

Vorschläge zur Förderung des EU-Verteidigungsgütermarkts



Die derzeitige überwiegend nationale Organisation der Verteidigungsmärkte in der EU behindert nach Ansicht der Europäischen Kommission Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz. Voneinander abweichende Politiken der Mitgliedstaaten führen zu einem übermäßig hohen bürokratischen Aufwand, verschwenderischen Umgang mit Verteidigungsausgaben und schwächen die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Um die bestehende Zersplitterung zu überwinden und die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Marktes für Verteidigungsgüter (European Defence Equipment Market, EDEM) zu fördern, hat die Kommission im Dezember 2007 daher ein Maßnahmenpaket mit folgenden Bestandteilen vorgestellt:

- eine Mitteilung mit Empfehlungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Wirtschaftszweigs;
- eine Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern, die auf die Öffnung der Verteidigungsmärkte zwischen den Mitgliedstaaten und die Förderung des innereuropäischen Wettbewerbs abzielt;
- eine Richtlinie über die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern, die den Handel innerhalb der EU erleichtern soll.

Die vorgeschlagenen Rechtsakte sollen zur Schaffung eines europaweiten Marktes in diesem Bereich beitragen,

ohne dass die Mitgliedstaaten die Kontrolle über ihre Sicherheitsinteressen verlieren.

Ausschluss aus dem Binnenmarkt

Verteidigungs- und Sicherheitsfragen waren mehr als 40 Jahre lang von der europäischen Integration ausgenommen. Die Verteidigungsmärkte waren damit faktisch vom Binnenmarkt ausgeschlossen und blieben national zersplittert. Seit dem Ende des kalten Krieges hat diese Zersplitterung zunehmend zu Problemen geführt. Angesichts strenger Haushaltsbeschränkungen einerseits und steigender Kosten für Verteidigungsgüter andererseits sind die nationalen Märkte in Europa oft zu klein, um hochwertige Ausrüstung zu erschwinglichen Preisen herzustellen und zubeschaffen. Um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie zu erhalten und eine angemessene Ausrüstung der Streitkräfte sicherzustellen, sind daher weit gehende Reformen angezeigt.

Verteidigungsgütermarkt

In diesem Zusammenhang ist die Schaffung eines Europäischen Marktes für Verteidigungsgüter von besonderer Bedeutung. Angesichts der Sensibilität dieses Bereichs kommt den Mitgliedstaaten bei dieser Aufgabe zweifellos die führende Rolle zu. Die Kommission kann sie jedoch bei ihren Bemühungen wirksam unterstützen. So können Gemeinschaftsinstrumente insbesondere dazu beitragen, einen einheitlicheren Rechtsrahmen zu schaffen, der für eine höhere Effizienz der europäischen Verteidigungsmärkte und die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen unerlässlich ist.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission zwei Gesetzesvorschläge vorgelegt:

- eine Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern, die die nationalen Vergabeverfahren für Militärausrüstung und sensible Sicherheitsgüter koordiniert;
- eine Richtlinie über die innergemeinschaftliche



Verbringung von Verteidigungsgütern, mit der die nationalen Genehmigungsverfahren erheblich vereinfacht werden sollen.

Beschaffung von Verteidigungsgütern



Öffentliche Aufträge zur Beschaffung von Verteidigungsgütern sind bisher weitgehend von den Binnenmarktvorschriften ausgenommen. Dies widerspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EGH) und behindert die Entwicklung eines offenen Verteidigungsmarktes zwischen den Mitgliedstaaten.

Dasselbe Problem besteht – wenngleich in geringerem Umfang – auch bei der Beschaffung sensibler nichtmilitärischer Sicherheitsgüter. Dies ist teilweise

darauf zurückzuführen, dass die derzeit geltenden EU-Vorschriften für die Vergabe der meisten Beschaffungsaufträge von Verteidigungs- und Sicherheitsgütern schlecht geeignet sind.

Um hier Abhilfe zu schaffen, hat die Kommission daher eine neue, auf den Verteidigungs- und Sicherheitsbereich zugeschnittene Richtlinie vorgeschlagen. Nach deren Umsetzung stehen den Mitgliedstaaten gemeinschaftliche Vorschriften zur Verfügung, die sie auf komplexe und sensible Beschaffungen anwenden können, ohne dabei ihre legitimen Sicherheitsinteressen aufs Spiel zu setzen. Erreicht werden soll damit ein effizienterer Rechtsrahmen für den Verteidigungsbereich, der die Öffnung der Verteidigungs- und Sicherheitsmärkte zwischen den Mitgliedstaaten fördert.

