

**6th Congress on European Defence
Berliner Sicherheitskonferenz**

Panel IV

18. September 2007

„Rüstungsbeschaffung – offene Fragen“

Meine Damen und Herren,

ein Markt, auf dem lediglich die Mitgliedstaaten als Käufer auftreten, ist alles andere als ein normaler Markt. Es ist jedoch überaus wichtig, das können Sie besser beurteilen als ich, dass dieser so besondere Markt gleichwohl gut funktioniert. Zu diesem Zweck müssen hier strikte Regeln gelten. Nur strikte, verbindliche Regeln können allen Anbietern die gleichen Chancen einräumen und für ein transparentes Verfahren und objektive Kriterien sorgen.

Wie Sie wissen, werden die neuen Europäischen Regeln über die Rüstungsbeschaffung ferner verbindlich vorsehen, dass gleiche Chancen nicht nur für die Unternehmen des ausschreibenden Mitgliedstaates bestehen, sondern auch für die Anbieter aus allen anderen Mitgliedstaaten. Jedem Anbieter steht der gesamte europäische Markt offen. Das will die Richtlinie sicherstellen. Ich denke, dass sie deshalb Ihre volle Unterstützung verdient, zumal der so entstehende EU-weite Wettbewerb sich auch günstig auf den Steuerzahler auswirken dürfte.

Mein Beitrag zu dieser Diskussionsrunde bezweckt, Ihnen einige verbleibende Probleme in diesem Bereich vor Augen zu führen, die bisher noch nicht befriedigend gelöst worden sind und für die aus meiner Sicht noch bessere Lösungen gefunden werden müssen.

- Das eine Problem betrifft den Code of Conduct der Europäischen Verteidigungsagentur;
- das andere betrifft den genannten Richtlinienvorschlag der Kommission;
- und das letzte betrifft Finanzinvestitionen aus Drittländern in europäische Rüstungsunternehmen.

Insgesamt gehe ich dabei davon aus, dass der gemeinsame Binnenmarkt für Verteidigungsgüter geschaffen werden soll und muss, und dass

Kemmler Rapp Böhlke

dafür soweit wie möglich bindendes Recht statt „soft law“ gelten sollte. Zum Ausgleich dafür muss jedoch die Außengrenze der Union besser als bisher geschützt werden, denn der starke Wettbewerb von Anbietern aus Nicht-EU-Staaten darf in Zukunft keine Einbahnstrasse mehr sein. Die Regeln der Reziprozität und der Gemeinschaftspräferenz müssen gelten, und zwar sowohl für Ausschreibungen wie auch für Finanzinvestitionen aus Drittländern in europäische Rüstungsunternehmen. Denn der Verlust einer autonomen Rüstungsindustrie würde eine dramatische Einbuße an Sicherheit der Union bedeuten.

1. Der EDA Code of Conduct

Wie Sie sich erinnern werden, sind ja die EU-Beschaffungsregeln im Rüstungsbereich teils *soft law*, teils *hard law*, und dies wegen der bekannten Ausnahme, die im EG Vertrag vorgesehen ist: Artikel 296 EG. Die Vorschrift ist zwar sachlich zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eigentlich überholt aber rechtlich halt immer noch gültig.

Deshalb sind die Regeln des *Code of Conduct* der Europäischen Verteidigungsagentur rechtlich unverbindlich und aus dem gleichen Grunde gelten sie nur für diejenigen Ausschreibungen, die Waffen, Munition und Kriegsmaterial betreffen – eben nur für die Dinge, die nach dem Vertrag tatsächlich unter die besagte Ausnahme fallen.

Wenn nun die Verteidigungsministerien auf der Grundlage des *Code of Conduct* ihre Verträge über die EDA ausschreiben, dann wird meines Wissens nicht immer hinreichend geprüft, ob die Ausrüstung, um die es geht, wirklich unter die Verteidigungsausnahme fällt. Die Ausnahmebestimmung des Artikels 296 EG wird also nach wie vor extensiv angewendet.

