

Januar 2017

Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung, der technischen Unterstützung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck

Folgenabschätzung (SWD(2016)315, SWD(2016)314 (Zusammenfassung)) zu einem Vorschlag der Kommission 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 von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Neufassung) (COM(2016)0616)

Hintergrund

Mit diesem Dokument soll eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der [Folgenabschätzung](#) der Kommission zu dem genannten [Vorschlag](#) abgegeben werden, der am 28. September 2016 angenommen und an den Ausschuss für internationalen Handel des Parlaments weitergeleitet wurde. Bestimmte Güter und Technologien, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können, können der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, terroristischen Handlungen und Menschenrechtsverletzungen Vorschub leisten. Zur Verhütung von Risiken für die internationale Sicherheit unterliegen diese Güter mit doppeltem Verwendungszweck dem Ausfuhrkontrollsystem der Europäischen Union, das durch die Verordnung (EG) Nr. 428/2009 (im Folgenden „die Verordnung“) geregelt wird. Nach einer Prüfung des Ausfuhrkontrollsystems kam die Kommission 2013 zu dem Schluss, dass das System überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht werden sollte, damit es den neuen rasanten technologischen Entwicklungen sowie den politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten (S. 4 der Folgenabschätzung) Rechnung tragen kann.

Bei der Novellierung der ursprünglichen Verordnung des Rates haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission im April 2015 eine [gemeinsame Erklärung](#) zur Überprüfung des Ausfuhrkontrollsystems für Güter mit doppeltem Verwendungszweck angenommen. Darin wird hervorgehoben, wie wichtig es ist, „die Wirksamkeit und Kohärenz der strategischen Ausfuhrkontrolle der EU ständig zu verbessern, um ein hohes Maß an Sicherheit und eine angemessene Transparenz zu gewährleisten, ohne dabei die Wettbewerbsfähigkeit und den rechtmäßigen Handel mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck zu behindern“. Das Parlament hat in einer Reihe von seitdem angenommenen Entschlüssen auf neue Bedrohungen für die Sicherheit hingewiesen und die Initiative der Kommission begrüßt, die EU-Ausfuhrkontrollen für Güter mit doppeltem Verwendungszweck auf den neuesten Stand zu bringen, sowie deren Absicht, einen neuen Legislativvorschlag vorzulegen.¹

Problemstellung

In der Folgenabschätzung werden die vielfältigen Probleme und ihre Urheber aufgeführt und mit Hilfe nützlicher Statistiken und Beispiele veranschaulicht. Neben der Problemstellung werden die Mängel der geltenden

¹ Nähere Informationen unter: Beatrix Immenkamp, [Review of dual-use export controls](#), EPRS-Briefing, Januar 2017.

Verordnung herausgestellt und sieben Hauptprobleme in Bezug auf die geltende Ausfuhrkontrollregelung festgestellt. Die Probleme und die entsprechenden daraus abgeleiteten Themen werden im Folgenden aufgelistet:

PROBLEM 1. Das Risiko, dass sich die Kontrollen nicht auf neu auftretende Bedrohungen der Sicherheit einstellen.

- Überholte oder unzureichende Kontrollbestimmungen in der Verordnung führen zu potenziellen Regelungslücken.
- Die Verordnung enthält keine konkreten Bestimmungen gegen illegalen Handel mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck.
- In der Verordnung wird auf die Terrorismusgefahr und den Missbrauch von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck durch nichtstaatliche Akteure nicht explizit eingegangen.

PROBLEM 2. Das Risiko, dass die Kontrollen mit der rasanten Entwicklung von Wissenschaft und Technik nicht Schritt halten.

- Die EU-Regelung ist nicht flexibel und anpassungsfähig genug, um mit dem technischen Fortschritt Schritt zu halten und eine rechtzeitige Anpassung der Kontrollen sicherzustellen.

PROBLEM 3. Fehlende Kontrollen der Technologien für digitale Überwachung

- Die Verordnung geht nicht in ausreichendem Maße auf die Risiken ein, die mit dem blühenden Handel mit den Technologien für digitale Überwachung verbunden sind.
- In der Verordnung werden Technologien für digitale Überwachung nicht explizit als eine neue Kategorie von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck erkannt.

PROBLEM 4. Verwundbarkeit der globalen Lieferketten und ungleiche Wettbewerbsbedingungen

- In der Verordnung wird nicht in ausreichendem Maße auf die Besonderheiten des immateriellen Technologietransfers (ITT) eingegangen.
- In der Verordnung werden Dienstleistungen wie etwa die technische Unterstützung nicht ausreichend berücksichtigt.
- Unternehmen aus der EU werden mitunter durch Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von höheren Befolgungskosten und Lieferverzögerungen gegenüber ausländischen Wettbewerbern benachteiligt.

