



Brüssel, den 28.9.2016
SWD(2016) 314 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Bericht über die Überarbeitung der Ausfuhrkontrollpolitik der EU

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung, der technischen Unterstützung und der Durchfuhr betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Neufassung)

{COM(2016) 616 final}

{SWD(2016) 315 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung der Überarbeitung der EU-Ausfuhrkontrollpolitik
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
Das derzeitige Ausfuhrkontrollsystem der EU ist nicht voll und ganz darauf ausgelegt, mit den im Wandel begriffenen oder auch neuen Sicherheitsrisiken, dem raschen Fortschritt von Technik und Wissenschaft sowie den Veränderungen des Handels und der wirtschaftlichen Abläufe Schritt zu halten. Dem Handel mit Technologien für digitale Überwachung, der im Entstehen begriffen ist, und den damit verbundenen Risiken für die internationale Sicherheit und die Menschenrechte wird mit dem derzeitigen System zudem nicht klar Rechnung getragen. Aus einer wirtschaftlichen Perspektive betrachtet, bringt das System sowohl für die Wirtschaft als auch für die Behörden einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich und lässt manchmal auch rechtliche Klarheit vermissen. Darüber hinaus wird es in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt und angewandt, was zu Durchführungsasymmetrien und zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führt. Von dieser Problematik ist ein breites Spektrum von Wirtschaftsbeteiligten aus zahlreichen Branchen betroffen, darunter auch KMU, wohingegen die Aspekte der Sicherheit und der Menschenrechte für Gruppen wie Dissidenten oder Aktivisten in Drittländern, aber auch für die gesamte Bevölkerung der EU von Belang sind.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
Mit der Überarbeitung der EU-Ausfuhrkontrollpolitik sollen die allgemeinen politischen Ziele der Union gefördert werden, die laut Artikel 3 AEUV Folgendes umfassen: „Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, (...) zu freiem und gerechtem Handel, (...) und zum Schutz der Menschenrechte, (...)“. Die konkreten politischen Ziele sind: Anpassung an den Wandel der Sicherheitsrisiken und -bedrohungen, Schritt halten mit dem raschen technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, Verhinderung der Ausfuhr von Technologien für digitale Überwachung, die Menschenrechtsverletzungen nach sich zieht, Abbau der Wettbewerbsverzerrungen und des administrativen Kostenaufwands im Binnenmarkt, Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen weltweit und effektive und einheitliche Anwendung der Kontrollen in der gesamten EU.
Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
Die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck ist Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik. Die EU ist somit befugt, tätig zu werden, weil sie nach Artikel 207 AEUV die ausschließliche Zuständigkeit besitzt. Nur wenn die EU tätig wird, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden eng zusammenarbeiten und die Kontrollen einheitlich anwenden, lassen sich diese Ziele verwirklichen. Eines Eingreifens der EU bedarf es ferner, um die Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu beseitigen und den Dialog mit den wichtigsten Handelspartnern zu intensivieren, damit weltweit gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen hergestellt werden. Zudem muss die EU zum Schutz der Grundrechte handeln, die in der Grundrechtecharta festgelegt sind. Die ermittelten Optionen für eine Überarbeitung stehen im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil sie sich auf das für die Erreichung der Ziele erforderliche Mindestmaß beschränken.
B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?
In Anbetracht der Initiativen, die in der Mitteilung COM(2014) 244 der Kommission ins Auge gefasst wurden, konnten fünf Optionen ermittelt werden, die von einem Basisszenario (keine Änderung der Politik) bis zu einer umfassenden Neuordnung und kompletten Vereinheitlichung des Ausfuhrkontrollsystems reichen.
Um die Auswirkungen der unterschiedlichen Optionen für eine Überarbeitung zu bewerten, wurde eine eingehende Analyse durchgeführt. Die Optionen 2 (Unterstützung bei Durchführung und Durchsetzung), 3 (Ausbau des EU-Systems) und 4 (Modernisierung des EU-Systems) wurden mit der Option 1, dem Basisszenario verglichen. Ausgangspunkte der Bewertung waren die eigene Analyse und die praktische Erfahrung der Kommissionsdienststellen, die Daten und Beiträge aus den Mitgliedstaaten, die Ergebnisse einer externen Datenerhebungsstudie und die Ergebnisse der Konsultationen der Interessenträger. Eine fünfte Option (Umgestaltung des EU-Systems) würde das Vorgehen der EU bei den Ausfuhrkontrollen radikal ändern und stieß auf scharfe Kritik der Mitgliedstaaten und Interessenträger, so dass sie nicht weiter geprüft wurde.
Wenn man die Kriterien der Auswirkung auf die Wirtschaft und die Sicherheit zugrundelegt, erscheint Option 3 am effizientesten und wirksamsten. Allerdings erweist sich Option 4 als unverzichtbar für das Ziel, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, die durch das Fehlen geeigneter Kontrollen der Technologie für digitale Überwachung verursacht werden. Daher besteht die „bevorzugte Option“ aus den Optionen 3 und 4.
Wer unterstützt welche Option?
Die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft haben anerkannt, dass das Ausfuhrkontrollsystem einer Modernisierung bedarf, die sich in groben Zügen an den Optionen 2 und 3 orientiert, obgleich ihre Standpunkte zu einzelnen Punkten unterschiedlich ausfallen.

