



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.2.2014
COM(2014) 56 final

BERICHT DER KOMMISSION

Fortschrittsbericht zur Herstellung zweckdienlicher Verbindungen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Weltraumorganisation (ESA)

BERICHT DER KOMMISSION

Fortschrittsbericht zur Herstellung zweckdienlicher Verbindungen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Weltraumorganisation (ESA)

1. POLITISCHER KONTEXT

Die Verbindungen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) sind schon seit Jahren Gegenstand der politischen Debatte, die unter anderem als praktisches Ergebnis zum Abschluss des Rahmenabkommens zwischen der EU und der ESA¹ führte, das seit Mai 2004 in Kraft ist. Mit dem Vertrag von Lissabon² wurde diese Debatte belebt, indem die politische Dimension von Raumfahrt-Angelegenheiten in der EU aufgewertet und darin Folgendes vorgesehen wurde: „Die Union stellt die zweckdienlichen Verbindungen zur Europäischen Weltraumorganisation her.“

Die Europäische Kommission hat sich mit diesem Thema im Rahmen von zwei Mitteilungen auseinandergesetzt: In der Mitteilung vom April 2011 **„Auf dem Weg zu einer Weltraumstrategie der Europäischen Union im Dienst der Bürgerinnen und Bürger“**³ vertrat die Kommission die Ansicht, dass die ESA „ihre Entwicklung hin zu einer Organisationsform fortsetzen sollte, die es ermöglicht, innerhalb einer einzigen Struktur nebeneinander [...] die militärischen und zivilen Programme [...] zu integrieren“ und „ihre Annäherung an die Union fortsetzen und sich je nach Bedarf Strukturen schaffen [sollte], die ausschließlich dem Management der Unionsprogramme dienen“. Der im November 2012 von der Kommission angenommenen Mitteilung **„Herstellung zweckdienlicher Verbindungen zwischen der EU und der ESA“**⁴ ist Folgendes zu entnehmen: „Dem Bedarf an verstärkter operationeller Effizienz, Symmetrie in Angelegenheiten der Sicherheit und der Verteidigung, politischer Koordinierung und Verantwortlichkeit kann auf lange Sicht nur durch eine Annäherung der ESA an die Union begegnet werden. Die Kommission erachtet es für notwendig, ein klares Datum für das Erreichen dieses langfristigen Ziels in einem Zeitraum zwischen 2020 und 2025 zu setzen.“

In seinen Schlussfolgerungen vom 18. Februar 2013⁵ erkannte der Rat der Europäischen Union an, „dass die Funktionsweise der Verbindungen zwischen der EU und der ESA angesichts der politischen Veränderungen, der immer wichtigeren Rolle der EU in Weltraumfragen, der Herausforderungen des Raumfahrtsektors im Bereich Wettbewerbsfähigkeit und der wachsenden gesellschaftlichen Bedeutung der Raumfahrtaktivitäten möglicherweise überprüft und verbessert werden muss“. Der Rat erkannte ferner an, „dass das Rahmenabkommen – einschließlich der darin geregelten Verwaltungsfragen – in seiner derzeitigen Form möglicherweise nicht mehr den am besten geeigneten Rahmen bietet, um eine effiziente und effektive europäische Raumfahrtpolitik zu gewährleisten, die sich die jeweiligen Kompetenzen der EU und der ESA umfassend und konsequent zunutze macht“. Der Rat ersuchte „die Europäische Kommission, zusammen mit dem ESA-Generaldirektor und in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Mitgliedstaaten

¹ ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 64.

² Artikel 189 AEUV.

³ KOM(2011) 152 vom 4. April 2011.

⁴ COM(2012) 671 vom 14. November 2012.

⁵ ST6571/13.

der EU und der ESA, einschließlich im Rahmen der bestehenden Foren, auf Kohärenz, Konvergenz und Komplementarität hinzuwirken, um gemeinsame Vorschläge über die Weiterentwicklung der Verbindungen zwischen der EU und der ESA auf der Grundlage gemeinsamer Analysen auszuarbeiten, so dass die jeweiligen Gremien bis 2014 Beschlüsse fassen können“⁶.

Die zunehmende finanzielle Beteiligung der EU an Raumfahrtaktivitäten zeigt, wie wichtig die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der EU und der ESA ist. Im neuen mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 stellt die EU fast 12 Mrd. EUR für groß angelegte europäische Raumfahrtprogramme wie Galileo, EGNOS und Copernicus sowie Raumfahrtaktivitäten im Rahmen des Programms „Horizont 2020“ bereit. Damit werden die Investitionen im Vergleich zum vorangehenden Finanzrahmen verdoppelt, wodurch die wachsende Bedeutung zum Ausdruck kommt, welche die EU den Raumfahrtaktivitäten bei der Lösung der wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Herausforderungen, vor denen die Union und ihre Mitgliedstaaten stehen, beimisst.