PROBLEM 5. Unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand

- Das Genehmigungsverfahren in der EU ist anscheinend nicht optimal, da es zu Verzögerungen und Kosten für Exporteure führen kann.
- Die unterschiedliche Handhabung der Kontrollen durch die jeweils zuständigen Behörden führt im Binnenmarkt zu Kosten, da die Unternehmen mit sich häufenden Verzögerungen und Rechtsunsicherheit konfrontiert werden.

PROBLEM 6. Ungleichmäßige Durchführung und Durchsetzung in der EU

- Eine unterschiedliche Auslegung und Handhabung der Kontrollen führen zu unterschiedlichen Ausführbedingungen sowie zu einer mangelnden rechtlichen Transparenz und schlechten Planbarkeit für Unternehmen.

PROBLEM 7. Ausgestaltungs- und Umsetzungsprobleme

- Bei der Ausgestaltung der Verordnung wurden zum Teil bestimmte Aspekte nicht berücksichtigt, oder die darin enthaltenen Bestimmungen sind nicht mehr zu 100 Prozent zweckdienlich.
- Ungleichmäßige Durchführung in der EU

In der Folgenabschätzung werden **mehrere Problemquellen** hervorgehoben:

1. Neu auftretende und bislang unbekannte Bedrohungen

Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (Atomwaffenprogramme, chemische und biologische Waffen und Raketentechnik) gilt als eine ernste Bedrohung für die EU. Diese Waffen werden inzwischen nicht nur durch

Staaten verbreitet, denn zunehmend sind auch nichtstaatliche Akteure (z.B. kriminelle Netzwerke) an deren illegalen Beschaffung beteiligt. Die Internetsicherheit ist zu einem sehr wichtigen Thema geworden, das die internationale Sicherheit und die Menschenrechte betrifft (S. 9-10 der Folgenabschätzung). Diese Problemquelle steht mit den Problemen 1 und 3 in Zusammenhang.

2. Rasante Entwicklung von Wissenschaft und Technik

Technische und wissenschaftliche Entwicklungen stellen eine Herausforderung in vielen zu kontrollierenden Bereichen (wie z.B. Kernenergie, chemische und biologische Substanzen oder Luftfahrt) dar. Durch das Auftauchen neuer fortschrittlicher Technologien, wie etwa der additiven Herstellung, dem 3D-Druck, Cloud Computing, Nanotechnologie und die Forschung zu dem Werkstoff Graphen) gestaltet sich die strategische Kontrolle immer komplexer (S. 11 der Folgenabschätzung). Diese Problemquelle steht mit den Problemen 2 und 3 in Zusammenhang.

3. Wandel der globalen Wirtschaftstätigkeit

Mit der Ausweitung des Welthandels und miteinander verbundener Datennetze wird es für staatliche und nichtstaatliche Akteure immer leichter, an Güter mit doppeltem Verwendungszweck heranzukommen. Eine weitere Konsequenz der Zunahme des Welthandels ist, dass immer mehr solcher Güter über Drittstaaten verbracht werden, wodurch die Gefahr besteht, dass Güter mit doppeltem Verwendungszweck in problematische Länder umgeleitet werden. Da Ausfuhren immer mehr in Form elektronischer Daten an Stelle konkreter Waren vonstattengehen, kann so gut wie jeder mithilfe von Internethandelsplattformen als Vermittler bei Geschäften mit diesen Gütern auftreten. Zudem führt die immer größere Verbreitung von Kenntnissen über Güter mit doppeltem Verwendungszweck zu leichteren Beschaffungswegen, da sensible Informationen problemlos weitergeleitet werden können (siehe S. 12 der Folgenabschätzung). Da die Volkswirtschaften der Schwellenländer, multinationale Unternehmen und industrielle Prozesse im Welthandel immer mehr an Bedeutung gewinnen, werden Güter mit doppeltem Verwendungszweck auf dem Weltmarkt auch immer mehr verfügbar (S. 11-12 der Folgenabschätzung). Diese Problemquelle steht mit dem Problem 4 in Zusammenhang.

