haushaltsmitteln und steigenden Kosten für militärische Ausrüstung stellt für die europäische Industrie ein unlösbares Problem dar. Die Diagnose wurde inzwischen allgemein anerkannt, etwa von den Verteidigungsministerien im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur: Die Voraussetzungen für eine lebens- und wettbewerbsfähige Verteidigungsindustrie sind eine stärkere Integration, weniger Doppelarbeit und eine größere Spezialisierung. Die wachsende Interdependenz der Verteidigungsindustrien macht eine leichtere Verbringung von Verteidigungsgütern erforderlich.

2. VERFAHRENSFRAGEN UND KONSULTATION DER BETROFFENEN PARTEIEN

Wie in ihrer Mitteilung von 2003 angekündigt, gab die Kommission zunächst eine erste, der Faktenermittlung dienende Studie über „*Innergemeinschaftliche Transfers von Verteidigungsgütern*“² in Auftrag, in der alle nationalen Hindernisse für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern untersucht, ihre direkten und indirekten Kosten geschätzt und mögliche zusätzliche Maßnahmen auf EU-Ebene dargestellt werden.

Der Anhörungsprozess begann im Rahmen der Konferenz „Europe’s Defence Industries and Marketplace“, die im Juli 2005 von der EU-Kommission in Zusammenarbeit mit der EDA veranstaltet wurde und auf der die Ergebnisse der Studie zum ersten Mal vorgestellt wurden. Zwischen März 2006 und September 2006 fand auf der Grundlage eines Konsultationspapiers der Kommission eine öffentliche Anhörung statt, an der sieben Mitgliedstaaten, zehn Branchenverbände und Unternehmen, fünf nichtstaatliche Organisationen (NGO) und drei weitere Organisationen teilnahmen. Eine Zusammenfassung liegt auf der Website der Kommission vor².

¹ KOM(97) 583 vom 12.11.1997; KOM(2003) 113 vom 11.3.2003.

² http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/inst_sp/defense_en.htm

Im Zuge des Anhörungsprozesses (zwischen Juli 2005 und Juli 2007) fanden insgesamt sieben von der Kommission in Brüssel veranstaltete Workshops statt (vier mit den Mitgliedstaaten und drei mit Vertretern der Industrie). Sie gaben den Kommissionsdienststellen die Möglichkeit, ihre Kenntnisse zu erweitern und zu vertiefen, die Meinung der Akteure und Mitgliedstaaten einzuholen, die sich bei der öffentlichen Anhörung nicht geäußert hatten, und die technische, wirtschaftliche und politische Realisierbarkeit verschiedener Optionen für die geplanten Merkmale einer eventuellen Initiative zu testen.

3. PROBLEMSTELLUNG

Alle Mitgliedstaaten haben ihre eigenen Rechtsvorschriften für die Einfuhr, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Verteidigungsgütern innerhalb des Binnenmarktes. Die Kontrolle der Verbreitung derartiger Güter ist ein zentrales Sicherheitsanliegen - und eine Frage der politischen und/oder rechtlichen Verantwortung - aller demokratischen Regierungen. Zudem wird eine strenge und wirksame Ausfuhrdisziplin auch insofern immer wichtiger, als die Zivilgesellschaft genau verfolgt, inwieweit Demokratie und Menschenrechte in dem jeweiligen Bestimmungsland gewahrt werden³.

Der Kernstück dieser Kontrollsysteme sind Vorabgenehmigungen. Alle Mitgliedstaaten sehen letztlich eine oder mehrere der folgenden drei Hauptgenehmigungsarten vor:

- Einzelgenehmigungen: eine Einzelgenehmigung ist eine Genehmigung, die von einer nationalen Behörde auf Antrag eines einzelnen Lieferers für eine einmalige Verbringung an einen bestimmten Empfänger erteilt wird;
- Globalgenehmigungen: eine Globalgenehmigung ist eine Genehmigung, die von einer nationalen Behörde auf Antrag eines einzelnen Lieferers für eine oder mehrere Verbringungen an einen oder mehrere Empfänger erteilt wird;
- Allgemeingenehmigungen: eine Allgemeingenehmigung ist eine Genehmigung, die in Form eines allgemeinen Verwaltungs- oder Rechtsaktes erteilt wird und alle Exporteure zur Verbringung kontrollierter Güter an bestimmte Empfänger berechtigt; sowohl die Güter als auch die Empfänger sind in der Genehmigung genannt.