Dadurch entziehen die Mitgliedstaaten ihre Verträge dem zwingenden Recht, und die Anbieter haben das Nachsehen, denn wo kein bindendes Recht gilt, hat der nationale Champion den Vorrang und haben die anderen Anbieter das Nachsehen.

Mein Vorschlag ist daher: nach einer Lösung zu suchen, wonach der Anwendungsbereich des *Code* in Zukunft strenger überwacht wird. Gerichtliche Verfahren in Einzelfällen bringen keine Lösung, eine wirksame institutionelle Überwachung ist erforderlich.

Hinzu kommt folgendes: theoretisch müsste ja nach dem Code jeder Anbieter aus der gesamten EU die gleichen Zuschlagschancen besitzen. Das ist jedoch nicht der Fall. Die Ursache liegt gewiss nicht bei EDA selbst, sondern bei den Mitgliedstaaten, die die Regel der gleichen Chancen aller Anbieter einfach nicht recht anwenden. Tatsache ist jedenfalls, dass es im Laufe (fast) eines Jahres der Anwendung des

Kemmler Rapp Böhlke

Code, mit einer Vielzahl von Ausschreibungen, nur einen einzigen Fall gegeben hat, in dem ein Mitgliedstaat einem Anbieter aus einem anderen Mitgliedstaat den Zuschlag erteilt hat (Schweden an England; siehe EDA Webseite).

In allen sonstigen Fällen ist zwar EU-weit ausgeschrieben worden, der Zuschlag jedoch an ein nationales Unternehmen gegangen, so dass die anderen Anbieter regelmäßig leer ausgingen. Das ist eine Perversion des Europäischen *Code of Conduct* und zeigt Ihnen die verderblichen Wirkungen von „unverbindlichem Recht“.

Nach der künftigen Richtlinie wäre ein solches Verhalten ein klarer Regelverstoß, und die Gerichte könnten ihn abstellen. Deshalb kann längerfristig die Lösung dieses Problems nur darin liegen, den Code überhaupt zu beenden und allein die Richtlinie anzuwenden.

Nur bindendes Recht sichert gleiche Chancen wirklich.

2. Die künftige Richtlinie für Rüstungsgüter

Aber auch die Richtlinie ist noch nicht vollkommen. Sie wird, so haben wir gehört, die Möglichkeiten von Kompensationsgeschäften innerhalb der EU einschränken. Die Mitgliedstaaten sollen ändern Mitgliedstaaten nicht mehr Panzer liefern und im Gegenzug dafür Tulpen verkaufen können.

Solche mittelalterlichen Tauschgeschäfte zu untersagen, ist eine richtige Entscheidung, denn wo „Offset“ gilt, gelten weder Transparenz noch gleiche Chancen. Offset widerspricht daher den Regeln eines Binnenmarktes, und man muss weg davon.

Jedoch will die Richtlinie den Mitgliedstaaten nach wie vor alle Freiheit belassen, Offsets mit Drittstaaten aufrechtzuerhalten. Wie wir soeben gehört haben, soll es Sache der Mitgliedstaaten sein und bleiben zu entscheiden, ob sie Lieferanten aus Drittländern in eine Ausschreibung einbeziehen wollen oder nicht. Polen kann also nach wie vor Panzer aus USA kaufen und dafür verlangen, dass die Vereinigten Staaten im Gegenzug polnische Gänse kaufen.

Nun lieben viele Mitgliedstaaten diese Ausgleichsgeschäfte. Daher werden dann, wenn Offsets innerhalb der EU beschränkt werden, Offsets mit Drittstaaten mit Sicherheit weiter zunehmen. Und das ist ein Problem.