4. Ungleichmäßige Durchsetzung von Kontrollen in der EU

Die Flexibilität der EU-Systems in Bezug auf die Umsetzung und Durchsetzung führt zu Unterschieden bei der Auslegung und Handhabung von Kontrollen in der EU, was die Genehmigungsbedingungen und -anforderungen und die Anwendung von Auffangkontrollen („Catch-all“-Kontrollen) von nicht gelisteten Gütern anbelangt. So gibt es bei den Kosten von Kontrollen und den für Ausfuhrkontrollen zur Verfügung gestellten Mitteln Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Was die Wirtschaftsakteure anbelangt, so ist der Verwaltungsaufwand bei Ausfuhrkontrollen hauptsächlich auf die Befolgungskosten, Verzögerungen bei den Genehmigungen und die Rechtsunsicherheit zurückzuführen (S. 12-13 der Folgenabschätzung). Diese Problemquelle steht mit den Problemen 5 und 6 in Zusammenhang.

Die Folgenabschätzung enthält einen Problembaum, mit dem auf die Verbindungen zwischen Problemen und Problemquellen (S. 14 der Folgenabschätzung) hingewiesen werden soll, wobei diese Zusammenhänge im Text der Folgenabschätzung jedoch nicht explizit erläutert werden. Für das Problem 7 wird keine Problemquelle genannt, was so gedeutet werden könnte, dass es sich mit allen anderen Problemen überschneidet.

In der Folgenabschätzung werden unterschiedliche von dem Problem betroffene **Interessenträger** genannt. Dazu gehören Interessenträger aus unterschiedlichen Branchen der **Industrie**, darunter zahlreiche **KMU**, am Handel mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck beteiligte **Dienstleister** (Vermittler, Berater bei der technischen Unterstützung und **Forscher** (z.B. die Forschungsstellen zur Internetsicherheit), staatliche Interessenträger und solche aus der Zivilgesellschaft (nichtstaatliche Organisationen mit einem Interesse an positiven Auswirkungen der Ausfuhrkontrolle auf die Menschenrechte, die breite Öffentlichkeit in der EU mit einem Interesse an mehr Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit sowie Personen in Drittstaaten, deren Grundrechte bedroht sind) (siehe S. 15-17 der Folgenabschätzung). In Anhang 3 sind die unterschiedlichen

Kategorien von Interessenträgern aufgeführt und die Auswirkungen der einzelnen aus den gewählten politischen Optionen bestehenden Maßnahmen auf die jeweilige Kategorie (S. 57-61 der Folgenabschätzung).

Ziele des Legislativvorschlags

Generell ist das Ziel des Kommissionsvorschlags, zu Frieden und Sicherheit, zu freiem Handel und dem Schutz der Menschenrechte beizutragen und die übergeordneten politischen Ziele der EU (Artikel 3 EUV) zu unterstützen. Die *spezifischen Ziele* der Initiative bestehen darin, dafür zu sorgen,

- „dass EU-Ausfuhrkontrollen an neue sich abzeichnende Sicherheitsrisiken und Bedrohungen angepasst werden,
- dass die Kontrollen den rasanten Entwicklungen in Wissenschaft und Technik Rechnung tragen,
- dass die Ausfuhr von Technologien für digitale Überwachung verhindert wird, die dazu missbraucht werden, Menschenrechtsverletzungen zu begehen,
- dass Wettbewerbsverzerrungen und der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit Kontrollen reduziert werden,
- dass man sich für faire Wettbewerbsbedingungen auf globaler Ebene einsetzt
- und dass eine wirksame und einheitliche Anwendung der Kontrollen in der EU unterstützt wird“ (S. 21-22 der Folgenabschätzung).

Umfang der erwogenen Optionen

In der Folgenabschätzung werden fünf Optionen zur Behebung der festgestellten Probleme genannt.

Tabelle 1. Politikoptionen

Maßnahmen	Maßnahmen
Option 1 - Ausgangsszenario: unverändert	
Option 2 - Unterstützung der Durchführung und Durchsetzung	
Entwicklung eines EU-Ausfuhrkontrollnetzwerks	Verbesserter Informationsaustausch zwischen zuständigen Behörden
	Entwicklung von Synergien bei Ausfuhrkontrollen im Sicherheitsbereich
	Verbesserte Zusammenarbeit mit den Durchsetzungsbehörden
	Entwicklung eines EU-Programms für den Aufbau von Kapazitäten
Transparenz und Partnerschaft mit der Privatwirtschaft	Transparenzmaßnahmen
	Entwicklung von Instrumenten für Unternehmen
	Entwicklung von Mechanismen der „intelligenten Sicherheit“
Dialog mit Drittstaaten über Ausfuhrkontrolle	
Option 3 - Aufrüstung des EU-Systems	
Modernisierung bestehender Kontrollbestimmungen (einschließlich technischer Unterstützung, Kontrollen von Vermittlungsgeschäften und Durchfuhrkontrollen)	Klarstellung wichtiger Auffassungen von der Ausfuhrkontrolle
	Rechtliche Klärung der Kontrollen des immateriellen Technologietransfers
	Bekämpfung des illegalen Handels
	Verschärfung der Kontrollen von Vermittlungsgeschäften
	Einheitlichkeit von Durchfuhrkontrollen
Optimierung des EU-Genehmigungsverfahrens	Harmonisierung von Genehmigungsprozessen
	Hinwendung zu einer offenen Lizenzierung
Zusammenführung von Auffangkontrollen	Klarstellung und Vereinheitlichung der Definition und des Umfangs von Auffangkontrollen
	EU-weite Anwendung und Gültigkeit von Entscheidungen über Auffangkontrollen

