



Brüssel, den 30.11.2016
COM(2016) 762 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG zur Vergabe öffentlicher Aufträge in den
Bereichen Verteidigung und Sicherheit gemäß Artikel 73 Absatz 2 dieser Richtlinie**

{SWD(2016) 407 final}

1. EINFÜHRUNG

Die Richtlinie 2009/81/EG (die Richtlinie) enthält Bestimmungen zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit nach wettbewerbsorientierten Ausschreibungsverfahren basierend auf den Prinzipien von Transparenz und Gleichbehandlung.

In diesem nach Artikel 73 Absatz 2 der Richtlinie erforderlichen Bericht werden die wichtigsten Ergebnisse einer Überprüfung der Umsetzung der Richtlinie zusammengefasst und es werden auf der Grundlage dieser Ergebnisse Vorschläge zum künftigen Vorgehen vorgelegt. In der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ist die detaillierte Bewertung der Richtlinie enthalten.

Im Rahmen der Überprüfung werden die Funktionsweise der Richtlinie und, soweit aufgrund der kurzen Zeitspanne seit Ablauf der Umsetzungsfrist und dem noch kürzeren Zeitraum seit der tatsächlichen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten möglich, die Auswirkungen auf die verteidigungstechnologische und -industrielle Basis bewertet.¹ Für die Überprüfung wurden im Wesentlichen folgende Quellen herangezogen die Tenders Electronic Daily-Datenbank (TED/ABl.), eine öffentliche Online-Konsultation und Konsultationstreffen mit Mitgliedstaaten und Interessenträgern, Eurostat und der IHS Jane's Verteidigungsdatenbank².

2. HINTERGRUND

Das konkrete Hauptproblem, das die Kommission zu ihrem Vorschlag veranlasste und letztlich zum Erlass der Richtlinie im Jahr 2009 führte, bestand darin, dass die Mitgliedstaaten – insbesondere auf der Grundlage von Artikel 296 Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag (nunmehr Artikel 346 Absatz 1 Buchstabe b AEUV) – fast automatisch die Vergabe von Aufträgen für militärische Ausrüstung von den EU-Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge ausgenommen hatten. Als Hauptursache für dieses Problem wurde zum damaligen Zeitpunkt ausgemacht, dass die EU-Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge den spezifischen Bedürfnissen für die Beschaffung von Verteidigungs- und sensiblen Sicherheitsgütern nicht Rechnung trugen.

Zwischen 2011 und 2015 betrug der Gesamtwert der Ausgaben bei der Vergabe von Aufträgen für Verteidigungsgüter in den 28 EU-Mitgliedstaaten und den EWR-Ländern zwischen 81 und 82 Mrd. EUR pro Jahr.³ Das wesentliche Ziel der Richtlinie ist die Sicherstellung, dass die Beschaffung von Verteidigungs- und sensiblen Sicherheitsgütern auf diesem Markt gemäß den EU-Vorschriften auf der Grundlage von Wettbewerb,

¹ Wie in Artikel 73 Absatz 2 der Richtlinie vorgegeben, konzentriert sich die Bewertung hauptsächlich auf die verteidigungstechnologische und -industrielle Basis, wenngleich die Richtlinie auch auf die Vergabe von Aufträgen für sensible Sicherheitsgüter Anwendung findet.

² Nähere Informationen zur Bewertungsmethode finden sich in Abschnitt 4 und Anhang III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

³ Dabei handelt es sich um die gesamtstaatlichen Ausgaben für militärische Verteidigungsgüter, die sich aus Bruttoanlageinvestitionen und Vorleistungen zusammensetzen, unabhängig davon, ob die Richtlinie auf konkrete Käufe Anwendung findet. Weitere Informationen finden sich in Abschnitt 2.1.1. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Transparenz und Gleichbehandlung erfolgt. Mit der Richtlinie soll dieses Ziel durch maßgeschneiderte Vorschriften für diese Auftragsvergaben erreicht werden und dadurch die Inanspruchnahme von Ausnahmen, insbesondere derer nach Artikel 346 AEUV, auf Ausnahmefälle beschränkt werden. Auf diese Weise soll mit der Richtlinie die Errichtung eines offenen und wettbewerbsfähigen europäischen Marktes für Verteidigungsgüter (EDEM) unterstützt und damit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis (EDTIB) gestärkt werden.

3. DURCHFÜHRUNG

3.1. Umsetzung

Insgesamt kam es bei der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten zu erheblichen Verzögerungen. Die entsprechende Frist lief am 21. August 2011 ab. Bis dahin meldeten jedoch nur drei Mitgliedstaaten eine vollständige Umsetzung. In 19 Mitgliedstaaten erfolgte die Umsetzung bis März 2012. Die Meldung über die vollständige Umsetzung erfolgte im Mai 2013.