Sicherheitsinteressen

Zwar gelten die derzeitigen Vergabevorschriften der EU auch für die Beschaffung von Verteidigungs- und Sicherheitsgütern. Die Mitgliedstaaten können öffentliche Aufträge in diesen Bereichen jedoch von der Anwendung ausnehmen, wenn sie der Ansicht sind, ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen schützen zu müssen. Die Rechtsgrundlage für diese Ausnahmen bilden Artikel 296 des EG-Vertrags (für den Verteidigungsbereich) und Artikel 14 der derzeitigen Beschaffungsrichtlinie (für den Sicherheitsbereich).

Der Rechtsprechung des EGH zufolge sind diese Ausnahmeregelungen auf außergewöhnliche Fälle zu beschränken. In der Praxis haben jedoch viele Mitgliedstaaten umfassend von diesen Regelungen Gebrauch gemacht und nahezu alle Verteidigungsgüter und sensiblen Sicherheitsgüter von den Binnenmarktvorschriften ausgenommen.

Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass es keine Gemeinschaftlichen Vergaberegeln gibt, die auf die Beson-

derheiten von Verteidigungs- und sensible Sicherheitsgüter zugeschnitten sind. So sind diese oft besonders komplex (und erfordern daher Flexibilität bei der Auftragsvergabe) und mit besonderen Anforderungen an die Versorgungs- und Informationssicherheit verbunden.

"... die derzeit geltenden EU-Vorschriften sind für die meisten Aufträge über die Beschaffung von Verteidigungs- und Sicherheitsgütern schlecht geeignet."

Da die Bestimmungen der derzeit geltenden Richtlinie nicht speziell auf Verteidigungs- und sensible Sicherheitsgüter ausgerichtet sind, tragen sie diesen Besonderheiten nicht ausreichend Rechnung. Die meisten Verteidigungs- und Sicherheitsgüter werden daher nach einzelstaatlichen, unkoordinierten Vergabevorschriften und -verfahren beschafft, die im Hinblick auf die Bekanntmachung, die Einreichungsverfahren oder die Auswahl- und Zuschlagskriterien stark voneinander abweichen. Dieser „Flickenteppich“ von Vorschriften steht der Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Markts für Verteidigungsgüter im Wege und leistet der Missachtung der Grundsätze des EG-Vertrags Vorschub. Durch fehlende Transparenz und Diskriminierung von Lieferanten aus anderen Mitgliedstaaten fehlt es den Märkten für Verteidigungsgüter an Offenheit – zum Nachteil aller Beteiligten.

Maßgeschneiderte Vorschriften

Die neue Richtlinie bezieht sich auf die Beschaffung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial sowie auf die damit verbundenen Arbeiten und Dienstleistungen. Die Mitgliedstaaten werden sie jedoch auch auf die Beschaffung bestimmter besonders sensibler nichtmilitärischer Güter in Bereichen wie etwa der Terrorabwehr anwenden können, da die Verträge dort oft ähnliche Merkmale aufweisen wie im Verteidigungsbereich.

Die Richtlinie wird eine Reihe von Neuerungen enthalten, die auf die Besonderheiten derartiger Beschaffungsaufträge zugeschnitten sind. Insbesondere können die öffentlichen Auftraggeber das Verhandlungsverfahren mit Veröffentlichung einer Bekanntmachung als Standardverfahren anwenden und somit alle Vertragsdetails flexibel verhandeln. Sie können den Bewerbern darüber hinaus besondere Pflichten zur Informations- und Versorgungssicherheit auferlegen, um etwa die Vertraulichkeit sensibler Informationen und die Einhaltung der Lieferfristen im Krisenfall zu gewährleisten.

Dabei werden die Mitgliedstaaten auch künftig die Möglichkeit haben, Beschaffungsaufträge von Verteidigungs- und Sicherheitsgütern nach Artikel 296 von den Gemeinschaftsvorschriften auszunehmen, falls diese so



sensibel sind, dass selbst die neuen Vorschriften ihren Sicherheitsanforderungen nicht gerecht werden. In den meisten Fällen sollten die Mitgliedstaaten die neue Richtlinie jedoch ohne jedes Sicherheitsrisiko anwenden können. Die Vorteile:

- Die Anwendung von Artikel 296 kann auf wirklich außergewöhnliche Fälle beschränkt werden, wie dies im EG-Vertrag und vom EGH gefordert wird. Die Rechtssicherheit der Vergabebehörden wird so erhöht.
- Die nationalen Beschaffungsvorschriften werden koordiniert, so dass der „Flickenteppich“ in diesen Bereichen vereinheitlicht und die Verwaltungsausgaben der Unternehmen verringert werden.
- Die Grundsätze des EG-Vertrages – insbesondere Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Offenheit – werden auf die Verteidigungs- und Sicherheitsmärkte angewandt. Dies erhöht die Effizienz der Verteidigungsausgaben und verbessert das Kosten-Nutzen-Verhältnis.