	Regelmäßiger Informationsaustausch
Neubewertung der Verbringung innerhalb der EU	Überprüfung des Anhangs IV (aktualisierte Liste der bedenklichsten Güter)
	Europäische Allgemeine Ausfuhrgenehmigungen für die Verbringung innerhalb der EU
Option 4 - Modernisierung des EU-Systems	
Überprüfung des allgemeinen Vorgehens beim „doppelten Verwendungszweck“	Überprüfung der Definition von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck
	Überprüfung der Kontrollkriterien
Initiative zur Kontrolle der Ausfuhr von Technologien für digitale Überwachung	Sorgfaltspflichten für Unternehmen
	Eigenständige Liste der EU von Technologien für digitale Überwachung
	Auffangkontrolle
Option 5 - Überholung des EU-Systems (verworfen)	

Quelle: Folgenabschätzung der Kommission (S. 22-28); die Verfasserin

Aufgrund der technischen Komplexität der erörterten Fragen wäre eine klarere Erläuterung der Funktionsweise des *bestehenden* Systems von Nutzen gewesen, damit man eine bessere Vorstellung von den im Rahmen der Initiative vorgeschlagenen Verfahren und Maßnahmen erhält.

In der Folgenabschätzung spricht man sich für eine **Kombination aus Option 3 und Option 4** aus. Den Kapiteln der Folgenabschätzung, in denen die Politikoptionen miteinander verglichen werden, ist zu entnehmen, dass Option 3 das größte Potenzial für eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands für Exporteure und Behörden besitzt. Dadurch könnten auch Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Unternehmen aus Drittstaaten verringert werden. Mit Option 3 werden aber die Probleme in Zusammenhang mit dem Aufkommen neuer Arten von Technologien für digitale Überwachung nicht in Angriff genommen, die zu Menschenrechtsverletzungen oder zur Bedrohung der internationalen Sicherheit missbraucht werden können. **Option 4** könnte zu einem höheren Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Behörden führen, und sie birgt auch das Risiko der Wettbewerbsverzerrung auf globaler Ebene. Gleichwohl wird angenommen, dass sich Option 4 positiv auf die Sicherheit und die Menschenrechte auswirken würde.

Option 2, bei der nicht zwingende gesetzliche und nicht regulatorische Maßnahmen miteinander kombiniert werden, die zu einer Optimierung der Funktionsweise des Systems und zu langfristigen Vorteilen für Verwaltungen und Unternehmen führen würden, wären auf kurze Sicht mit erheblichen Verwaltungskosten verbunden. Angesichts der erwarteten positiven Wirkungen, was zum Beispiel die Anpassung an rasante Entwicklungen von Wissenschaft und Technik, die Verringerung von Wettbewerbsverzerrungen, eine wirksame und einheitliche Anwendung der Kontrollen in der EU anbelangt, wird in der Folgeabschätzung dennoch eine schrittweise Umsetzung von bestimmten in Option 2 aufgeführten Maßnahmen erwogen (S. 39-40 der Folgenabschätzung).

Dabei wird hervorgehoben, dass die Optionen 2, 3 und 4 einander ergänzende Maßnahmen enthalten (S. 28 der Folgenabschätzung). In der Folgenabschätzung hätte aber klarer herausgestellt werden können, welche Bestandteile der unterschiedlichen Politikoptionen einander ergänzen und welche Alternativen sind. Darüber hinaus hätte man deutlicher machen können, welche der in Option 2 aufgeführten Akteure für eine mögliche schrittweise Umsetzung in Frage kämen.

