

Neues Kapitel der EU-Verteidigungskooperation: PESCO nimmt Gestalt an

Briefing 12. Dezember 2017

Am 11. Dezember 2017 billigte der Rat der Europäischen Union durch Beschluss die ständige strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation – *PESCO*) im Verteidigungsbereich. Die Entscheidung wurde von 25 Mitgliedstaaten getragen, nachdem zuvor die Minister von 23 Mitgliedstaaten dem Hohen Vertreter und dem Rat in einer gemeinsamen Bekanntmachung ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mitgeteilt hatten. Gemeinsam mit dem Ratsbeschluss veröffentlichten die teilnehmenden Mitgliedstaaten zudem eine erste Liste geplanter PESCO-Projekte. Diese umfasst Forschungs-, Beschaffungs- und Modernisierungsprojekte für eine Vielzahl von Bereichen, einschließlich Prototypen für Infanteriefahrzeuge, autonome Seeüberwachungssysteme und Minenabwehrmaßnahmen, Cybersicherheit, Funk- und indirekte Feuerunterstützungslösungen, logistische Knotenpunkte, operative Unterstützung, militärische Mobilitätsmaßnahmen sowie die Einrichtung eines europäischen medizinischen Hauptquartiers und von Ausbildungszentren. Die anstehende Umsetzung der geplanten Zusammenarbeit wirft eine Reihe von Fragen für künftige europäische Rüstungsprojekte auf. Wir werden uns auf die Auswirkungen auf die Beschaffung von Verteidigungsgütern konzentrieren.

Obwohl die Rechtsgrundlage für PESCO bereits durch den Vertrag von Lissabon in 2009 geschaffen wurde, bedurfte es langjähriger Debatten auf sämtlichen Ebenen, um greifbare Ergebnisse zu erzielen. Das Erreichen dieses Meilensteins wurde nicht zuletzt durch zwei einschneidende Ereignisse des Jahres 2016 begünstigt: den US-Wahlsieg von Donald Trump und das britische Brexit-Votum.

Schon während seines Wahlkampfes bezeichnete Präsident Trump die NATO öffentlich als "obsolet". Auch der bevorstehende britische Rückzug aus der EU schärfte das Bewusstsein vieler Europäer für die Notwendigkeit, im Sicherheits- und Verteidigungssektor entsprechend der territorialen Größe der EU aufzutreten. Die Geschwindigkeit des Konsultationsprozesses wurde zusätzlich dadurch erhöht, dass London einer weiteren Harmonisierung der gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU nicht mehr im Weg stand.

Verstärkte Koordinierung oder der Übergang zu einem europäischen Beschaffungsregime für Verteidigungsgüter - Was ist PESCO?

PESCO soll die Zersplitterung und Ineffizienz nationaler Rüstungsprojekte verringern und zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben innerhalb der Europäischen Union beitragen. Dementsprechend sollen nun gemeinsame Grundsätze und verbindliche Verpflichtungen festgelegt werden, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im

Verteidigungsbereich zu fördern und öffentliche Mittel effizienter für gemeinsame Verteidigungskapazitäten einzusetzen. Um diese Ziele zu erreichen enthält PESCO Grundsätze zur Steuerung, Koordinierung und Finanzierung von Verteidigungsprojekten innerhalb der im EU-Vertrag festgelegten Grenzen.

Die Teilnahme an PESCO ist für Mitgliedstaaten zunächst freiwillig. PESCO-Teilnehmer müssen jedoch sicherstellen, dass sie „*anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen*“ und sollen hierzu verbindliche Verpflichtungen „*im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen*“ eingehen, einschließlich der Verpflichtung, ihre Ausgaben für Verteidigungsinvestitionen auf 20% der gesamten Verteidigungsausgaben zu erhöhen. Beteiligt sind zunächst Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Dänemark, Malta und das Vereinigte Königreich gehören nicht zu den teilnehmenden Staaten. Sie haben allerdings die Möglichkeit eines späteren Beitritts.

In seiner jetzigen Form sieht PESCO kein neues Beschaffungsregime für EU-Verteidigungsprojekte vor. Stattdessen ist eine verstärkte Koordinierung innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens beabsichtigt. Projekte zur Entwicklung neuer Fähigkeiten unterstehen weiterhin der alleinigen Verantwortung der Mitgliedstaaten. Um die Verteidigungszusammenarbeit innerhalb der EU zu fördern, wird PESCO aber auf etablierte Mechanismen wie den Koordinierten Jahresbericht zur Verteidigung (*CARD*) und den Capability Development Plan (*CDA*) zurückgreifen, zwei Instrumente zur Ermittlung, Analyse und Priorisierung des aktuellen und künftigen Bedarfs an Verteidigungsfähigkeiten. Ebenso wird die Zusammenarbeit sich bestehender Institutionen wie der Europäischen Verteidigungsagentur (*EDA*) und dem kürzlich eingerichteten Europäischen Verteidigungsfonds (*EDF*) bedienen. Darüber hinaus soll PESCO die Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen (*KMUs*) innerhalb der europäischen Verteidigungsindustrie fördern, indem ein Teil des Gesamtbudgets für Projekte mit grenzüberschreitender Beteiligung von KMUs reserviert wird.

Welche Rolle wird der Europäische Verteidigungsfonds (EDF) spielen?