Derzeit überträgt die EU einen großen Teil (ca. 75 %) ihrer Haushaltsmittel für die Raumfahrt an die ESA. Folglich ist die EU der größte Beitragszahler der ESA und eine der wichtigsten institutionellen Finanzierungsquellen für Raumfahrtaktivitäten in Europa. Der Betrag des EU-Haushalts, der im nächsten siebenjährigen Finanzierungszeitraum der ESA übertragen werden wird, übersteigt die einzelnen Beiträge aller ESA-Mitgliedstaaten.

Die von der EU zur Verfügung gestellten und von der ESA verwalteten Finanzmittel unterliegen der EU-Haushaltsordnung. Vom Standpunkt der Kommission aus, die die politische Gesamtverantwortung für die Durchführung der EU-Raumfahrtprogramme trägt, sind Mechanismen erforderlich, durch die sichergestellt wird, dass die der ESA übertragenen Aktivitäten zu den erwarteten Ergebnissen führen und möglichst effizient, wirksam und verantwortlich verwaltet und dabei die Regeln und Verfahren der EU in einem „EU-ähnlichen“ Umfeld streng eingehalten werden. Diese Ansicht vertrat auch der Mitgesetzgeber in der neuen Galileo-Verordnung⁷. Wie bereits in der Mitteilung vom November 2012 unterstrichen wurde, ist die Europäische Kommission bemüht, Verbindungen mit der ESA herzustellen, durch die ein Zugewinn an „operationeller Effizienz, Symmetrie in Angelegenheiten der Sicherheit und der Verteidigung, politischer Koordinierung und Verantwortlichkeit“⁸ erzielt werden kann.

⁶ In einer schriftlichen Erklärung zu den Schlussfolgerungen des Rates führte die Europäische Kommission aus, dass ihrer Ansicht nach die Verwendung des Wortes „gemeinsam“ vor „Vorschlägen“ ein Konzept vermittele, das rechtlich und institutionell betrachtet nicht korrekt sei. Bei der Ausübung ihres Initiativrechts werde die Kommission die angemessenste Weise festlegen, um eine enge Zusammenarbeit mit dem Generaldirektor der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) und den EU-Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge für zukünftige zweckdienliche Beziehungen zwischen der EU und der ESA zu gewährleisten.

⁷ So ist beispielsweise unter Verweis auf die Übertragungsvereinbarung, die für die Errichtungsphase des Programms Galileo von der Union mit der ESA abgeschlossen werden sollte, dem Erwägungsgrund 30 der Verordnung Folgendes zu entnehmen: „Damit die Kommission ihre Kontrollbefugnis voll und ganz ausüben kann, sollte die Übertragungsvereinbarung insbesondere die allgemeinen Bedingungen für die Verwaltung der der Europäischen Weltraumorganisation zur Verfügung gestellten Mittel beinhalten. In Bezug auf Tätigkeiten, die ausschließlich von der EU finanziert werden, sollten solche Bedingungen einen vergleichbaren Grad der Kontrolle sicherstellen, wie er vorgeschrieben wäre, wenn die ESA eine Agentur der Union wäre.“ (Verordnung (EU) Nr. 1285/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend den Aufbau und den Betrieb der europäischen Satellitennavigationsysteme; ABl. L 247 vom 20.12.2013).

⁸ Gegenüber dem Europäischen Parlament.

Auch die ESA selbst hat Überlegungen zu ihrer eigenen Entwicklung angestellt. Wie der politischen Erklärung⁹ zu entnehmen ist, die bei der ESA-Ratstagung auf Ministerebene vom 20. November 2012 angenommen wurde, sollte diese Entwicklung in vollem Umfang „von der Zuständigkeit der EU im Bereich der Raumforschung Nutzen ziehen, so dass deren Folgen bei der Gestaltung der Arbeitsweise der ESA berücksichtigt werden und ein effizientes Management der von der EU gemäß ihren Bestimmungen finanzierten Programme gewährleistet ist“. Die ESA-Mitgliedstaaten haben den Generaldirektor der ESA beauftragt, mit der Europäischen Kommission zusammenzuarbeiten, um eine gemeinsame Analyse der Situation des europäischen Raumfahrtsektors auszuarbeiten und zu einer gemeinsamen Vision über deren Entwicklung im Sinne der Kohärenz, Konvergenz und Komplementarität der verschiedenen Akteure zu gelangen.