Option 5, die eine vollständige Zentralisierung und Vereinheitlichung der Kontrollen vorsieht, was zu einer zentralen EU-Genehmigungsstelle führen sollte, wurde wegen der hohen Kosten und dem Widerstand aus den Reihen der Interessenträger verworfen. Die Mitgliedstaaten und einige der Industrieverbände und Unternehmen lehnten diese Option ab und machten dabei geltend, dass ein „optimales Gleichgewicht“ zwischen der EU und den nationalen Ebenen des Systems beibehalten werden müsse (S. 28 der Folgenabschätzung).

Zwar wird in Anhang 6 (S. 66 der Folgenabschätzung) der Versuch unternommen, die Interventionslogik aufzuzeigen, aber eine noch bessere Verdeutlichung der unmittelbaren und mittelbaren Zusammenhänge zwischen den Problemen und den Problemquellen sowie der Ziele dieses Legislativvorschlags und der in Erwägung gezogenen Optionen hätte der Folgenabschätzung gut zu Gesicht gestanden.

Umfang der Folgenabschätzung

Die Optionen 2, 3 und 4 werden mit dem Ausgangsszenario verglichen. Nach Angaben der Kommission betreffen die sozialen Auswirkungen lediglich die Sicherheit und die Menschenrechte. Unmittelbare Auswirkungen auf die Umwelt werden nicht festgestellt. Daher konzentriert sich die Analyse der Folgen der Optionen einer Überarbeitung auf die Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Sicherheit und die Menschenrechte. Diese Aspekte der verschiedenen Maßnahmen und Verfahren werden jeweils analysiert und dann als Folge der jeweiligen Option zusammengefasst. Die Folgenabschätzung enthält eine sehr nützliche Tabelle mit potenziellen unmittelbaren und mittelbaren Folgen (S. 29-30 der Folgenabschätzung).

An Stelle eines Vergleichs der Effizienz, Kohärenz und Wirksamkeit der einzelnen Optionen werden die Politikoptionen 1 bis 4² in einer Tabelle (S. 40 der Folgenabschätzung) anhand von neun „Bewertungskriterien“ miteinander verglichen, die zuvor in der Folgenabschätzung weder erläutert noch erwähnt werden. In Anhang 7 werden außerdem die Folgen der einzelnen Optionen samt ihrer jeweiligen Verfahren und Maßnahmen in einer Tabelle unter jeder Option ausführlich beschrieben. Dies geschieht mit Hilfe von 13 „Folgenindikatoren“, die ebenfalls zuvor nicht erläutert werden. Die Tabelle im Text (S. 40 der Folgenabschätzung) mit einer Zusammenfassung der Folgen der Politikoptionen ist anscheinend das Ergebnis der ausführlichen Analyse der Folgen der jeweiligen Optionen einer Überarbeitung mit den dazugehörigen Verfahren, wie sie in der Tabelle in Anhang 2 aufgeführt sind. In der Folgenabschätzung fehlt jedoch eine Erklärung der Verbindung zwischen den beiden Tabellen. Hinzu kommt, dass es darin keinen Hinweis darauf gibt, ob zwischen den in der Tabelle der Folgenabschätzung verwendeten „Bewertungskriterien“ und den „Folgenindikatoren“ von Anhang 7 ein Zusammenhang besteht. Eine Klarstellung dieser die Methodik betreffenden Aspekte hätte der Analyse und dem Vergleich der vorgestellten Optionen gut getan.

Der Folgenabschätzung mangelt es offenbar an der Folgerichtigkeit, was den Grad der notwendigen Veränderungen des EU-Ausfuhrkontrollsystems anbelangt. Einerseits bemängelt die Kommission am bestehenden System, dass es sich nicht ausreichend auf neue Sicherheitsbedrohungen, die rasanten Entwicklungen von Wissenschaft und Technik und die Technologien für digitale Überwachung einstellen kann. Sie kommt daher zu dem Schluss, dass das System „auf den neusten Stand gebracht werden müsse, um sich neuen Herausforderungen stellen zu können und moderne Kontrollfähigkeiten zu entwickeln, die für das kommende Jahrzehnt und darüber hinaus benötigt werden“ (S. 4 der Folgenabschätzung). Darüber hinaus schlägt die Kommission in Option 5 eine Überholung des Systems vor, obwohl, wie erwähnt, diese Option in der Folgenabschätzung verworfen und deren Folgen nicht erwogen werden.

Andererseits wird in der Folgenabschätzung betont, dass es bei dieser Überarbeitung „nicht darum geht, ein neues Regulierungssystem einzuführen, sondern vielmehr darum, Änderungen am bestehenden System vorzunehmen, wobei die einzelnen Optionen der Überarbeitung nur geringfügige Folgen haben“ (S. 29 der Folgenabschätzung). Daher ist der Leser geneigt, sich zu fragen, ob die ausgewählten Optionen über genügend Durchschlagskraft verfügen, um „moderne Kontrollfähigkeiten zu entwickeln, die für das kommende Jahrzehnt und darüber hinaus benötigt werden“, wie oben erwähnt wurde.