Das bedeutet nämlich nichts anderes, als dass in Zukunft mehr Militärausrüstung in Drittstaaten eingekauft wird, noch mehr als schon bisher. Diese Verträge fehlen dann den EU Anbietern, und der ihnen verbleibende Markt schrumpft. Von Gegenseitigkeit kann dann noch viel weniger die Rede sein als schon bisher: 26 % des EU Marktes

Kemmler Rapp Böhlke

werden von US Anbietern abgedeckt, ganze 0,3% des US Rüstungsmarktes wird von EU-Anbietern geliefert.¹

Solche ungünstigen Zahlenverhältnisse sollten doch wirklich ein Anreiz dafür sein, hier gegenzusteuern und der Gemeinschaftsindustrie einen größeren Anteil am Beschaffungsmarkt als bisher zu sichern. Aus ganz unverständlichen Gründen ist das bisher nicht der Fall.

Ein Heilmittel wäre die Einführung einer Gemeinschaftspräferenz. Eine Gemeinschaftspräferenz verschafft Ausrüstung mit Ursprung aus der EU den Vorzug vor Ausrüstung aus Drittländern.

Man sollte also in der Richtlinie sagen, dass diejenigen Anbieter den Zuschlag erhalten, deren Produkte ganz oder jedenfalls überwiegend ihren Ursprung in der Union haben, und nicht die Anbieter von Produkten aus Drittstaaten. Eine ebensolche Regelung besteht bereits in der Richtlinie 2004/17, der so genannten Sektorenrichtlinie (Artikel 58), die für Wasser-, Energie- und Verkehr und Postdienste gilt, und das ist ein zusätzliches Argument, auf eine Gemeinschaftspräferenz im Rüstungssektor nicht zu verzichten.

Internationales Recht steht einer solchen Gemeinschaftspräferenz nicht entgegen; denn im Rüstungsbereich wurde bisher nichts liberalisiert. Die Gemeinschaftspräferenz würde einen wichtigen Beitrag zur Gegenseitigkeit des Marktzugangs im Verhältnis EU Staaten zu Drittstaaten leisten. Es wäre mutlos, darauf zu Lasten der europäischen Rüstungsindustrie zu verzichten.

3. Investitionen aus Drittländern

Damit komme ich zu meinem dritten und letzten Problem, das der Lösung harrt. Es geht mir um die Gefahr, dass Investoren aus Drittstaaten, insbesondere staatliche Fonds von Investorländern wie Russland, China oder der Golfregion, Unternehmen der europäischen Rüstungsindustrie übernehmen könnten.

Ich weiß, dass man in Deutschland daran denkt, zum Schutze deutscher Unternehmen Kontrollmaßnahmen auf nationaler Ebene vorzusehen. Nationale Maßnahmen reichen auf einem Binnenmarkt jedoch nicht aus. Viel wichtiger wäre es, auf europäischer Ebene Vorsorge zu treffen, und zwar vor allem für den Verteidigungssektor.

Nur eine autonome Industrie kann sichere Basis der Verteidigung sein.

Bisher gibt es auf europäischer Ebene keinerlei Beschränkung oder Kontrolle für Finanzinvestitionen in die Verteidigungsindustrie. Nichts

¹ MEP Ana Gomez, Kangaroo Group, 29. Januar 2007.

Kemmler Rapp Böhlke

kann Brüssel derzeit sagen, wenn Russen, Chinesen oder Araber europäische Verteidigungsfirmen übernehmen.

Dabei gilt für die europäischen Unternehmen keinerlei Gegenseitigkeit. In Staaten wie z.B. den USA gibt es eine sehr strenge Kontrolle ausländischer Beteiligungen, und in anderen Drittländern gelten im Verteidigungsbereich ganz einfach Ermessensregeln.

Hier ist Abhilfe dringend geboten. Kommission und Europäisches Parlament sind aufgerufen, die nötigen Schutz- und Kontrollmaßnahmen auf den Weg zu bringen.

Barbara Rapp

Member of the Kangaroo Group's Board
Rechtsanwältin Frankfurt/Main
Avocate associée au Barreau de Bruxelles