Das Europäische Parlament und die Zivilgesellschaft traten für ein energisches Handeln der EU ein, um die Ausfuhr von Technologien für digitale Überwachung zu kontrollieren (Option 4). Die Kommission und der Rat haben ebenfalls anerkannt, dass die EU hier tätig werden muss.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Was sind die Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Da es keine amtlichen Statistiken über die Herstellung von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und den Handel damit gibt und die einschlägigen quantitativen Daten hauptsächlich den Wert und die Menge der erteilten Genehmigungen betreffen, beruht die Folgenabschätzung der spezifischen Maßnahmen überwiegend auf einer qualitativen Analyse.

Der Schwerpunkt von Option 3 liegt auf der Modernisierung der geltenden rechtlichen Vorschriften. Durch sie wird ein Beitrag zur Erreichung der meisten spezifischen Ziele geleistet und sie ist am besten geeignet, auch bei den allgemeinen Zielen einen deutlichen Fortschritt zu erzielen; das Ziel des Schutzes der Menschenrechte ist die einzige Ausnahme davon. Sie hätte einen Abbau des Verwaltungsaufwands für die Ausführer und die Behörden zur Folge und würde gleichzeitig die wichtigsten rechtlichen Bestimmungen präzisieren. Darüber hinaus würde sie auch die Wirksamkeit und die EU-weite Einheitlichkeit der Kontrollen steigern und dadurch die Sicherheit erhöhen; außerdem würde sie gleiche Bedingungen für die Wettbewerber auf dem Weltmarkt fördern.

Mit der Option 4 würde auf die Verbreitung der Technologien für digitale Überwachung reagiert, deren Mißbrauch die internationale Sicherheit und die Menschenrechte gefährdet. Sie würde für verlässliche und flexible Mechanismen zur Kontrolle dieser Technologien sorgen und dürfte sich in erheblichem Umfang positiv auf die Sicherheit und die Menschenrechte auswirken.

Welche Kosten entstehen durch die bevorzugte Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Kurzfristig würde die Option 3 in den Behörden der Mitgliedstaaten zusätzliche Verwaltungskosten für die Umstellung mit sich bringen, die jedoch durch Effizienzsteigerungen und Senkung der Verwaltungskosten ausgeglichen werden, sobald die neuen Vorschriften in der Praxis angewandt werden. Für die Wirtschaftsbeteiligten führt die Option 3 zu einer Senkung der Verwaltungskosten.

Die Option 4 könnte bei den Wirtschaftsbeteiligten und den Behörden auf nationaler und EU-Ebene die Verwaltungskosten erhöhen, weil eine neue Kontrollebene eingeführt würde. Sie könnte weltweit auch zu neuen Wettbewerbsverzerrungen führen, da nicht gewährleistet werden kann, dass alle anderen wichtigen Technologielieferanten (z. B. China, die USA) ähnliche Kontrollen einführen werden. Insofern als die Option 4 nur sehr spezifische Technologien betrifft, dürften sich die negativen wirtschaftlichen Folgen lediglich auf einen spezialisierten Industriezweig mit einem geringen Handelsvolumen beschränken.

Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?

Von Ausfuhrkontrollen für Güter mit doppeltem Verwendungszweck ist ein breites Unternehmensspektrum (sowohl Ausführer als auch Hersteller) aus unterschiedlichen Branchen betroffen, die von der Energiewirtschaft über die Raumfahrt-, Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie, Verkehr und Navigation, Telekommunikation, Chemie und Elektronik bis hin zur Halbleiter- und Computerindustrie reichen. Auch KMU sind hier tätig. So stellten beispielsweise im Jahr 2012 Unternehmen mit weniger als 10 Arbeitnehmern 76,7 % aller Unternehmen in der Verteidigungsindustrie (die auch Güter mit doppeltem Verwendungszweck herstellt).

Der mehrheitlichen Meinung aller Antwortenden der öffentliche Konsultation zufolge würde die Überarbeitung der Ausfuhrkontrollpolitik die Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck für KMU „wahrscheinlich erleichtern“. Ein wichtiger Aspekt ist, dass die industriellen Interessenträger nur insoweit von den Änderungen der Ausfuhrkontrollen betroffen werden, als sie für den jeweils gehandelten Typ von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck gelten.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Mit der Option 3 dürfte eine Senkung des Verwaltungsaufwands für die Genehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten einhergehen. Andererseits wird die Einführung neuer Ausfuhrkontrollen für Technologien für digitale Überwachung nach Option 4 Verwaltungsressourcen in den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten binden.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Mit positiven Auswirkungen ist bei der Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen, dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt, der Herstellung weltweit gleicher Wettbewerbsbedingungen und der Sicherheit zu rechnen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Politikmaßnahme überprüft?

Die Durchführung wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten überwacht werden. Jährliche Berichterstattung und Datenerhebung werden die Grundlage für die Überwachung und Bewertung der Durchführung sowie für die Unterrichtung von Parlament und Rat darstellen.

Binnen fünf Jahren nach deren Inkrafttreten wird die Kommission diese neue Initiative evaluieren, um ihre tatsächlichen Auswirkungen sowie ihre Effizienz und Wirksamkeit zu bewerten.