Verbringung von Verteidigungsgütern

Der Handel mit Verteidigungsgütern innerhalb des Binnenmarkts wird bislang durch ein Wirrwarr an uneinheitlichen und überzogenen einzelstaatlichen Genehmigungsverfahren behindert. Mit der Vereinheitlichung dieser Verfahren leistet der Vorschlag der Kommission einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie. Zudem fördert er die Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) an der Entwicklung und Produktion militärischer Güter. Darüber hinaus ermöglicht er den Mitgliedstaaten Einsparungen bei der Deckung ihres militärischen Bedarfs und fördert die öffentliche Versorgungssicherheit sowie die unternehmerische Zusammenarbeit.

Um Sicherheitsinteressen auch weiterhin im derzeitigen Umfang schützen zu können, sollen die vorgesehenen

Maßnahmen nicht nur innergemeinschaftliche Verbringungen erleichtern, sondern auch das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten stärken, insbesondere durch Garantien zum Schutz der nationalen Sicherheit bei Ausfuhren in Drittländer.

Bürokratieabbau

Wenn Unternehmen in der Verteidigungsindustrie heute auch nur Komponenten zwischen Tochtergesellschaften innerhalb der EU austauschen möchten, müssen sie Genehmigungsverfahren einhalten, die sich im Hinblick auf ihren Umfang, die zuständigen Behörden sowie Verfahren

„Der daraus resultierende Verwaltungsaufwand der Unternehmen und Behörden sowie die indirekten Folgen sind mit geschätzten Kosten von 433 Mio. Euro bzw. 2,73 Mrd. Euro pro Jahr verbunden.“

und Fristen in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander unterscheiden. Darüber hinaus wird gewöhnlich nicht zwischen Lieferungen in andere Mitgliedstaaten und Ausfuhren in Drittstaaten unterschieden, d. h. für innergemeinschaftliche Verbringungen von Verteidigungsgütern gelten meist die gleichen Verfahrensvorschriften wie für Exporte in ein Drittland.

Durch die uneinheitlichen Genehmigungssysteme wird den Unternehmen nicht nur ein beträchtlicher Verwaltungsaufwand zugemutet, sondern es werden auch erhebliche Vorlaufzeiten – von bis zu mehreren Monaten – verursacht. Der resultierende Verwaltungsaufwand der Unternehmen und Behörden sowie die indirekten Folgen sind mit geschätzten Kosten von 433 Mio. Euro bzw. 2,73 Mrd. Euro pro Jahr verbunden.

Dieser Aufwand steht in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Kontrollbedarf. So werden Genehmigungsanträge für innergemeinschaftliche Verbringungen praktisch nie abgewiesen: Während jährlich rund 11 500 Genehmigungen für derartige Verbringungen erteilt werden, wurde seit 2003 kein einziger Antrag offiziell abgelehnt.

Mit verbesserten Bedingungen für den Handel zwischen den europäischen Verteidigungsunternehmen ebnet der Vorschlag den Weg für eine verstärkte industrielle Zusammenarbeit und optimierte Versorgungsketten, wovon insbesondere große Industriekonzerne mit Tochtergesellschaften in mehreren Mitgliedstaaten profitieren. Und nicht zuletzt leistet er in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht einen entscheidenden Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie.





Konkret soll der EU-Rechtsrahmen die Mitgliedstaaten dazu veranlassen, ihre bestehenden Einzelgenehmigungen durch Allgemeingenehmigungen für diejenigen innergemeinschaftlichen Verbringungen zu ersetzen, bei denen die Risiken einer unerwünschten Wiederausfuhr in Drittländer kontrolliert werden können. Dazu zählen:

- Beschaffungen durch Streitkräfte anderer EU-Mitgliedstaaten;
- Verbringungen von Bauteilen an zertifizierte Unternehmen im Rahmen

der industriellen Zusammenarbeit;

- Lieferungen von Gütern, die für Kooperationsprogramme zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten benötigt werden.

Die meisten sonstigen innergemeinschaftlichen Lieferungen dürften in der Regel von den Globalgenehmigungen für Verbringungen eines Lieferanten an verschiedene Empfänger abgedeckt sein, so dass Einzelgenehmigungen nur noch in Ausnahmefällen erteilt werden.