Vor diesem Hintergrund führte die Kommission eine vorläufige Bewertung von vier Optionen für die Weiterentwicklung der Verbindungen zwischen der EU und der ESA und deren wahrscheinliche Auswirkungen auf die Kosten, den Nutzen und die institutionellen und rechtlichen Folgen durch. In diesem Bericht wird der aktuelle Stand der bei der Kommission angestellten Überlegungen beschrieben, und es werden die möglichen nächsten Schritte aufgezeigt. Dieser Bericht bildet den Auftakt für weitere offene und transparente Analyse- und des Reflexionsprozesse sowie für Gespräche mit den Mitgliedstaaten und dem Generaldirektor der ESA, die zu kohärenten und gemeinsamen Schlussfolgerungen der EU, der ESA und der Mitgliedstaaten Ende 2014 bzw. Anfang 2015 führen sollten. Die in diesem Fortschrittsbericht vorgestellte vorläufige Beurteilung basiert weitgehend auf den Ergebnissen einer externen technischen Studie¹⁰, aus der einige für die Analyse nützliche Beiträge stammen.

Die Kommissionsdienststellen unterhielten weiterhin Kontakte mit dem Generaldirektor der ESA, um die geprüften Optionen auf beiden Seiten koordiniert und kohärent zu analysieren, obgleich die Ausgangspunkte und die Beurteilungskriterien für jede der Organisationen unterschiedlich geartet sein können. Während dieser vorbereitenden Phase stand die Kommission im Rahmen ihrer Expertengruppe für die Raumfahrtspolitik auch im Dialog mit Vertretern der Mitgliedstaaten auf Sachverständigenebene.

2. DIE ZU BESEITIGENDEN STRUKTURELLEN HINDERNISSE

In der Mitteilung der Kommission vom November 2012 wurden fünf strukturelle Hindernisse für die Beziehungen zwischen EU und ESA aufgezeigt, die den Ausgangspunkt der Analyse bilden. Zu diesen Hindernissen zählen die unterschiedlichen Haushaltsregeln, die Asymmetrie bezüglich der Mitgliedstaaten, die Asymmetrie in Fragen der Sicherheit und Verteidigung, das Fehlen von Mechanismen zur Koordinierung der Politik und die fehlende politische Verantwortung der ESA gegenüber dem Europäischen Parlament. Die von dem externen Berater durchgeführte Analyse ergab, dass es hier zu Ineffizienz mit je nach Fall unterschiedlicher Intensität und Wirkung kommen kann, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Die fehlende Übereinstimmung zwischen Haushaltsregeln und den verschiedenen Verfahren führt zu langen Vorlaufzeiten bei der Entscheidungsfindung. Dies könnte zusätzliche Kosten bei den Programmen verursachen und Auswirkungen auf die Ergebnisse des Systems insgesamt, insbesondere bei den sogenannten Aktivitäten auf dem

⁹ Political declaration towards the European Space Agency that best serves Europe (Politische Erklärung zur Weiterentwicklung der ESA zu der Europa den größten Nutzen bringenden europäischen Weltraumorganisation), ESA/C-M/CCXXXIV/Res. 4 (final) vom 20. November 2012.

¹⁰ Evolution of EU-ESA relations: Cost/benefit assessment of options, Roland Berger Strategy Consultants, November 2013.

kritischen Pfad, haben¹¹. So sieht beispielsweise das derzeitige Vergabeverfahren mehrere Validierungsschritte (für Korrekturen oder gegebenenfalls Ergänzungen und Nachbesserungen) vor, was zu längeren Entscheidungszeiten führen könnte.