Eine Bewertung von Option 5 und deren Berücksichtigung beim Vergleich der Politikoptionen, anstatt, dass sie nach der Vorstellung gleich verworfen wird, hätte möglicherweise den Wert dieser Folgenabschätzung erhöht.

² Die Folgen von Option 5 werden nicht bewertet, da diese Option nach ihrer Vorstellung sogleich verworfen wird.

Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit

In der Folgenabschätzung heißt es, dass „Ausfuhrkontrollen von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck ein wesentlicher Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik“ gemäß Artikel 207 AEUV sind. Die EU hat nach Artikel 3 AEUV die ausschließliche Zuständigkeit in diesem Bereich. In der Folgenabschätzung wird darauf verwiesen, dass ein Eingreifen der EU notwendig ist, damit

- die Sicherheitsziele, bei denen ein kollektives Handeln vonnöten ist, verwirklicht werden,
- die Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt angegangen werden,
- gleiche Wettbewerbsbedingungen auf globaler Ebene mittels eines Dialogs mit den wichtigsten Handelspartnern gefördert werden
- und die Grundrechte gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschützt werden (S. 21 der Folgenabschätzung).

Da dieser Vorschlag zu einem Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der EU gehört, wird er im Rahmen des informellen politischen Dialogs den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten übermittelt.

Was den Grundsatz der Subsidiarität anbelangt, wird in der Folgenabschätzung festgestellt, dass die vorgestellten Optionen darauf beschränkt sind, was zum Erreichen der Ziele notwendig ist (S. 21 der Folgenabschätzung), ohne dass näher auf diesen Punkt eingegangen wird.

Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen

Die Änderung der Listen von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und die allgemeinen Ausfuhrgenehmigungen mithilfe von delegierten Rechtsakte werden nach Einschätzung der Kommission einen Experten (Vollzeitäquivalent) zu etwa 50 % in Anspruch nehmen. Für die Kontrollen der Technologien für digitale Überwachung wird zusätzliches Verwaltungspersonal (ein Vollzeitäquivalent) sowohl auf nationaler und EU-Ebene benötigt (S. 6 der Begründung des Vorschlags der Kommission).

Was die Folgen der Politikoptionen anbetrifft, so wird in der Folgenabschätzung der Versuch unternommen, die Auswirkungen eines jeden Verfahrens und einer jeden Maßnahme auf den Haushalt zu prognostizieren. Da die Verweise auf diese Auswirkungen auf den Haushalt im ganzen Text verteilt sind, hätte sich eine Zusammenfassung der jeweiligen Auswirkungen einer jeden Politikoption auf der Ebene der EU und der nationalen Verwaltungen angeboten.

KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit

In der Folgenabschätzung heißt es, dass eine große Zahl von KMU zu den Interessenträgern der Branche von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck gehören (S. 16 der Folgenabschätzung). Als Beispiel wird die EU-Rüstungsindustrie genannt, in der ein Großteil der Firmen KMU mit weniger als zehn Beschäftigten sind. Entsprechende Statistiken für 2012 werden angeführt. Laut der Zusammenfassung der Folgenabschätzung vertritt eine Mehrheit der im Rahmen der öffentlichen Konsultierung Befragten die Auffassung, dass „die Ausfuhren von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck von KMU durch eine Überarbeitung der Politik der Ausfuhrkontrolle voraussichtlich vereinfacht würden“. Es wurde jedoch offenbar kein KMU-Test durchgeführt, und die Aussagen über die allgemeinen Folgen des Vorschlags auf KMU sind in der Folgenabschätzung recht vage.

In dem Kapitel über die Bewertung der Politikoptionen wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit aus dem Blickwinkel der Wirtschaft und des Handels angesprochen. Der Vergleich der Politikoptionen (S. 39 der Folgenabschätzung) ergibt, dass Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Unternehmen aus Drittländern durch Option 3 reduziert werden könnten, wohingegen Option 4 mit dem Risiko neuer Wettbewerbsverzerrungen auf globaler Ebene behaftet ist. Da die präferierte Option aus einer Kombination von Option 3 und Option 4 besteht, bleibt unklar, wie sich diese Lösung insgesamt auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken wird.