Es steht den Mitgliedstaaten weiterhin frei zu bestimmen, welche Güter für die verschiedenen Genehmigungsarten in Betracht kommen. Zudem können sie die Bedingungen für diese Genehmigungen festlegen und bestehende zwischenstaatliche Kooperationsprogramme fortsetzen.

Aufgrund der Umstellung von Ex-ante-Prüfungen auf Ex-post-Prüfungen werden zusätzliche Garantien erforderlich, die das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Einhaltung der Vorschriften bei Ausfuhren in Drittländer stärken sollen. Die Mitgliedstaaten werden gemäß gemeinsamen Kriterien die Fähigkeit von Unternehmen zertifizieren müssen, die mit dem Handel von Verteidigungsgütern verbundenen Risiken vorschriftsmäßig zu kontrollieren. Von dem vereinfachten Rechtsrahmen profitieren somit alle europäischen KMU, die Güter im Rahmen einer Allgemeingenehmigung an einen zertifizierten Systemintegrator in einem anderen Mitgliedstaat liefern. Zudem ist eine „Schutzklausel“ vorgesehen, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Allgemeingenehmigungen für zertifizierte Unternehmen in Ausnahmefällen zu widerrufen oder zu suspendieren, wenn sie Risiken für die nationale Sicherheit befürchten.

Die vorgeschlagene Richtlinie trägt dem Bedürfnis der Mitgliedstaaten umfassend Rechnung, ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen zu schützen und Verpflichtungen

aus internationalen Abrüstungsvereinbarungen zu erfüllen. So sind die Unternehmen dafür verantwortlich, Exportbeschränkungen umzusetzen, die mit Genehmigungen für die Verbringung von Verteidigungsgütern aus anderen Mitgliedstaaten verbunden sind, und können keine Ausfuergenehmigungen beantragen, wenn diese Beschränkungen verletzt würden. Da die Richtlinie zudem verstärkte Kontrollen an den gemeinsamen Außengrenzen der Gemeinschaft vorsieht, stärkt sie darüber hinaus den Kampf gegen den illegalen Handel mit militärischen Gütern.

Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Richtlinien über die Beschaffung von Verteidigungsgütern und die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern sind entscheidend für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes für Verteidigungsgüter. Sie sind damit nicht nur neue Rechtsvorschriften, sondern unerlässlich für die Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union.

Die beiden vorgeschlagenen Rechtsakte ermöglichen es den Mitgliedstaaten, ihre legitimen Sicherheitsinteressen zu schützen, und sorgen gleichzeitig für die Einhaltung der Binnenmarktgrundsätze – Transparenz, Offenheit und Diskriminierungsfreiheit – auf den europäischen Verteidigungsmärkten. Dies ist im Interesse aller – der Steuerzahler wie auch der Streitkräfte und Unternehmen.

Die Vorschläge stehen darüber hinaus im Einklang mit bestehenden zwischenstaatlichen Initiativen. So ergänzt die Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern den Verhaltenskodex der Europäischen Verteidigungsagentur, mit dem der grenzübergreifende Wettbewerb bei der Vergabe derjenigen Verteidigungsaufträge gefördert werden soll, die nach Artikel 296 von den Gemeinschaftsvorschriften ausgenommen sind.

Die Richtlinie über die Verbringung von Verteidigungsgütern steht vollständig mit dem so genannten L.o.I.-Prozess („Letter of Intent“) im Einklang, der die Ausfuhr- und Verbringungsverfahren zwischen den sechs größten Waffen produzierenden Mitgliedstaaten (DE, ES, FR, IT, SW, UK) vereinfachen soll.

Die Schaffung eines europäischen Marktes für Verteidigungsgüter ist somit offensichtlich ein „säulenübergreifendes“ Vorhaben. Auf dem Weg zu diesem Ziel ist jedoch sowohl auf zwischenstaatlicher Ebene als auch auf EU-Ebene noch viel zu tun.

In der Mitteilung zu den beiden Legislativvorschlägen werden bereits mehrere weitere Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Branche genannt: die Verwendung gemeinsamer Normen, ein gemeinsames System für die Informationssicherheit sowie eine verbesserte Zusammenarbeit in der Forschung. Und diese Aufzählung ist gewiss nicht erschöpfend. Das am 5. Dezember 2007 angenommene Verteidigungspaket ist somit nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Verteidigungsmarkt – dabei jedoch von entscheidender Bedeutung.