- Gemäß dem Bericht des externen Beraters wird die Asymmetrie bezüglich der Mitgliedstaaten ausgehend von den bisherigen Erfahrungen als weniger problematisch eingestuft, könnte jedoch in der Zukunft zu Schwierigkeiten führen. Risiken bestehen beispielsweise im Zusammenhang mit den beschränkten Möglichkeiten, Nicht-EU-Mitgliedstaaten Loyalitätspflichten im Zusammenhang mit den EU-Programmen, an denen diese teilnehmen, aufzuerlegen. Dies könnte dazu führen, dass sensible Technologien an Drittländer verkauft werden. Ferner könnte es aufgrund der anders gearteten Abstimmungsregeln im zwischenstaatlichen System der ESA dazu kommen, dass wichtige Entscheidungen über die Zukunft von EU-Programmen (wie der Start von Satelliten oder die Übertragung des Eigentums an Vermögenswerten) von Nicht-EU-Mitgliedstaaten blockiert werden.
- Auch die Asymmetrie in Fragen der Sicherheit und Verteidigung könnte zu Beeinträchtigungen führen. Ein etwaiger Verkauf sensibler Technologien an Drittländer könnte für die EU Probleme im Bereich der strategischen Sicherheit mit sich bringen. Durch die Handhabung von EU-Verschlussachen könnte das Programm-Management bei der ESA erschwert werden. Für bestimmte sicherheitsrelevante Funktionen könnte die ESA verpflichtet sein, nur EU-Staatsbürger mit der erforderlichen Sicherheitsakkreditierung einzustellen.
- Aufgrund fehlender Mechanismen zur Koordinierung der Politik sind die Programme nicht notwendigerweise auf die großen politischen Ziele der Union ausgerichtet. Die industriepolitischen Ziele der ESA könnten von den Zielen der EU im Bereich der Bereitstellung von Diensten abweichen. Die im bestehenden Rahmenabkommen zwischen EU und ESA vorgesehenen Mechanismen gelten nicht als wirksames Instrument für eine derartige Koordinierung. Der derzeitige Rahmen sieht keine expliziten Mechanismen für eine abgestimmte Entscheidungsfindung vor. Die Koordinierung erfolgt daher nur auf der Programmebene durch Mechanismen, die für jedes einzelne Programm zeitraubend abgestimmt werden müssen. Wenn es also keine spezifischen Mechanismen für die politische Koordinierung gibt, könnte es beim Start von Programmen zu Verzögerungen kommen.
- Die Frage der politischen und finanziellen Verantwortung gegenüber dem Europäischen Parlament ist von wesentlicher Bedeutung, da die ESA mit EU-Finanzierungen in beträchtlicher Höhe arbeitet und eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Programme spielt. Als das gemäß Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortliche Organ ist die Europäische Kommission vor dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union für alle etwaigen Verzögerungen oder Kostenüberschreitungen bei den Vorzeigeprogrammen der EU voll rechenschaftspflichtig, während die ESA diese Programme im Auftrag der EU im Rahmen von Übertragungsvereinbarungen operativ verwaltet. Da die Kommission das endgültige Projektrisiko trägt, verringert sich für die ESA der Anreiz, die Programme innerhalb des vorgegebenen Kosten- und Zeitrahmens durchzuführen sowie sich dabei voll auf die Ziele von Politik und Nutzern zu konzentrieren. Bei kofinanzierten Programmen hat die EU nur beschränkte Möglichkeiten zur Einflussnahme auf technische Entscheidungen der ESA. Wenn die ersten Phasen eines Raumfahrtprogramms nur von der ESA finanziert werden, kann es für die Kommission schwierig sein, in einer späteren

¹¹ Bei den bisherigen Analysen der GNSS-Programme wurde nachgewiesen, dass jeder Tag des Verzugs auf dem kritischen Pfad Kosten von rund 1 Mio. EUR verursacht.

Phase des Programms sicherzustellen, dass die EU-Mittel zur Umsetzung ihrer Politik eingesetzt werden.

Ausgehend von den Ergebnissen der Analyse dieser Beschränkungen lassen sie die Optionen wie folgt darstellen.

3. ÜBERSICHT ÜBER DIE HERAUSGEARBEITETEN OPTIONEN

In der Mitteilung der Europäischen Kommission vom November 2012 wurden vier Lösungen für die weitere Entwicklung der Verbindungen zwischen der EU und der ESA im Hinblick auf die letztendlich angestrebte Annäherung aufgezeigt. Diese Lösungen stellen zwar keine erschöpfende Liste dar, werden aber von der Kommission als die pragmatischsten und machbarsten Möglichkeiten zur Beseitigung der strukturellen Beschränkungen im Rahmen der derzeitigen Verbindungen zwischen der EU und der ESA angesehen. Sie werden derzeit auch vom Generaldirektor der ESA geprüft, wodurch für die nötige Kohärenz zwischen den beiden parallelen Prozessen gesorgt ist. Die vier Optionen steigern sich von einer Option, bei der die angestrebten Verbesserungen ohne eine Änderung des derzeitigen Rechtsrahmens der Beziehungen zwischen EU und ESA erzielbar sind, bis zu einer Option, bei der die ESA von einer zwischenstaatlichen Organisation in eine EU-Agentur umgewandelt werden würde.

3.1. Option 1: Keine Änderung (Basisszenario)

Die Situation bleibt weiterhin so, wie es in den Bestimmungen des bestehenden Rahmenabkommens zwischen der EU und der ESA vorgesehen ist. Die EU und die ESA verfügen als weiterhin eigenständige Einheiten über keine effizienten Mechanismen, mit denen für mehr Kohärenz oder Koordination gesorgt werden würde. Die EU würde bestimmte Raumfahrtprogramme der ESA kofinanzieren und/oder andere in voller Höhe finanzieren, deren Ausführung der ESA übertragen wird. Die Programme würden auf der Grundlage spezifischer Vereinbarungen entwickelt, die Schritt für Schritt mithilfe der allgemeinen den EU-Haushaltsbestimmungen vorgesehenen Instrumenten ausgehandelt werden. Politische Ziele und Missionsziele würden von der EU und der ESA gemäß dem jeweiligen eigenen institutionellen Rahmen festgelegt.