Die Kommission konnte keine grundsätzlichen Probleme hinsichtlich der Übereinstimmung der einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen mit der Richtlinie feststellen, d. h., es gibt keine Probleme, die die allgemeine Funktionsweise der Richtlinie beeinträchtigen könnten. Dennoch sind für einige wenige Bestimmungen der Richtlinie bestimmte Fragen zu klären.⁴

Vor der Verabschiedung der Richtlinie wandten 18 Mitgliedstaaten systematisch Ausgleichsvorschriften an (d. h. für alle Aufträge oder Aufträge ab einem bestimmten Wert), nach denen ein finanzieller Ausgleich durch ausländische Lieferanten bei der Beschaffung von Verteidigungsgütern von diesen verlangt wurde. Diese Vorschriften standen eindeutig weder im Einklang mit EU-Verträgen noch mit der ordnungsgemäßen Umsetzung und Anwendung der Richtlinie. Mittlerweile haben die Mitgliedstaaten ihre Ausgleichsvorschriften entweder außer Kraft gesetzt oder geändert. In den verbliebenen Vorschriften ist festgelegt, dass Ausgleich/Gegenleistungen für die Industrie nur verlangt werden können, wenn zuvor in einer Einzelfallanalyse geprüft wurde, ob die Bedingungen in Artikel 346 AEUV erfüllt sind. Es bleibt jedoch nach wie vor die Frage, wie in der konkreten Beschaffungspraxis sichergestellt werden kann, dass der Rückgriff auf Forderungen nach Ausgleich/Gegenleistungen an die Industrie den strengen Bedingungen für die Anwendung von Artikel 346 AEUV entspricht.

3.2. Verwendung der Richtlinie

Mit ihrem Inkrafttreten wurde die **Richtlinie** fast sofort **in Anspruch genommen** und **verzeichnete einen deutlichen Aufwärtstrend**. Seit ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten hat sich der Wert der im Rahmen der Richtlinie vergebenen Aufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit mehr als verzehnfacht. Der **Gesamtwert der im Rahmen der Richtlinie vergebenen Aufträge in den Bereichen Verteidigung und**

⁴ Weitere Informationen finden sich in Abschnitt 5.1.2. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Sicherheit belief sich zwischen 2011 und 2015 auf rund 30,85 Mrd. EUR.⁵ Aufträge für Verteidigungs- und Sicherheitsgüter wurden auch im Einklang mit den Richtlinien zur Vergabe von Aufträgen im zivilen Bereich erteilt und beliefen sich hier auf weitere 8 Mrd. EUR, wodurch sich der Gesamtwert der im Rahmen von EU-Beschaffungsvorschriften vergebenen Aufträge zwischen 2011 und 2015 auf fast 39 Mrd. EUR beläuft.

Die Verwendung der Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten ist jedoch nach wie vor uneinheitlich. Die von britischen Behörden vergebenen Aufträge machten (mit fast 17 Mrd. EUR) mehr als die Hälfte des Wertes der im Rahmen der Richtlinie vergebenen Aufträge im Berichtszeitraum von fünf Jahren aus. Frankreich, Polen, Deutschland und Italien, die zu den Mitgliedstaaten mit den höchsten Verteidigungsausgaben gehören, folgten in der Rangliste. Zwischen 2011 und 2015 wurden seitens der Vergabebehörden der folgenden sechs Mitgliedstaaten keine Auftragsvergabebeachtmachungen veröffentlicht: Zypern, Griechenland, Irland, Malta, Luxemburg und Spanien.⁶ Darüber hinaus gibt es auch deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, wenn man den Wert der im Rahmen der Richtlinie vergebenen Aufträge mit den zur Verfügung stehenden Mitteln (Verteidigungsausgaben) vergleicht. Dieser Indikator zeigt Unterschiede, die z. B. von Litauen (38,4 %), der Slowakei (36,4 %), dem Vereinigten Königreich (17,7 %), Frankreich (10,3 %) bis zu den Niederlanden (1,3 %), Schweden und Österreich (1 %) reichen.

Im Hinblick auf die Verwendung von Verfahren ist anzumerken, dass diejenigen mit einer vorherigen Veröffentlichung und einem Aufruf zum Wettbewerb 60 % der Auftragsvergabebeachtmachungen und 76 % des Gesamtwertes ausmachten. Die Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Angebotsausschreibung machten 38 % bzw. 23 % aus.

Schätzungen in Bezug auf die Unterteilung zwischen Verteidigungs- und Sicherheitsaufträgen zeigen, dass es sich in der überwiegenden Mehrzahl um die Vergabe von Aufträgen für Verteidigungsgüter handelte. Aufträge im Bereich der sensiblen Sicherheitsgüter machten 7 % aller Bekanntmachungen und 3 % des entsprechenden Wertes aus.

4. ERGEBNIS DER BEWERTUNG

Die Richtlinie wurde anhand von fünf Kriterien bewertet: Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert.

⁵ Da in einem wesentlichen Anteil an Bekanntmachungen über vergebene Aufträge der endgültige Auftragswert nicht genannt wird, handelt es sich bei den 30,85 Mrd. EUR um den Mindestwert für alle im Rahmen der Richtlinie vergebenen Aufträge. Wenn die fehlenden Informationen durch durchschnittliche Auftragswerte ergänzt werden, könnte sich dieser Wert auf ca. 34,55 Mrd. EUR erhöhen.

⁶ In diesen Ländern wurde eine Reihe von Auftragsvergabebeachtmachungen im Verteidigungsbereich im Rahmen der Richtlinien über die Auftragsvergabe im zivilen Bereich veröffentlicht. Weitere Informationen finden sich in Abschnitt 5.3.1.1. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

4.1. Wirksamkeit

Das wesentliche Element der Bewertung ist die Überprüfung, ob – und in welchem Umfang – die Ziele der Richtlinie erreicht wurden.

4.1.1. Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung auf dem europäischen Markt für Verteidigungsgüter (EDEM)

Wesentliches Ziel dieser Richtlinie ist es, einen Beitrag zur Errichtung eines offenen und wettbewerbsfähigen EDEM zu leisten, indem gewährleistet wird, dass öffentliche Aufträge in den Bereichen Verteidigung und sensible Sicherheit durch wettbewerbsorientierte und faire Beschaffungsverfahren vergeben werden.