Zwischen den nationalen Genehmigungssystemen bestehen, was ihren Umfang, die zuständigen Behörden, die Verfahren und den Zeitablauf betrifft, erhebliche Unterschiede. Sie bedeuten für die Unternehmen einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand und erfordern lange Vorlaufzeiten. Der entsprechende Verwaltungsaufwand und die entstehenden indirekten Kosten wurden auf 433 Mio. EUR pro Jahr bzw. 2,73 Mrd. EUR pro Jahr beziffert.

Diese unterschiedlichen und strengen Genehmigungserfordernisse - und der damit einhergehende Verwaltungsaufwand - stehen offensichtlich in keinem Verhältnis zu den tatsächlichen Kontrollerfordernissen, denn für die innergemeinschaftliche Verbringung beantragte Genehmigungen werden praktisch immer gewährt (während pro Jahr rund 11 500

³ Der 1998 angenommene Verhaltenskodex der EU für Waffenausfuhren basiert auf acht gemeinsamen Kriterien für Waffenausfuhren und sieht außerdem Verweigerungsmitteilungen und einen Konsultationsmechanismus vor. Die Annahme des Verhaltenskodex war der Beginn einer qualitativ neuen Phase der Entwicklung eines gemeinsamen Vorgehens der EU in Bezug auf Waffenausfuhren als wichtiger Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Genehmigungen für derartige Verbringungen erteilt werden, wurde seit 2003 nicht ein einziger Antrag offiziell abgelehnt).

Des Weiteren erkennen sowohl die Industrie als auch die staatlichen Akteure an, dass diese aufwendigen Genehmigungserfordernisse die Entwicklung einer starken verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas behindern und die Beschaffungssicherheit zwischen den Mitgliedstaaten unterminieren:

- Was die Industrie betrifft, so behindert die Notwendigkeit, die Erfordernisse uneinheitlicher nationaler Genehmigungssysteme erfüllen zu müssen, die Optimierung der Versorgungsketten. Um zeitaufwendige, unsichere und teure Verfahren zu vermeiden, greifen die Unternehmen in der Regel lieber auf nationale Lieferer zurück, was die Spezialisierung der europäischen Verteidigungsindustrien behindert und mögliche Größenvorteile einschränkt. Außerdem können Unternehmen, die in mehreren europäischen Ländern tätig sind, die Vorteile der grenzüberschreitenden Integration so lange nicht wirklich nutzen, wie für Verbringungen zwischen einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen und seiner Tochtergesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat aufwendige und langwierige Vorabgenehmigungen erforderlich sind.
- Die Vergabebehörde eines EU-Mitgliedstaates, die Verteidigungsgüter von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Lieferer beziehen möchte, kann nicht sicher sein, dass die entsprechenden Ausfuhrgenehmigungen erteilt werden. Auch wenn die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen fast nie abgelehnt wird, ist die „theoretische“ Möglichkeit einer solchen Ablehnung für die Mitgliedstaaten doch ein Grund, sensible militärische Ausrüstung von einem inländischen Unternehmen zu beziehen statt von einem (möglicherweise günstigeren) europäischen Mitbewerber.

Es gibt bereits verschiedene bilaterale und multilaterale zwischenstaatliche Vereinbarungen und Initiativen zur Vereinfachung der Verbringung von Verteidigungsgütern. Selbst mit der bekanntesten derartigen Vereinbarung, der Absichtserklärung und dem späteren Rahmenabkommen von Farnborough, die von den sechs wichtigsten waffenproduzierenden Mitgliedstaaten (FR, DE, UK, ES, IT, SE) unterzeichnet wurden, wurden bisher eher begrenzte Ergebnisse erzielt. Die EDA hat kein Mandat zur Behandlung der Verbringung von Verteidigungsgütern.