Vereinfachung und sonstige Regelungsauswirkungen

In der Folgenabschätzung wird darauf verwiesen, dass andere Verordnungen oder Richtlinien eine wichtige Rolle bei der Regulierung des Handels mit sensiblen Gütern spielen (wie etwa die Richtlinien über Feuerwaffen, Drogenausgangsstoffen oder die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern), wobei sich jedoch „jedes dieser Instrumente mit einer besonderen bzw. anderen Kategorie von Gütern oder Endverwendungen befasst bzw. unterschiedliche Situationen dabei behandelt werden. Daher können [...] diese Instrumente der ‚doppelten Sicherheitsdimension nicht Rechnung tragen“ (S. 5 der Folgenabschätzung).

Der Vorschlag gehört zum Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT – Regulatory Fitness and Performance), da erwartet wird, dass er „zu einer Vereinfachung bestimmter Kontrollverfahren und zu einer klareren und konsequenteren Anwendung von Kontrollen in der gesamten EU beitragen wird“ (S. 7 der Folgenabschätzung).

Was die Übereinstimmung mit anderen politischen Maßnahmen der EU anbetrifft, so heißt es in der Folgenabschätzung, dass die Ziele des Vorschlags in vollem Einklang mit der Außen- und Sicherheitspolitik der EU stehen, insbesondere, was die Bewältigung der Herausforderungen betrifft, die mit der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in Zusammenhang stehen. Ebenso stehen die Ziele demnach in Einklang mit der EU-Handelspolitik zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Verringerung von Verzerrungen des Handels (S. 22 der Folgenabschätzung).

Beziehungen zu Drittländern

In der Folgenabschätzung wird die Zusage der EU und ihrer Mitgliedstaaten erwähnt, internationale Verpflichtungen zu erfüllen, insbesondere, was die Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen angeht. Demnach hätten verbesserte Kontrollen von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck positive Auswirkungen auf die von Menschenrechtsverletzungen bedrohte Zivilgesellschaft sowie Menschenrechtsverteidiger und Dissidenten in Drittländern.

Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen

Bei der **Problemstellung** werden in der Folgenabschätzung aktuelle Fakten herangezogen, um die Sicherheitsbedrohungen für die EU zu veranschaulichen, was sehr informativ und aufschlussreich ist. Die gesammelten Informationen stammen aus unterschiedlichen Quellen (darunter Pressemeldungen, Berichte von Sachverständigen und Erkenntnisse aus offengelegten vertraulichen Dokumenten) und werden, soweit dies möglich ist, vor dem Hintergrund der jüngsten Konflikte (Syrien, Arabischer Frühling u.a.) betrachtet. Die Sammlung von Daten für die Erstellung eines Profils der Branche der Güter mit doppeltem Verwendungszweck, mit dem Fokus auf Wirtschaft und Handel, wurde bei externen Beratungsfirmen in Auftrag gegeben (S. 45 des Anhangs 1). Die Folgenabschätzung enthält Angaben zur Größe der Branche (S. 15-16 der Folgenabschätzung) und zu der Zahl der dort beschäftigten Arbeitnehmer (S. 19-20), damit die Analyse in einen größeren Zusammenhang gebracht wird. Was die Bewertung der Folgen der unterschiedlichen Politikoptionen anbelangt, so wird in der Folgenabschätzung auf die Schwierigkeit der Quantifizierung der zu erwartenden Folgen hingewiesen. Insofern handelt es sich im Wesentlichen um eine qualitative Analyse, die soweit möglich durch quantitative Daten untermauert wird (S. 30 der Folgenabschätzung). Überdies wäre ein Glossar mit der Bestimmung grundlegender Begriffe von Nutzen gewesen.

Konsultierung der Interessenträger

Betrachtet man Anhang 2 der Folgenabschätzung, der sich der Konsultierung der Interessenträger widmet, so kann festgestellt werden, dass die Kommission große Anstrengungen unternommen hat, um an sachdienliche Informationen zu gelangen. Sie hat am 15. Juli 2015 mit einer offenen und öffentlichen Konsultierung im Internet begonnen, um Meinungen von Interessenträgern über die Überarbeitung der EU-Politik zur Ausfuhrkontrolle einzuholen. Da Angaben dazu fehlen, wann diese Konsultierung abgeschlossen wurde, ist nicht

zu erkennen, ob der vorgeschriebene Zeitraum von zwölf Wochen gemäß den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung eingehalten wurde.