Im (Referenz)-Zeitraum 2008 bis 2010 belief sich der durchschnittliche Jahreswert für die in der gesamten EU veröffentlichten Auftragsvergaben in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit auf 2,9 Mrd. EUR und ca. 3,3 % der gesamten Ausgaben im Bereich Verteidigungsgüter.⁷ Nach Inkrafttreten der Richtlinie betrug der durchschnittliche Jahreswert für die in der gesamten EU veröffentlichten Aufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit ca. 6,2 Mrd. EUR bzw. 7,8 Mrd. EUR, wenn man Beschaffungen von Verteidigungs- und Sicherheitsgütern im Auftragswesen im zivilen Bereich hinzunimmt. Dies entspricht **7,6 % bzw. 9,5 % der Gesamtausgaben für Verteidigungsgüter im Referenzzeitraum.**

Dies zeigt, dass die Richtlinie dazu geführt hat, dass sich der Wert der in der gesamten EU veröffentlichten und nach auf Transparenz und Gleichbehandlung beruhenden Regeln ausgeschriebenen und vergebenen Verteidigungs- und Sicherheitsaufträge **mehr als verdoppelt** hat. Wie jedoch schon weiter oben angesprochen, fällt **der Anwendungsgrad der Richtlinie** und damit der Zuwachs an Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor **unterschiedlich aus.**

Trotz des positiven Trends bei den gestiegenen Volumina hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge nach EU-Vorschriften ergab die Bewertung, dass **ein sehr hoher Teil der Ausgaben für Verteidigungsgüter nach wie vor ohne Berücksichtigung der Richtlinie stattfindet.** Insbesondere wurde die **Richtlinie nur in einem sehr geringen Maße bei der Vergabe von Aufträgen für hochwertige, strategische und komplexe Verteidigungssysteme genutzt.**⁸ Es gibt jedoch einige neuere Beispiele für Ausschreibungen für komplexe Verteidigungssysteme, die gemäß der Richtlinie durchgeführt wurden.⁹

In Bezug auf die grenzüberschreitende Durchdringung bei Auftragsvergaben ergab die Bewertung, **dass ca. 10 % der im Rahmen der Richtlinie vergebenen**

⁷ Darunter fallen sowohl Aufträge, die im Amtsblatt bzw. in TED im Rahmen von Richtlinien zur Vergabe von Aufträgen im zivilen Bereich veröffentlicht wurden, als auch Aufträge, die im Electronic Bulletin Board der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) veröffentlicht wurden.

⁸ Weitere Informationen finden sich in Abschnitt 6.1.2. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

⁹ Das bekannteste Beispiel ist eine Auftragsbekanntmachung der deutschen Behörden im Juli 2015 über die Vergabe eines Auftrags für Mehrzweck-Kampfschiffe.

Auftragssumme direkt an ausländische Unternehmen ging.¹⁰ Beim Vergleich der Ergebnisse mit dem Referenzzeitraum scheint es (trotz einiger methodischer Unstimmigkeiten), dass seit dem Inkrafttreten der Richtlinie die direkte grenzüberschreitende Auftragsvergabe in der EU im Vergleich zu den Gesamtausgaben für Verteidigungsgüter annähernd gleich geblieben ist.

Eine grenzüberschreitende Auftragsvergabe liegt vor, wenn Unternehmen, die von ihrem heimischen Markt aus tätig sind, an Ausschreibungen in anderen Mitgliedstaaten teilnehmen und jeweils den Zuschlag erhalten. Eine grenzüberschreitende Auftragsvergabe erfolgt auch indirekt durch Tochtergesellschaften (z. B. wenn die Tochtergesellschaft an Ausschreibungen in einem Land teilnimmt, in dem die Muttergesellschaft nicht ihren Hauptsitz hat). Vergleicht man die Unternehmen, die einen Zuschlag erhalten haben, mit der Sipri-Liste der 100 führenden Rüstungsunternehmen¹¹, beläuft sich der Gesamtwert der **indirekten grenzüberschreitenden Auftragsvergaben zwischen 2011 und 2015 auf ca. 40 % des Gesamtwertes der im Rahmen der Richtlinie vergebenen Aufträge (12,44 Mrd. EUR)**. Die Anzahl und der Wert der indirekten grenzüberschreitenden Aufträge könnte in der Praxis höher liegen, da die indirekten grenzüberschreitenden Auftragsvergaben an kleinere Unternehmen (die nicht auf der Sipri-Liste vertreten sind) bei dieser Schätzung nicht erfasst wurden.

Ein weiterer Faktor zur Bewertung der Funktionsweise des Marktes ist schließlich die Praxis der Kompensationsgeschäfte/Gegenleistungsforderungen an die Industrie. Anhand der Resonanz aus der Industrie und der vom US-Handelsministerium veröffentlichten Daten kann der Schluss gezogen werden¹², dass die Mitgliedstaaten noch immer in gewissem Umfang greifen die Behörden in gewissem Ausmaß immer noch auf Forderungen nach Ausgleich/Gegenleistungen an die Industrie (vermutlich unter Berufung auf Artikel 346 AEUV) zurückzugreifen scheinen, wenn auch augenscheinlich nicht mehr so häufig. Es ist jedoch zu erwähnen, dass einige Branchenvertreter Bedenken hinsichtlich der Unsicherheiten in Bezug auf den praktischen Nutzen von Kompensationsgeschäften in bestimmten Mitgliedstaaten geäußert haben.