3.2. Option 2: Verstärkte Zusammenarbeit unter den derzeitigen Bedingungen

Die EU und die ESA bleiben weiter zwei eigenständige Einheiten, aber die Schnittstelle zwischen ihnen wird angepasst, indem Änderungen am bestehenden Rahmenabkommen zwischen EU und ESA bzw. Verbesserungen an den Übertragungsvereinbarungen vorgenommen werden. Die politischen Ziele und die Missionsziele würden von der Union und der ESA gemeinsam festgelegt und die Koordinierung würde durch die Ausarbeitung eines neuen Rahmenabkommens sichergestellt werden. Dieses Abkommen würde vom ESA-Rat und dem Rat der EU mit Zustimmung des Europäischen Parlaments angenommen werden. Bei der Programmumsetzung würde die ESA weiterhin intern Kompetenzen aufbauen, um mit den Nuancen zwischen den beiden Finanzordnungen (EU und ESA) richtig umzugehen und die Buchführungs-, Kontroll- und Rechnungsprüfungsverfahren schrittweise an die entsprechenden EU-Vorschriften anzupassen. Dieses neue Abkommen würde spezifische Mechanismen zur Koordinierung enthalten.

3.3. Option 3: Errichtung einer Struktur, die ausschließlich dem Management von EU-Programmen gewidmet ist (d. h. eine „EU-Säule“)

Es gibt keine bereits bestehende Definition dieses Begriffs der ESA/„EU-Säule“. Aus den Mitteilungen der Kommission ergibt sich jedoch, dass diese Säule ein Schritt in Richtung „operationeller Effizienz, Symmetrie in Angelegenheiten der Sicherheit und der Verteidigung,

politischer Koordinierung und Verantwortlichkeit¹²“ sein und ein „EU-ähnliches Umfeld“¹³ schaffen sollte.

Bei der Festlegung dieser Option wurde ein pragmatischer Ansatz gewählt und von den zu lösenden Problemen ausgegangen, um den idealen Rahmen zu definieren und dann zu prüfen, welches Rechtsinstrument zur Umsetzung erforderlich ist. Es wird für unerlässlich betrachtet, die „EU-Säule“ so zu gestalten, dass sie gemäß EU-Recht funktioniert. Damit könnte das Problem der unterschiedlichen Haushaltsregeln überwunden werden. Innerhalb der „EU-Säule“, die als „EU-ähnliches“ Umfeld funktionieren würde, käme es zu keinerlei Problemen aufgrund der Asymmetrie der Mitgliedstaaten.

Die „EU-Säule“ wäre bei der ESA „untergebracht“, auch konkret in deren Räumlichkeiten, und könnte bestimmte Dienstleistungen mitnutzen, die sowohl für die „EU-Säule“ als auch für den zwischenstaatlichen Bereich der ESA von Belang sind.

Die Schaffung einer „EU-Säule“ innerhalb der ESA hätte keine Auswirkungen auf die Arbeitsweise der restlichen Abteilungen des zwischenstaatlichen Bereichs der ESA in seiner derzeitigen Form. Diese Lösung würde eine eingehendere Analyse der rechtlichen und institutionellen Aspekte erforderlich machen, insbesondere in Bezug auf die politische Verantwortlichkeit und die Entlastungsverfahren. Abschließend müsste der oben beschriebene pragmatische Ansatz in vollem Einklang mit den geltenden Haushaltsregeln und insbesondere den in der Haushaltsordnung verankerten Grundsätzen¹⁴ umgesetzt werden.

3.4. Option 4: Die ESA wird zu einer EU-Agentur (zum Teil weiterhin mit zwischenstaatlichem Charakter)

Bei dieser Option wird die ESA zu einer Agentur der EU. Diese Weltraumagentur der Europäischen Union würde bestimmte Strukturen für eine einfachere zwischenstaatliche Zusammenarbeit beibehalten (etwa optionale Programme, die sich von EU-Programmen unterscheiden und direkt von den Mitgliedstaaten und nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden). Die Agentur hätte eine EU-Rechtsgrundlage und würde dem EU-Recht unterliegen.

4. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die vier oben umrissenen Optionen gehen auf die Beschränkungen der derzeitigen Verbindungen zwischen der EU und der ESA unterschiedlich ein und weisen jeweils Vor- und Nachteile auf. Ferner wären auch ganz unterschiedliche Anstrengungen zu deren Umsetzung erforderlich.

Die Optionen wurden ausgehend von zwei Hauptgesichtspunkten bewertet: (i) ihre „Wirksamkeit“, d. h. die Fähigkeit, die derzeitigen strukturellen Probleme und operationellen Ineffizienzen anzugehen, die Ersparungen bei den Personalkosten und die Folgen für die

¹² In den Beziehungen zum Europäischen Parlament.