4. ZIELE

Das generelle Ziel der Kommission ist die Schaffung eines offenen und wettbewerbsfähigen Marktes für Verteidigungsgüter in der EU. Die Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren eines solchen Marktes ist ein kohärenter Rechtsrahmen in den verschiedenen Politikbereichen wie Beschaffung und Verbringung von Verteidigungsgütern. Damit die Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten gewahrt werden, muss dieser Rechtsrahmen den besonderen Merkmalen von Verteidigungsgütern Rechnung tragen (strategische Bedeutung, Beschaffungssicherheit und Sicherheit der Deckung des einschlägigen Informationsbedarfs).

Dieses generelle Ziel steht auch in Einklang mit der Agenda von Lissabon, denn es trägt zur Entwicklung einer wettbewerbsfähigen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas bei, die wiederum der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zugute kommt.

Das spezifische Ziel der Kommission ist die Erleichterung der innergemeinschaftlichen Verbringung von Verteidigungsgütern und dadurch die Verringerung der Komplexität – und des dadurch bedingten Verwaltungsaufwands –, die mit der derzeitigen Vielzahl von unterschiedlichen nationalen Genehmigungssystemen einhergeht. Insofern wird die Erreichung dieses spezifischen Ziels die geplante Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern ergänzen. Die Erleichterung der innergemeinschaftlichen Verbringung von für die Streitkräfte der EU-Länder bestimmten Verteidigungsgütern bedeutet für die auftraggebenden Regierungen eine größere Berechenbarkeit und damit eine größere Beschaffungssicherheit, wodurch die derzeit begrenzte Bereitschaft zur grenzüberschreitenden Beschaffung vergrößert wird. Lieferer aus anderen Ländern können dann leichter „unter Beweis stellen“, dass sie Verteidigungsgüter rechtzeitig liefern können.

5. HANDLUNGALTERNATIVEN

Im Wesentlichen wurden fünf Optionen untersucht:

<u>Option 1</u>	Keine Aktion („Business-as-usual-Szenario“)
<u>Option 2</u>	Keine Rechtsvorschrift, sondern eine Mitteilung zur Auslegung von Artikel 296 oder vertrauensbildende Maßnahmen
<u>Option 3</u>	Vollständige Liberalisierung der Verbringung von Verteidigungsgütern
<u>Option 4</u>	Verwaltung der innergemeinschaftlichen Verbringung auf EU-Ebene durch eine Agentur
<u>Option 5</u>	<p>Vereinfachung und Angleichung der nationalen Genehmigungssysteme. Die Vereinfachung betrifft:</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Art der erteilten Genehmigung (3 Teiloptionen: A1 = nur Allgemeingenehmigungen, A2 = nur Globalgenehmigungen, A3 = Kombination von Allgemein- und Globalgenehmigungen), – die bereitgestellten Sicherheiten für die Zuverlässigkeit der Empfänger (3 Teiloptionen: B1 = keine EU-Zertifizierung von Unternehmen, B2 = obligatorische Zertifizierung, B3 = Zertifizierung für den Empfang von Verbringungen im Rahmen einer Allgemeingenehmigung), – die bereitgestellten Sicherheiten bezüglich der Handhabung der Wiederausfuhr in Drittländer (2 Teiloptionen: C1 = Informationsvorschriften und Sanktionen, C2 = Rückverfolgungssystem auf der Basis einer zentralen Datenbank).

In Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Analyse wurden die Optionen 2, 3 und 4 untersucht, aber keiner weiteren eingehenden Folgenabschätzung unterzogen, denn entweder ist es unwahrscheinlich, dass die festgestellten Ziele mit ihnen wirklich erreicht werden können, oder sie sind, was die politische Akzeptanz betrifft, unrealistisch. Das „Business-as-usual-Szenario“ und jede einzelne Teiloption des Szenarios der Vereinfachung der Genehmigungssysteme wurden dagegen einer genauen Folgenabschätzung unterzogen.

Im Zuge der Anhörung der betroffenen Parteien wurde deutlich, dass die Gemeinsame Militärgüterliste des Rates für alle Mitgliedstaaten im Rahmen des Verhaltenskodex der EU für Waffenausfuhren eine gemeinsame Basis darstellt. Diese bereits einvernehmlich festgelegte Liste erwies sich daher als natürlicher Ausgangspunkt bei der Festlegung des Anwendungsbereichs einer eventuellen Rechtsvorschrift.