Daher kann der Schluss gezogen werden, dass **die Ziele der Richtlinie nur teilweise erreicht wurden: Es kam zu einer anfänglichen Verbesserung in den Bereichen Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung auf dem europäischen Markt für Verteidigungsgüter, es sind jedoch wesentliche größere Fortschritte hinsichtlich der einheitlichen Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten erforderlich**, um diese Ziele vollends zu erreichen.

Man geht davon aus, dass mehrere Faktoren zur uneinheitlichen und nur teilweisen Anwendung der Richtlinie geführt haben, was sich dann wiederum auf das Erreichen der Ziele der Richtlinie ausgewirkt hat. Zwischen der tatsächlichen Umsetzung durch die

¹⁰ Der Anteil der „direkten grenzüberschreitenden Auftragsvergaben“ im Rahmen von Richtlinien für die Vergabe von Aufträgen im zivilen Bereich zwischen 2007 und 2009 belief sich in Bezug auf den Wert auf 3,5 %.

¹¹ Die Sipri-Liste der 100 weltweit führenden Waffenproduzenten und Militärdienstleister (mit Ausnahme von China), Dezember 2015, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1512.pdf>.

¹² Der Jahresbericht zu „Kompensationsgeschäften im Rüstungshandel“, <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/strategic-industries-and-economic-security-sies/offsets-in-defense-trade>. Weitere Informationen finden sich in Abschnitt 6.1.1.4. der Arbeitsunterlage.

Mitgliedstaaten und dem letzten Jahr, das von der Bewertung abgedeckt wird (2015), ist relativ wenig Zeit (2 bis 3 Jahre) vergangen. Sollte der Aufwärtstrend hinsichtlich der Anwendung der Richtlinie anhalten, werden ihre Auswirkungen in den nächsten Jahren sichtbarer werden. Den Behörden in den Mitgliedstaaten fehlt möglicherweise noch das Bewusstsein im Hinblick auf die Vorschriften der Richtlinie. Ein weiterer Faktor könnte die nach wie vor weite Auslegung möglicher Ausnahmen, einschließlich nach Artikel 346 AEUV, sein. Darüber hinaus wurde ein erheblicher Anteil der Verteidigungsausgaben für Aufträge ausgegeben, die im Rahmen von Kooperationsprogrammen vergeben wurden, mit denen man weit vor der Verabschiedung der Richtlinie begonnen hatte. Letztlich hat möglicherweise auch die Finanzkrise zur Streichung oder Verschiebung neuer wichtiger Vergabeprojekte, die im Rahmen der Richtlinie umgesetzt werden sollten, geführt.

4.1.2. Vorschriften, die an die Vergabe von Aufträgen für Verteidigungsgüter angepasst wurden

Mit der Richtlinie sollen Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung gewährleistet werden und sie enthält außerdem Bestimmungen, die an die spezifischen Bedürfnisse bei der Vergabe von Aufträgen für Verteidigungsgüter und zur Wahrung der Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten angepasst wurden. Die wichtigsten Bestimmungen in diesem Zusammenhang sind diejenigen zu Ausnahmen (d. h., Bestimmungen, nach denen bestimmte Aufträge vom Anwendungsbereich der Richtlinie unter bestimmten Umständen ausgeschlossen sind, die für die Vergabe von Aufträgen für Verteidigungsgüter spezifisch sind) und Bestimmungen zur Informations- und Versorgungssicherheit.

Hinsichtlich der Ausnahmen lässt sich aus den Konsultationen mit Mitgliedstaaten und Interessenträgern schließen, dass **deren Formulierungen keiner Änderung bedürfen. Es könnte jedoch zweckdienlich sein**, Orientierungshilfen für die Anwendung einiger dieser Bestimmungen zur Verfügung zu stellen. Mehrere Mitgliedstaaten gaben insbesondere an, dass Erläuterungen zu Artikel 12 Buchstabe c zu internationalen Organisationen sehr hilfreich wären. Einige Branchenbeteiligte brachten jedoch ihre Bedenken hinsichtlich der Anwendung einiger Ausnahmen, insbesondere zu Artikel 13 Buchstabe f, zu Aufträgen, die eine Regierung an eine andere Regierung vergibt, zum Ausdruck, und forderten Orientierungshilfen und Durchsetzung zu diesem Gesichtspunkt.

Darüber hinaus kann bestätigt werden, dass **die Bestimmungen zur Informationssicherheit ausreichend sind. In Bezug auf die Bestimmungen zur Versorgungssicherheit wurden keine konkreten Schwierigkeiten ermittelt.** Es ist jedoch klar, dass diese letztgenannten Bestimmungen nur einem Teil eines viel komplexeren Problems Rechnung tragen, und allein nicht ausreichen, um den Mitgliedstaaten Versorgungssicherheit in vollem Umfang zu garantieren.