¹³ Der Begriff „EU-Säule“ war Gegenstand der Überlegungen der Kommission über ihre Beziehungen mit der ESA und wurde als ein Schritt in Richtung der langfristig angestrebten Annäherung betrachtet. In ihrer Mitteilung vom April 2011 wies die Kommission darauf hin, „dass die ESA sich Strukturen schaffen sollte, die ausschließlich dem Management der Unionsprogramme dienen“. In der Mitteilung vom November 2012 führte die Kommission ferner aus, dass die ESA mit Blick auf das langfristige Ziel der Annäherung „die erforderlichen Organisationsanpassungen (Haushalt und interne Beschlussfassung) vornehmen [sollte], um sicherzustellen, dass von der Kommission auf die ESA übertragene Aufgaben innerhalb eines EU-ähnlichen Umfelds ausgeführt werden (d. h. von einer eigenen Direktion, die für die EU-Programme innerhalb der ESA zuständig ist)“. Diese Option wird auch von der ESA im Zusammenhang mit den (anlässlich der ESA-Ratssitzung auf Ministerienebene im November 2012 angestoßenen) Überlegungen über ihre zukünftige Entwicklung geprüft.

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union; ABl. L 298 vom 26.10.2012 (siehe Teil I Titel II).

Vorlaufzeiten bei der Entscheidungsfindung sowie (ii) die „Nebenkosten“ der Optionen, die danach bewertet werden, wie einfach und rasch die erforderlichen rechtlichen Anpassungen umzusetzen sind. Ausgehend von dieser Grundlage wurde eine Rangfolge der Optionen ausgearbeitet.

Eine qualitative Analyse der Eignung der Optionen zur Überwindung der ermittelten strukturellen Hindernisse zeigt, dass mit Option 1 keines der Hindernisse auf struktureller Ebene angegangen wird; bei Option 2 werden einige der Hindernisse angegangen, aber nur in beschränktem Maße; bei den Optionen 3 und 4 dagegen werden diese dieser Hindernisse weitgehend beseitigt (vollständig bei Option 4 und fast vollständig bei Option 3). Insbesondere gilt:

- Die fehlende Übereinstimmung der Finanzregeln wird bei den Optionen 4 und 3 fast vollständig behoben. Die Option 2 beseitigt diese fehlende Übereinstimmung weitgehend, wobei es etwas weniger wahrscheinlich ist, dass Finanzverfahren zum Einsatz kommen werden, die mit denjenigen der EU vergleichbar sind.
- Die Asymmetrie bezüglich der Mitgliedstaaten wird durch die Umwandlung der ESA in eine EU-Agentur und von der ESA/„EU-Säule“ weitgehend beseitigt. Eine verstärkte Zusammenarbeit unter den derzeitigen Bedingungen schafft hier in weitaus geringerem Maße Abhilfe.
- Die Asymmetrie in Fragen der Sicherheit und Verteidigung wird durch die Optionen 3 und 4 weitgehend und durch die Option 2 in beschränktem Maße verringert. Die Gefahr des Verkaufs sensibler Technologien droht bei allen Optionen weiterhin, obgleich die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Mitgliedstaaten bei den Lösungen 3 und 4 größer sind.
- Das Problem der fehlenden Mechanismen zur Koordinierung der Politik wird bei Option 4 fast vollständig und bei den Optionen 3 und 2 in beschränktem Umfang gelöst. Die politische Koordinierung und die Ausrichtung industriepolitischer Zielsetzungen werden durch eine Annäherung zwischen der ESA und der EU verbessert. Die abgestimmte Entscheidungsfindung wird voraussichtlich problematisch bleiben, es sei denn, die ESA wird zu einer EU-Agentur.

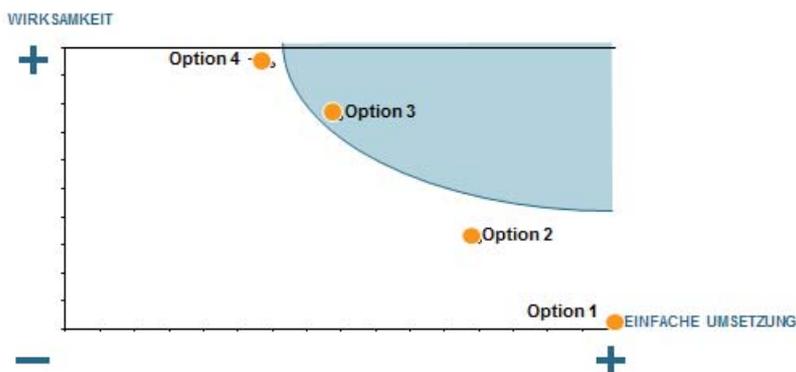
Die Optionen können weitere positive Folgen (Vorteile) bringen, nämlich Kostensparungen aufgrund der potenziellen Verringerung der Vorlaufzeiten der Entscheidungen zur Programmumsetzung und der Optimierung des Personalstands bei Kommission und ESA.