Bei der Kommission gingen 97 Antworten von Exporteuren und Herstellern von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (55 %), Industrieverbänden (21 %), Vertretern der Zivilgesellschaft (8 %) und Behörden der Mitgliedstaaten (6 %) ein. Zusätzlich zu der Konsultierung beauftragte die Kommission einen externen Berater mit der Sammlung von Daten zur Branche der Güter mit doppeltem Verwendungszweck in der EU und zu den möglichen Folgen der Optionen. Darüber hinaus berücksichtigte die Kommission die Ergebnisse weiterer in den vorangegangenen Jahren durchgeführten Beratungstätigkeiten.

Überwachung und Bewertung

Wie es in der Folgenabschätzung heißt, ist in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine Überwachung der Umsetzung geplant. Darin gibt es auch eine Tabelle mit den Indikatoren für jedes einzelne Ziel, der Datenquelle und der Häufigkeit der Messung (S. 41-43 der Folgenabschätzung). Wie es scheint, wird im Legislativvorschlag auf diese Indikatoren nicht explizit Bezug genommen.

Gemäß der Folgenabschätzung ist eine regelmäßige Weitergabe von Informationen bezüglich der Umsetzung der Initiative von der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vorgesehen. Demnach wird die Kommission innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten eine Bewertung der Initiative vornehmen, während in dem Vorschlag ein Zeitraum von fünf bis sieben Jahren nach dem Tag des Beginns ihrer Anwendung vorgesehen ist.

Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission hat eine positive [Stellungnahme](#) zu dem Entwurf der Folgenabschätzung abgegeben, jedoch weitere Verbesserungen gefordert. In Anhang 1 der Folgenabschätzung sind die ausführlichen Kommentare des Ausschusses für Regulierungskontrolle und die von der GD Handel durchgeführten Revisionen aufgeführt. Einige Forderungen des Ausschusses scheinen jedoch nicht voll umgesetzt worden zu sein. Dazu gehören die Forderungen nach einer Verbesserung der Problemstellung durch eine bessere Veranschaulichung der Größenordnung, nach einer Verdeutlichung der Interventionslogik und der Querverbindungen zwischen den Problemen, Zielen und Optionen, nach einer klaren Trennung zwischen einander ergänzenden und alternativen Bestandteilen der Politikoptionen und nach einer tiefergehenden Analyse der Folgen.

Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung

Der Legislativvorschlag der Kommission folgt offenbar den in der Folgenabschätzung enthaltenen Empfehlungen.

Schlussfolgerungen

Die Folgenabschätzung ist gut strukturiert, klar und kurzgefasst. Insgesamt enthält sie augenscheinlich eine gut recherchierte Erläuterung der Faktenlage, die die Grundlage für den Legislativvorschlag bildet. Die Problemstellung wird durch Fakten und Zahlen hinsichtlich der internationalen Sicherheitsbedrohungen veranschaulicht. Das Ergebnis der Konsultierung der Interessenträger wird klar dargelegt und findet Eingang in die Analyse und Bewertung der unterschiedlichen Optionen, wobei die Ansichten der Interessenträger durchweg in transparenter Weise erläutert werden. Trotzdem wurden einige Schwachpunkte der Folgenabschätzung festgestellt. Eine klarere Verdeutlichung der Zusammenhänge zwischen den Problemen und den Problemquellen sowie den Zielen dieses Legislativvorschlags und den in Erwägung gezogenen Optionen hätte der Folgenabschätzung gut zu Gesicht gestanden. Der Bericht wäre überzeugender gewesen, wenn der methodische Ansatz bei dem Vergleich der Optionen deutlicher herausgestellt worden wäre. Ungeachtet der Bemühungen der Kommission um die Sammlung sachdienlicher Daten bei der Vorbereitung der Folgenabschätzung handelt es

sich im Wesentlichen um eine reine qualitative Analyse. Hinzu kommt, dass die Aussagen über die allgemeinen Folgen des Vorschlags auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit in der Folgenabschätzung recht vage gehalten sind.

In diesem Themenpapier, das vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen für den Ausschuss für internationalen Handel (INTA) des Europäischen Parlaments verfasst wurde, wird analysiert, ob die Folgenabschätzung den Hauptkriterien der Leitlinie der Kommission für Folgenabschätzungen sowie den zusätzlichen Faktoren, die das Parlament in seinem Handbuch für Folgenabschätzungen festgelegt hat, gerecht wird. Es wird kein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag erhoben. Das Themenpapier wurde zu Informationszwecken und als Hintergrundinformation konzipiert und soll die entsprechenden parlamentarischen Ausschüsse und Mitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen.

E-Mail-Kontaktadresse des Referats Ex-ante-Folgenabschätzungen: EPRS-ImpactAssessment@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: Januar, 2017. Brüssel, © Europäische Union, 2017.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank/de/home.html (Internet) – www.epthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)