4.1.3. Auswirkungen auf die europäische verteidigungstechnologische und -industrielle Basis (EDTIB)

Die zum Zustand der europäischen Rüstungsindustrie auf der Grundlage der verfügbaren Daten durchgeführte Analyse zeigt, dass **kaum davon auszugehen ist, dass sich die EDTIB im Zeitraum von 2011 bis 2015 durch die Einführung der Richtlinie grundlegend verändert hat.** Tatsächlich gibt es mehrere Faktoren, die sich auf die EDTIB auswirken könnten, wie Änderungen der den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Mittel, neue Wettbewerber in Märkten außerhalb der EU sowie technologische

Entwicklungen, wobei ein effizienterer europäischer Markt einer dieser Faktoren sein könnte. Angesichts der Langlebigkeit von Verteidigungsgütern werden alle diese Faktoren bis zu einer Veränderung der EDTIB viel Zeit in Anspruch nehmen. Aus diesem Grund **ist es noch nicht möglich**, bereits fünf Jahre nach der Umsetzungsfrist **einen Kausalzusammenhang zwischen den Auswirkungen der Richtlinie und den Entwicklungen in der EDTIB herzustellen**. Auch müssen erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung und die erst teilweise Inanspruchnahme durch die Mitgliedstaaten bedacht werden.

4.1.4. Die Situation von KMU

Kleinere Unternehmen erhalten durch die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen oder durch Zuteilung von Unteraufträgen durch den Zuschlagsempfänger (Vergabe von Unteraufträgen) Zugang zum Markt für die Vergabe öffentlicher Aufträge.

Um den Anteil an Aufträgen, die im Rahmen der Richtlinie an KMU vergeben wurden, schätzen zu können, sah man sich eine Stichprobe der Unternehmen, die einen Zuschlag erhalten hatten, an und prüfte, bei wie vielen davon es sich um KMU handelte.¹³ Dabei stellte sich heraus, dass **27,9 % der in der Stichprobe erfassten Aufträge an KMU vergeben wurden**. Gemessen am Marktanteil machten diese Aufträge **6,1 % des Gesamtwertes der in der Stichprobe erfassten Aufträge aus**. Daher scheinen KMU weniger erfolgreich zu sein, Ausschreibungen für Aufträge im Rahmen dieser Richtlinien zu gewinnen als bei der allgemeinen Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU, wo sich der Prozentsatz in Bezug auf die Anzahl an Aufträgen auf 56 % und den Wert der Aufträge auf 29 % beläuft. Dieser Unterschied könnte auf den besonderen Charakter des Marktes für Verteidigungsgüter zurückzuführen sein.

Die Auswirkungen der Richtlinie auf KMU werden von den Interessenträgern sehr unterschiedlich wahrgenommen. Viele können keine großen Auswirkungen (weder positiv noch negativ) erkennen. Insgesamt scheinen die Interessenträgern der Meinung zu sein, dass KMU vor zusätzlichen Schwierigkeiten stehen, wenngleich sich die Situation von KMU im Verteidigungssektor in den letzten Jahren nicht grundlegend verändert hat. Laut den Interessenträgern sind diese höchstwahrscheinlich eher auf Faktoren wie die Kürzung nationaler Verteidigungsetats als auf die Richtlinie selbst zurückzuführen.

Üblicherweise steht es Zuschlagsempfängern frei, Unteraufträge an andere Unternehmen zu vergeben. **Bei ca. 10 % der Bekanntmachungen über gemäß der Richtlinie vergebene Aufträge gab die Vergabebehörde an, dass ein Teil des vergebenen Auftrags wahrscheinlich an Dritte vergeben wird**. In Bezug auf den Wert machten diese Aufträge 42 % (ca. 13 Mrd. EUR) des Gesamtwertes des gesamten Auftragsvolumens in Rahmen der Richtlinie aus. Nimmt man einen Wert von 30 % als Indikator für den Teil an Untervergaben aus diesen Aufträgen an, **würde sich der Gesamtwert dieser Untervergaben auf ca. 3,8 Mrd. EUR belaufen**. Hierbei handelt es sich um eine Schätzung der Geschäftsmöglichkeiten für KMU und Unterauftragnehmer, die von den Zuschlagsempfängern (Hauptauftragnehmer) frei ausgewählt werden können.

¹³ Weitere Informationen finden sich in Abschnitt 6.1.4.5. und Anhang III der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Die konkreten **Bestimmungen zur Vergabe von Unteraufträgen in der Richtlinie** ermöglichen es der Vergabebehörde, dem Zuschlagsempfänger aufzuerlegen, einen Teil des Auftrages an Dritte im Rahmen einer Ausschreibung gemäß den Bestimmungen der Artikel 50 bis 53 weiterzuvergeben. Diese Bestimmungen **wurden von den Behörden in den Mitgliedstaaten offensichtlich nicht angewendet**: Die Anzahl der veröffentlichten Bekanntmachungen zu Unteraufträgen ist vernachlässigbar. Die negative Beurteilung in Bezug auf die Wirksamkeit der Bestimmungen der Richtlinie zu Unteraufträgen wird durch die Mitgliedstaaten, die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) und die Industrie bestätigt. Laut ihren Aussagen scheinen die Hauptgründe für die fehlende Anwendung dieser Bestimmungen darin zu liegen, dass i) es für Mitgliedstaaten keinen Anreiz gibt, diese Bestimmungen zu verwenden, da sie die Beteiligung hiesiger Unternehmen nicht garantiert; ii) diese Bestimmungen darauf abzielen, Lieferketten für die Zuteilung konkreter Aufträge zu eröffnen, diese jedoch – insbesondere im Verteidigungssektor – bereits vor langer Zeit aufgebaut wurden; iii) die Nutzung dieser Form der Ausschreibung zu mehreren rechtlichen und administrativen Problemen führen würde.