Was die rechtlichen Anpassungen angeht, die zur Umsetzung der einzelnen Optionen erforderlich wären, führt die Analyse zu dem Schluss, dass Option 2 relativ einfach umsetzbar wäre. Option 2 würde entweder Änderungen des bestehenden Rahmenabkommens zwischen EU und ESA erforderlich machen oder ein neues Abkommen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Option 3 – vorbehaltlich einer detaillierten quantitativen Kosten-Nutzen-Analyse und einer Bewertung der komplexen institutionellen und rechtlichen Folgen dieser Lösung, auch jener etwaiger Änderungen des ESA-Rechtsrahmens – einen EU-Rechtsakt erforderlich machen würde, in dem unter anderem die Aufgaben der „EU-Säule“ sowie die strukturellen und finanziellen Erfordernisse definiert werden.

Die Option 4 scheint komplexer zu sein. Hier würde die ESA nicht mehr als zwischenstaatliche Organisation bestehen, sondern eine EU-Agentur errichtet werden. Das Statut der Bediensteten (sowie Übergangsbestimmungen) und eine Haushaltsordnung dieser neuen Agentur müssten angenommen werden. Diese Option wird auch als die am wenigsten praktikable Lösung betrachtet, da sie einen schwierigen Umsetzungsprozess sowie einen politischen Konsens voraussetzen würde, der in absehbarer Zukunft nur schwer zu erzielen sein dürfte.

Ausgehend von einer Kombination der verschiedenen Beurteilungskriterien vermittelt die nachfolgende Abbildung einen ersten Überblick über die Optionen unter Abwägung von „Kosten“ und „Wirksamkeit“. Da die geprüften Optionen einander nicht ausschließen, könnten auch je nach Zeitrahmen mehrere Optionen in Erwägung gezogen werden.

Abbildung: Vorläufige Rangfolge der Kostenwirksamkeit der Optionen



Quelle: Roland Berger Strategy Consultants, „Evolution of EU-ESA relations: cost/benefit assessment of options“

In dem jüngsten Bericht der ESA „Status of ESA/EU relations – Scenarios assessment“ (Stand der Verbindungen zwischen der ESA und der EU – Beurteilung der Szenarien), der dem ESA-Rat vom 19. Dezember 2013 als eine der laufenden Maßnahmen im Anschluss an die politische Erklärung vorgelegt wurde, die anlässlich der Ratssitzung auf Ministerebene vom 20. November 2012 angenommen wurde, werden die Szenarien mit dem Titel „Improved Status quo“ (Verbesserter Status quo) und „EU-Chamber“ (EU-Kammer) als die Szenarien mit den größten Erfolgsaussichten angesehen. Diese beiden Szenarien scheinen Ähnlichkeiten mit den Optionen 2 und 3 dieses Berichts aufzuweisen. Nach dem ESA-Bericht „würde der verbesserte Status quo kurzfristig durch spezifische programmbasierte Vereinbarungen ausgehend von bestehenden Rechtsinstrumenten auf der Seite der EU (z. B. Verordnungen) und der ESA (z. B. Übereinkommen) umgesetzt werden [...]. Mittelfristig könnte dieses Szenarium entweder zu einer Revision des Rahmenabkommens oder zum Abschluss einer neuen Kooperationsvereinbarung führen.“ Dem Bericht ist Folgendes zu entnehmen: „Die „EU-Kammer“ wäre eine eigens zu diesem Zweck eingerichtete, selbstständige Struktur, die die derzeitige Rechtsstruktur der ESA, die unverändert bleibt, ergänzen würde [...]. Dieses Szenarium würde bedeuten, dass es unter dem gemeinsamen ESA-Dach zwei parallele „Kammern“ geben würde: eine zwischenstaatliche und eine EU-Kammer.“ In dem Bericht wird auch ein drittes Szenarium vorgestellt – eine „EU-Agentur“ – als eine Option, die von der langfristigen Vision für den Zeitraum nach 2020 abhängt, über die von den ESA-Mitgliedstaaten noch keine Einigung erzielt wurde.

5. SCHLUSSFOLGERUNG UND NÄCHSTE SCHRITTE

Die oben dargelegten Analysen sollen Einblick in die einzelnen Optionen und deren Potenzial zur Verminderung struktureller Probleme und zur Optimierung der derzeitigen Struktur für die Verbindungen zwischen EU und ESA gewähren. Diese Erkenntnisse ermöglichen jedoch in dieser Phase noch keine Festlegung auf eine der Optionen.

Gemäß der externen Studie „bietet die Schaffung einer eigens zu diesem Zweck bei der ESA [...] eingerichteten Stelle mittelfristig den besten Kompromiss zwischen erwarteter Wirksamkeit und problemloser Umsetzung“. Die Kommission erkennt die Vorteile dieser Option an, die weiter mit der ESA analysiert und erörtert werden sollte, damit die rechtlichen und technischen Folgen sowie die Auswirkungen auf die Humanressourcen umfassend eingeschätzt werden können. Der Vorteil dieser Option würde darin bestehen, dass die zwischenstaatliche Struktur der ESA beibehalten werden würde, während zugleich ein angemessener Rahmen zur Verwaltung der von der EU eingebrachten Finanzmittel geschaffen werden würde.