6. ABSCHÄTZUNG DER FOLGEN

Option 1: keine Aktion auf EU-Ebene

Der Verzicht auf eine Aktion auf Gemeinschaftsebene auf dem Gebiet der innergemeinschaftlichen Verbringung von Verteidigungsgütern bedeutet nicht zwangsläufig ein Einfrieren des Status quo. Einige Mitgliedstaaten dürften die Überprüfung ihrer nationalen Genehmigungssysteme mit dem Ziel ihrer Vereinfachung fortsetzen, und (laufende oder künftige) zwischenstaatliche Initiativen könnten sich um eine gewisse Erleichterung der Verbringung zwischen den beteiligten Ländern bemühen.

Da die Ausweitung derartiger Vereinbarungen auf zusätzliche Länder erwiesenermaßen schwierig ist, würde die potenzielle Diskriminierung zwischen beteiligten und nicht beteiligten Mitgliedstaaten bestenfalls bestehen bleiben oder sogar zunehmen. In diesem Fall könnten nicht alle Kompetenzen und „Nischenfähigkeiten“ Europas (insbesondere, soweit sie in den neuen Mitgliedstaaten zu finden sind) genutzt werden. Für die nicht beteiligten Mitgliedstaaten wird es wenig neue Anreize für den Kauf europäischer Verteidigungsgüter geben, denn a) werden die Unternehmen (hauptsächlich KMU) ihrer Verteidigungsindustrie weniger stark in wichtige Verteidigungsprogramme einbezogen sein, und b) ergibt sich für sie, wenn die Alternative Lieferer aus Drittländern sind, keine größere Beschaffungssicherheit.

Wenn ihr die Vorteile einer intensiveren Zusammenarbeit und tieferen Integration vorenthalten werden, wird die europäische Industrie mittel- bis langfristig ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren und nur noch die Rolle eines Nischenakteurs und Zulieferers für hauptsächlich außereuropäische Hauptauftragnehmer spielen, wodurch ihre Fähigkeit zur eigenständigen Entwicklung des für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik erforderlichen Instrumentariums aufs Spiel gesetzt würde. Ein derartiges Ausgeschlossenensein von den Marktsegmenten mit der größten Wertschöpfung würde sich auch negativ auf die mit Unternehmen der europäischen Verteidigungsindustrie erzielbare Rendite auswirken und die Attraktivität der europäischen Verteidigungsindustrie für Investoren schwächen. Unter der schrittweisen Aushöhlung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie würden zwangsläufig sowohl das Niveau als auch die Qualität der Beschäftigung in dieser Branche leiden.

Option 5: Vereinfachung und Angleichung der nationalen Genehmigungssysteme

Während des Anhörungsprozesses wurde sehr deutlich, dass das insgesamt bestehende Niveau des Schutzes der Sicherheitsinteressen aufrechterhalten werden sollte. Konkret bedeutet dies, dass jede Vereinfachung/Erleichterung der innergemeinschaftlichen Verbringung durch Maßnahmen zur Förderung des gegenseitigen Vertrauens ergänzt werden muss; dies gilt insbesondere für die mögliche Wiederausfuhr in Drittländer. Die Kostenwirksamkeit der verschiedenen genannten Teilloptionen für das Instrument der Erleichterung (Art der Genehmigung) und die Sicherheiten (Zertifizierung und Kontrolle der Wiederausfuhr) wurde genau untersucht.

Die Analyse hat gezeigt, dass ein auf Global- und Allgemeingenehmigungen basierendes EU-System der beste Kompromiss wäre zwischen der gewünschten Wirkung der Maßnahme (einer echten Erleichterung der innergemeinschaftlichen Verbringung von Verteidigungsgütern) und der erforderlichen Flexibilität, d. h. den für die Mitgliedstaaten bestehenden Möglichkeiten zur Ausgestaltung eventueller Beschränkungen der Wiederausfuhr und der Endverwendung der sensibelsten Güter.