Da die Bestimmungen zur Vergabe von Unteraufträgen kaum Wahlmöglichkeiten für Mitgliedstaaten und Vergabebehörden bieten, verhindert die Tatsache, dass sie nicht genutzt wurden, weder die Anwendung der Richtlinie noch unterwandert sie deren Funktionsweise. Das Ziel, durch gesetzliche Maßnahmen eine Verstärkung des Wettbewerbs in den Lieferketten von Hauptauftragnehmern zusätzliche Möglichkeiten für Unterauftragnehmer und KMU zu schaffen, wurde allerdings nicht erreicht.

4.2. Effizienz

Um die Effizienz der Richtlinie zu beurteilen, wurden die durch die Anwendung der Richtlinie anfallenden Kosten und das entsprechende Nutzen-Verhältnis bewertet.

Die Gesamtkosten für im Rahmen der Richtlinie durchgeführte Vergabeverfahren wurden auf ca. 89,6 Mio. EUR für den Zeitraum 2011 bis 2015 (27,6 Mio. EUR für Vergabebehörden und fast 62 Mio. EUR für alle Unternehmen, einschließlich derjenigen, die keinen Zuschlag erhalten haben) geschätzt. Bei diesen Kosten handelt es sich nicht nur um die, die direkt durch die von der Richtlinie auferlegten Verpflichtungen entstehen, sondern umfassen auch diejenigen anderen Kostenelemente, die nicht isoliert werden können, wie „Business-as-usual-Kosten“ oder Kosten, die aufgrund nationaler Rechtsvorschriften entstehen.¹⁴ **Vergleicht man den Gesamtwert der vergebenen Aufträge (30,85 Mrd. EUR zwischen 2011 und 2015) machen die verfahrensbedingten Kosten ca. 0,3 % des Auftragswertes aus.**

Nach Auffassung der Interessenträger (einschließlich der Mehrzahl der Unternehmen, die an der Online-Umfrage teilgenommen haben) sind die Kosten durch die Richtlinie gestiegen. Diese Wahrnehmung entsteht jedoch, wenn man die Kosten durch die Richtlinie mit der vorherigen Situation vergleicht, als die Vergabe von Aufträgen für Verteidigungsgüter noch keinen Wettbewerbsregeln unterlag. Darüber hinaus ergibt sich aus den Konsultationsgesprächen, dass die Branchenvertreter es für unmöglich halten, die Ziele der Richtlinie mit deutlich weniger Vorschriften zu erreichen.

¹⁴ Weitere Informationen zu Kostenschätzungen und dazugehörigen methodischen Fragen finden sich in Abschnitt 6.2.1 und Anhang III der Arbeitsunterlage.

In Bezug auf die Kosten-Nutzen-Analyse wären auf der Grundlage der Bewertung der Richtlinien zur Vergabe von Aufträgen im zivilen Bereich im Jahr 2011 – bei einer vorsichtigen Schätzung von Einsparungen in Höhe von 2,5 % durch die Richtlinie – Kosteneinsparungen von ca. 770 Mio. EUR wahrscheinlich. **Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Einsparungen durch die Richtlinie wahrscheinlich neunmal höher sein werden als die Verfahrenskosten für öffentliche Behörden und Unternehmen.**¹⁵

Im Rahmen der Konsultationen wurden die Interessenträger auch gebeten, die Wirtschaftlichkeit der Richtlinie insgesamt durch einen Vergleich von Kosten und Nutzen der Durchführung (durch Vergabebehörden) oder der Teilnahme (durch Unternehmen) an den Ausschreibungsverfahren im Rahmen der Richtlinie zu bewerten. Bei den Vergabebehörden ist die Wahrnehmung hauptsächlich positiv, wohingegen sie bei den teilnehmenden Unternehmen kritischer ausfällt. Bei den Konsultationsgesprächen stellte sich heraus, dass Unternehmen der Meinung sind, dass die Kosten durch eine Teilnahme an Ausschreibungsverfahren im Rahmen der Richtlinie höher sind als die Vorteile, und das nicht aufgrund der Richtlinie selbst, sondern aufgrund der begrenzten Inanspruchnahme und Unstimmigkeiten bei der Anwendung der entsprechenden Vorschriften.

Die Richtlinie legt im Wesentlichen Vergabebehörden, und nicht den Unternehmen, Informationspflichten zu Ausschreibungsverfahren auf. Diese Verpflichtungen stellen die Grundlage für die Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU dar und unterscheiden sich nicht von denjenigen der Richtlinien zur Vergabe von Aufträgen im zivilen Bereich. Aus diesem Grund ergab die Bewertung, dass der Bürokratieaufwand durch die Vorschriften der Richtlinie geringfügig ist.

Wenngleich die Meinungen der Interessenträger zur Wirtschaftlichkeit nicht durchweg positiv sind, gelangt die Kommission insbesondere angesichts der Kosten- und Einsparungsschätzungen zu dem Schluss, dass die **Richtlinie zwar weitgehend wirksam ist, jedoch weitere Fortschritte erforderlich sind, um eine einheitlichere und vermehrte Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.**

4.3. Relevanz

Nach Ansicht der Kommission sind die **Ziele der Richtlinie nach wie vor in vollem Umfang relevant**. Wie oben dargelegt, gab es erhebliche Fortschritte in Bezug auf diese Ziele, es muss jedoch noch viel mehr getan werden. **Der grundsätzliche Zweck und die Bedürfnisse, die zum Erlass der Richtlinie führten, sind nach wie vor relevant. All das wird durch den breiten Konsens der Mitgliedstaaten und Interessenträger unterstützt.**

Durch die neuen Entwicklungen seit Verabschiedung der Richtlinie – Verschlechterung der Sicherheitssituation, Haushaltsbeschränkungen, zunehmender Konsens über die Notwendigkeit einer strategischen Autonomie und verstärkter Zusammenarbeit, der neue Rechtsrahmen für die Vergabe öffentlicher Aufträge im zivilen Bereich – wird die Relevanz der Ziele der Richtlinie nicht in Frage gestellt.