Obgleich mit der Option 3 besser auf die strukturellen Probleme der Beziehungen zwischen EU und ESA reagiert werden könnte, sollte die Option 2 (Überarbeitung des bestehenden Rahmenabkommens) zusammen mit der Option 3 in Erwägung gezogen werden.

Es sei auch unterstrichen, dass – wie in der Mitteilung vom November 2012 erwähnt – die Übertragungsvereinbarungen zu der Annäherung zwischen ESA und EU beigetragen und die Effizienz im operativen Bereich und die Arbeitsbeziehungen zwischen EU und ESA mit verbessert haben, wie es bei der Beteiligung der ESA an der Umsetzung von Galileo und Copernicus der Fall war. Die Optionen 2 und 3 sollten folglich unter Berücksichtigung der Verbesserungen der Arbeitsvereinbarungen zwischen EU und ESA beurteilt werden, die durch derartige Übertragungsvereinbarungen erzielbar sind.

Die Kommission ist der Ansicht, dass der gewählte Weg in die Zukunft für beide Organisationen, die EU und die ESA, einen Mehrwert bringen und eine Verwischung der politischen Verantwortlichkeiten vermeiden sollte. Die gewählte Option sollte pragmatisch sein und auf einen Big-Bang-Ansatz verzichten. Gleichzeitig sollte jedoch eine solide und nachhaltige (Rechts-)Grundlage geschaffen werden, auf der sich diese Beziehungen langfristig – mit Blick auf 2020 und die Zeit danach – so entwickeln können, dass die anwendbaren Finanzvorschriften und insbesondere die in der Haushaltsordnung verankerten Grundsätze in vollem Umfang eingehalten werden. Die Folgen für die laufenden Programme sind sorgfältig zu prüfen, damit das Risiko einer etwaigen Unterbrechung zu sinkt.

Die Kommission kommt unter anderem mit diesem Bericht der (in den Schlussfolgerungen vom Februar 2013 ausgesprochenen) Aufforderung des Rates nach, Vorschläge zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen EU und ESA auszuarbeiten. Auf der Grundlage dieser ersten Bewertung wird die Europäische Kommission die Gespräche mit den Mitgliedstaaten und dem Generaldirektor der ESA zur weiteren Abstimmung der rechtlichen und fachlichen Analyse der Optionen intensivieren, um sowohl von der Kommission als auch vom ESA-Generaldirektor aufeinander abgestimmte Vorschläge für einen kohärenten Ansatz bei der Festlegung des zukünftigen Rahmens der Beziehungen zwischen den beiden Organisationen zu erhalten.

Die ESA wird voraussichtlich anlässlich der Ratssitzung auf Ministerebene im Dezember 2014 eine Entscheidung über die weitere Entwicklung der Agentur treffen.

Für die EU-Seite wird der vorliegende Bericht in die Debatte im Rat einfließen, damit dieser die politische Richtung für die nächsten Schritte vorgeben kann, die in enger Zusammenarbeit mit dem Generaldirektor der ESA ergriffen werden müssen. Die Kommission könnte je nach

Ausgang dieser Gespräche und Verlauf des Dialogs mit der ESA sowie vorbehaltlich einer weiteren internen Prüfung der Lösungen konkrete Vorschläge zur Umgestaltung des derzeitigen Rahmens der Verbindungen zwischen der EU und der ESA gegen Ende 2014 bzw. Anfang 2015 vorlegen.

Dieses Dokument greift künftigen Vorschlägen der Kommission nicht vor, die auf einer gleichzeitig vorgelegten, umfassenden Folgenabschätzung basieren werden, in der zumindest die Folgen der Optionen 2 und 3 eingehend beschrieben und quantifiziert werden. Insbesondere sind weitere Arbeiten erforderlich, um zu beurteilen, wie effizient sich diese Optionen in Sachen Koordinierung und Umsetzung erweisen und wie sich die Folgen des gemeinsamen Vorgehens von EU und ESA auf die politischen Zielvorgaben der EU insgesamt (z. B. auf die strategische Bedeutung der Raumfahrt für Europa, den Beitrag der Raumfahrtaktivitäten zur Lösung von gesellschaftspolitischen Herausforderungen und zur Wettbewerbsfähigkeit der EU-Raumfahrtindustrie) auswirken. Die Analyse sollte sich auch vorausschauend mit Fragen wie der langfristigen technologischen, industriellen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie potenziellen globalen Entwicklungen, die einen Einfluss auf die Beziehungen der EU mit der ESA haben könnten, befassen.