Die EU-Zertifizierung der Empfängerunternehmen dürfte ein sehr wirksames Mittel zur Vergrößerung des gegenseitigen Vertrauens bei minimalen Zusatzkosten sein. Angesichts der möglicherweise unverhältnismäßigen Auswirkungen der Einführung einer obligatorischen Zertifizierung (vor allem für KMU) erscheint die Teilloption, bei der die Zertifizierung mit dem Vorteil des Empfangs im Rahmen einer Allgemeingenehmigung verknüpft wird, als wirksamer vertrauensbildender Anreiz für die Mitgliedstaaten, weitestmöglich die am wenigsten aufwendigen Genehmigungen vorzusehen. Die Zuverlässigkeit, die gegeben ist, wenn EU-Regierungen Verteidigungsgüter für ihre eigenen Streitkräfte erwerben (d. h. Güter, deren Endverwender EU-Regierungen sind), ermöglicht es ferner, dass Allgemeingenehmigungen auch für die Verbringung zugunsten von EU-Regierungen erteilt werden.

Was die Wiederausfuhrkontrolle angeht, so hätte ein IT-gestütztes Rückverfolgungssystem zur doppelten Kontrolle sowohl für die Unternehmen als auch für die Behörden eindeutig aufwendige neue Verpflichtungen zur Folge. Die auf nachträglich zu übermittelnden Informationen und einer wirksamen Durchsetzung basierenden konventionelleren Kontrollen dürften daher kostenwirksamer sein.

Zusammen ergibt sich aus den entsprechenden Teilszenarien durch die Verringerung des Verwaltungsaufwands ein geschätzter Nettotonnenwert von **190 Mio. EUR** bis **405 Mio. EUR pro Jahr**. Noch wichtiger ist jedoch, dass der erwartete indirekte Nutzen, der sich aus dem Beitrag einer vereinfachten Verbringung zu einem gut funktionierenden europäischen Markt für Verteidigungsgüter und einer effizienten verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas ergibt, deutlich über diesem direkten Nettotonnenwert liegen dürfte.

Die direkten sozialen Folgen dürften äußerst gering sein, die indirekten sozialen Auswirkungen dagegen wesentlich signifikanter. Die Stärkung der verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas könnte kurzfristig zu einer Rationalisierung der Strukturen und damit zu Arbeitsplatzverlusten in redundanten Programmen und wenig wettbewerbsfähigen Unternehmen führen. Derartige Umstrukturierungen sind jedoch die Voraussetzung dafür, dass die Verteidigungsindustrie der EU mit der technologischen Entwicklung Schritt halten und dem Wettbewerb mit neuen Marktakteuren stand halten kann und dass eine weitere Vergrößerung des technologischen Rückstands auf ihre fortschrittlichsten Wettbewerber verhindert wird. Dieses Szenario bietet daher die größte Gewähr dafür, dass die Beschäftigung mittel- bis langfristig sowohl qualitativ als auch quantitativ aufrechterhalten oder verbessert wird.

Des Weiteren dürfte dieses Szenario keine spürbaren Umweltauswirkungen haben.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Eine EU-Rechtsvorschrift zur Erleichterung der innergemeinschaftlichen Verbringung von Verteidigungsgütern muss von den Mitgliedstaaten durchgeführt und durchgesetzt werden.

Die Mitgliedstaaten müssen ihren Rechtsrahmen anpassen, etwa durch die Aufnahme entsprechender Bestimmungen über die Zertifizierung und über Global- bzw. Allgemeingenehmigungen. Diese nationalen Durchführungsmaßnahmen müssen von den Kommissionsdienststellen angemessen überwacht werden, damit zum einen die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts überprüft und zum anderen ein transparenter vertrauensbildender Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten organisiert werden kann.

Mittelfristig sollte die Kommission bewerten, inwieweit das neue, vereinfachte EU-System funktioniert, und dabei insbesondere die Verwaltungskosten berücksichtigen.

Angesichts der relativ langen Nutzungsdauer von Verteidigungsgütern sollte man nicht sofort erwarten, dass sich die Beschaffungspraktiken der Regierungen ändern und dass die industriellen Versorgungsketten neu organisiert werden. Eine größere Beschaffungssicherheit bleibt ein relativ subjektives Gefühl, so dass die Zeit bei der Bildung gegenseitigen Vertrauens eine entscheidende Rolle spielt. Der indirekte Nutzen der Erleichterung der innergemeinschaftlichen Verbringung von Verteidigungsgütern kann daher erst langfristig zum Tragen kommen. Die Bewertung dieser allgemeineren makroökonomischen Auswirkungen sollte deshalb mit demselben Zeithorizont erfolgen, d. h. frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der EU-Rechtsvorschrift.