¹⁵ Weitere Informationen zu Einsparungsschätzungen finden sich in Abschnitt 6.2.2. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

4.4. Kohärenz

Im Rahmen der Bewertung wurde die interne Kohärenz zwischen den verschiedenen Bestimmungen der Richtlinie sowie deren Übereinstimmung mit rechtlichen und politischen Instrumenten in damit zusammenhängenden Bereichen geprüft.

Die Kommission hat keine internen Kohärenzprobleme in Bezug auf die Bestimmungen der Richtlinie festgestellt, und auch im Rahmen der Konsultationen ergaben sich keine Schwierigkeiten.

Auch die Übereinstimmung der Richtlinie mit dem EU-Vergaberechtsrahmen wurde analysiert. Die Kommission ist der Ansicht, dass es keine Probleme hinsichtlich der Übereinstimmung mit anderen Instrumenten des EU-Vergaberechts, einschließlich der neuen Richtlinien zur Vergabe von Aufträgen im zivilen Bereich, gibt. In diesem Zusammenhang hat die Frage, ob (einige) der durch diese neuen Richtlinien eingeführten Innovationen in die Richtlinie zur Vergabe von Aufträgen für Verteidigungsgüter aufgenommen werden sollten, besondere Aufmerksamkeit seitens der Mitgliedstaaten und Interessenträger hervorgerufen, die eine eher gemischte Meinung zu dieser Frage haben. Die Kommission stellt fest, dass **die Innovationen der neuen Richtlinien über die Vergabe von Aufträgen im zivilen Bereich nicht zu Kohärenzschwierigkeiten in Bezug auf den gegenwärtigen Text der Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern führen**.

Darüber hinaus merkt die Kommission an, dass es keine Widersprüche zwischen den Bestimmungen der Richtlinie und denen der Richtlinie 2009/43/EG zur innergemeinschaftlichen Verbringung von Verteidigungsgütern gibt.¹⁶ Die Mitgliedstaaten und Interessenträger haben hervorgehoben, dass die Umsetzung der letztgenannten Richtlinie ein wichtiger Faktor für eine umfassende Anwendung der gegenständlichen Richtlinie darstellt.

In den letzten Jahren haben die Mitgliedstaaten, EU-Organe und Interessenträger betont, dass die Zusammenarbeit im Bereich Verteidigung, einschließlich im Bereich Auftragsvergabe, in Europa ausgebaut werden muss. Der Bedeutung dieses Aspekts wird in der Richtlinie Rechnung getragen und sie zielt darauf ab, den Mitgliedstaaten eine kooperative Beschaffung auf verschiedene Arten zu ermöglichen. Auf der Grundlage der Gespräche mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten, den Konsultationen mit Interessenträger und einem spezifischen Beitrag durch die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) kann der Schluss gezogen werden, dass **die Richtlinie eine kooperative Beschaffung nicht behindert**. Es ist jedoch wichtig, die Behörden in den Mitgliedstaaten zu ermuntern, die im Rahmen der Richtlinie verfügbare Flexibilität für eine kooperative Beschaffung in vollem Umfang auszuschöpfen.

4.5. EU-Mehrwert

Die Richtlinie hat dazu geführt, dass sich der Wert der in der gesamten EU veröffentlichten und im Rahmen fairer und wettbewerbsorientierter Ausschreibungsverfahren vergebenen Aufträge für Verteidigungsgüter erhöht hat. Die im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführten Schätzungen zeigen auch, dass die

¹⁶ Weitere Informationen finden sich in Abschnitt 6.4.2. der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Richtlinie wahrscheinlich zu Einsparungen geführt hat, die die Kosten für die Durchführung der Verfahren für öffentliche Behörden und Unternehmen wesentlich übersteigen. Wird die Richtlinie künftig verstärkt angewandt, dürften dieser Ergebnisse noch deutlicher ausfallen.

Die gleichen Ergebnisse wären durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht erreichbar; solche Maßnahmen würden zwangsläufig zu unterschiedlichen Strategien und folglich zu einer Zunahme der Komplexität von Rechtsvorschriften und zu unnötigen Hindernissen bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten führen. Ohne ein konkretes EU-System für die Vergabe von Aufträgen für Verteidigungs- und sensible Sicherheitsgüter würde eine intensivere Verwendung transparenter und fairer Ausschreibungsverfahren und die damit verbundene geringere Inanspruchnahme von Ausnahmen nicht andauern und wahrscheinlich sogar zurückgehen.

Aus diesem Grund bietet die **Richtlinie einen deutlichen EU-Mehrwert und bleibt mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.**

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERES VORGEHEN

Auf der Grundlage der Bewertung und in Übereinstimmung mit den Beiträgen der Mitgliedstaaten und Interessenträgern **ist die Kommission der Ansicht, dass der Text der Richtlinie zweckmäßig, die Richtlinie in Bezug auf ihre Zielerreichung weitgehend auf dem richtigen Weg** und eine Änderung der Richtlinie nicht notwendig ist. Wie bereits dargelegt, ist es angesichts der erst kurzen Zeitspanne seit der tatsächlichen Umsetzung der Richtlinie **dringend erforderlich, sich auf die wirksame Umsetzung der Richtlinie zu konzentrieren, um die Wirksamkeit und damit auch die Wirtschaftlichkeit zu verbessern.** Dies erfordert unter anderem einen stabilen Rechtsrahmen. Denn selbst wenn ein Gesetzesvorschlag zu geringfügigen Verbesserungen am Text führen könnte, wäre es in dieser Phase für das Erreichen der Ziele der Richtlinie nicht von Vorteil. **Aus diesem Grund ist die Kommission zu dem Schluss gekommen, keinen Gesetzesvorschlag mit diesem Bericht vorzulegen.** Dennoch wird im Folgenden eine Reihe von Vorschlägen für die Zukunft auf der Grundlage der Bewertung abgegeben.

Hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht wurden keine grundlegenden Schwierigkeiten ermittelt. Einige Fragen zur Umsetzung einiger weniger Bestimmungen in der Richtlinie bedürfen jedoch der Klärung.

- Die Kommission wird die betreffenden Mitgliedstaaten kontaktieren, um diese offenen Fragen zu klären und die erforderlichen Klarstellungen zu erreichen.

Die Richtlinie hat anfänglich zu einer Verbesserung des Wettbewerbs, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung auf dem europäischen Markt für Verteidigungsgüter sowie zu einer entsprechenden Verringerung beim Rückgriff auf Ausnahmen geführt. Ein erheblicher Teil der Ausgaben für Verteidigungsgüter erfolgt jedoch nach wie vor außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie. Die Richtlinie wurde nur in einem sehr geringen Maße bei der Vergabe von Aufträgen für hochwertige, strategische und komplexe Verteidigungssystemen herangezogen. Darüber hinaus ist der Anwendungsgrad der Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor uneinheitlich, wodurch zusätzliche Kosten für die Industrie entstehen. Ferner scheinen Mitgliedstaaten weiterhin – oder zumindest in einem gewissen Umfang – auf Forderungen nach Ausgleich/Gegenleistungen an die Industrie (vermutlich unter

Berufung auf Artikel 346 AEUV) zurückzugreifen. Branchenvertreter zeigten sich besorgt über die damit verbundene Unsicherheit

In diesem Zusammenhang wird die Kommission daher die folgenden Maßnahmen ergreifen:

- Sie wird Orientierungshilfen bei der Auslegung/Anwendung bestimmter Bestimmungen der Richtlinie zu Ausnahmen anbieten. Dabei ist der Erlass einer Bekanntmachung der Kommission mit Orientierungshilfen zu Aufträgen, die eine Regierung an eine andere Regierung vergibt, ein erster Schritt in diese Richtung. Die Kommission wird die Erstellung weiterer Orientierungshilfen für den Rückgriff auf Forderungen nach Ausgleich/Gegenleistungen an die Industrie in Betracht ziehen.
- Der Dialog mit Mitgliedstaaten und Interessenträgern zur Anwendung der Richtlinie soll vertieft werden. Weitergehende Konsultationen zwischen Mitgliedstaaten und der Kommission könnten hier besonders hilfreich in Bezug auf wichtige Vergabeprojekte für Verteidigungsgüter sein.
- Es sollen regelmäßig statistische Berichte („Scoreboards“) zur Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten veröffentlicht werden.
- Bei schwerwiegenden Verstößen gegen EU-Recht in Bezug auf konkrete Auftragsvergaben für Verteidigungsgüter sollen Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden. Der Fokus sollte insbesondere auf Fälle der Nichtanwendung der Richtlinie und entsprechende Marktverzerrungen, wie Forderungen nach Ausgleich/Gegenleistungen an die Industrie, gelegt werden.

Die Bestimmungen der Richtlinie zur Untervergabe wurden noch nicht angewendet und werden als unwirksam angesehen:

- Die Kommission wird die Orientierungshilfen zu den Bestimmungen zur Untervergabe überprüfen, um die Flexibilität der Beschaffungsbehörden der Mitgliedstaaten zu verbessern und dadurch den Anreiz zur Anwendung dieser Bestimmungen zu erhöhen, und es ihnen im Allgemeinen zu ermöglichen, den Wettbewerb in den Lieferketten anzukurbeln.

Die Richtlinie stellt kein Hindernis für eine kooperative Beschaffung dar. Es ist jedoch wichtig, die Behörden in den Mitgliedstaaten zu ermuntern, die im Rahmen der Richtlinie verfügbare Flexibilität in vollem Umfang auszuschöpfen.

- Die Kommission wird Orientierungshilfen zur Klärung aller Optionen für eine kooperative Beschaffung zur Verfügung stellen.

Darüber hinaus wird die Kommission zusätzliche oder überarbeitete Orientierungshilfen zu all diesen Fragen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Rücksprache mit den Interessenträgern erstellen.

Letztlich zielen die Vorschläge zum Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan darauf ab, einen grenzüberschreitenden Marktzugang für Unterauftragnehmer zu fördern, und es wird erwartet, dass auch KMU dazu beitragen werden, die grenzüberschreitende Durchdringung und die Beteiligung von KMU an Ausschreibungen für Verteidigungsaufträge zu verbessern.