Die finanzielle Unterstützung durch den EDF ist ein zentraler Bestandteil der Grundsätze, die von den teilnehmenden Mitgliedstaaten festgelegt wurden. Der EDF enthält zwei getrennte Fördermechanismen, die als Forschungs- und Fähigkeitsfenster bezeichnet werden. Insgesamt soll das Budget des Fonds von anfänglich EUR 590 Mio. schrittweise auf bis zu EUR 5,5 Mrd. jährlich nach dem Jahr 2020 steigen. Dabei soll der EDF in erster Linie an Projekten mit "EU-Mehrwert" beteiligt sein, d.h. an solchen unter Beteiligung der EU-Verteidigungsindustrie. Daher werden Zuschüsse nur für Projekte mit mindestens drei Teilnehmern aus mindestens zwei Mitgliedstaaten gewährt.

Darüber hinaus können nur in der EU niedergelassene und von den Mitgliedstaaten oder ihren Staatsangehörigen tatsächlich beherrschte Auftragnehmer von einer Förderung profitieren. Unternehmen mit Nicht-EU-Mehrheitseigentümern erhalten hingegen keine Zuschüsse. Die Begünstigten des EDF und ihre Unterauftragnehmer sollen zudem in erster Linie Infrastruktur, Einrichtungen, Vermögenswerte und Ressourcen auf EU-Territorium einsetzen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Regeln mit EU-Recht und Völkerrecht vereinbar sind.

Welche Chancen bietet PESCO?

Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des PESCO-Programms bieten Rüstungsunternehmen beträchtliche Geschäftschancen. Bei erfolgreicher Umsetzung wird PESCO durch gemeinsame multinationale Beschaffungsprojekte zu größeren Auftragsvolumina führen. Gleichzeitig bedeuten die verbindlichen Zusagen der Mitgliedstaaten einen Anstieg nationaler Verteidigungsausgaben. Mit Blick auf die Produktion können standardisierte Anforderungen und gemeinsame Verfahrensgrundsätze Kostenvorteile durch Skaleneffekte bewirken. Ebenso machen multinationale Beschaffungsprojekte auch die Verteidigungsbedürfnisse kleinerer Mitgliedstaaten attraktiver für potenzielle Bieter, da harmonisierte Anforderungen die Anpassung an nationale Besonderheiten überflüssig machen. Die Bereitstellung von EDF-Mitteln könnte zudem einzelne Mitgliedstaaten dazu veranlassen, ihre eigenen Verteidigungsausgaben zu erhöhen.

Welche Risiken bestehen für Rüstungsunternehmen?

Die Implementierung von PESCO stellt Rüstungsunternehmen jedoch auch vor eine Reihe von Herausforderungen. Mittelfristig ist mit einer Zunahme gemeinsamer und kooperativer multinationaler Beschaffungsvorhaben zu rechnen. Aus rechtlicher Sicht ergeben sich daraus potenzielle Risiken im Hinblick auf das geltende nationale Recht und gerichtliche Zuständigkeiten. Mit steigendem Auftragsvolumen steigt auch das Risiko vergaberechtlicher Rügen durch Wettbewerber.

Da das EU-Vergaberecht Ausnahmen von der allgemeinen Ausschreibungspflicht für gemeinsame Verteidigungsvorhaben in den Bereichen der Grundlagenforschung, der angewandten Forschung und der experimentellen Entwicklung vorsieht, könnten Mitgliedstaaten gezielt zusammenarbeiten, um nationale Ausschreibungsanforderungen gänzlich zu umgehen. Zugleich könnten Mitgliedstaaten durch gemeinsame oder kooperative Beschaffungsprojekte ihre Verhandlungsposition gegenüber potenziellen Bietern stärken. Die noch zu erarbeitenden harmonisierten Governance-Regeln von PESCO könnten weitere Risiken mit sich bringen. Ebenso könnte die Synchronisierung und Koordinierung der Projekte zwischen den Mitgliedstaaten zu erheblichen Verzögerungen führen.

Da durch PESCO und EDF die europäische Verteidigungsindustrie gestärkt werden soll, sehen sich Nicht-EU-Unternehmen zudem einem erheblichen Diskriminierungsrisiko ausgesetzt. Die Rahmenbedingungen für die Beteiligung von Nicht-EU-Staaten an einzelnen Projekten sind noch nicht festgelegt. Wenn die neuen Bestimmungen unverändert umgesetzt werden, müssten Nicht-EU-Unternehmen etwa Joint Ventures mit europäischen Unternehmen in Betracht ziehen, um von einer EDF-Finanzierung zu profitieren. Umgekehrt könnten sowohl PESCO als auch EDF letztlich der "America First" - Politik von Präsident Trump in die Karten spielen, da sie eine Rechtfertigung für die Umsetzung vergeltender protektionistischer Maßnahmen gegen in der EU ansässige Unternehmen liefern.

Was sind die nächsten Schritte?

Nach dem Beschluss des Rates vom 11. Dezember und der Veröffentlichung der ersten Projektliste durch die teilnehmenden Mitgliedstaaten wird der Rat voraussichtlich weitere Beschlüsse zu mehreren Schlüsselfragen fassen. Dazu gehören die endgültige Verabschiedung der Projektliste, die für Anfang 2018 erwartet wird, die Umsetzung eines gemeinsamen Regelwerks für die Projektverwaltung sowie insbesondere die Festlegung von Bedingungen für die Beteiligung von Drittstaaten an PESCO-Projekten. Auch ist es möglich, dass die Verpflichtungen einzelner Teilnehmer zukünftig an eine veränderte Sicherheitslandschaft angepasst werden. Insofern können die Einzelheiten von PESCO noch weiteren Änderungen unterliegen.

BLOMSTEIN wird die weiteren Entwicklungen verfolgen und darüber informieren. Wenn Sie Fragen zu den möglichen Auswirkungen auf Ihr Unternehmen oder Ihre Branche haben, stehen Ihnen [Dr. Roland M. Stein](#) und [Dr. Pascal Friton](#) jederzeit gern zur Verfügung.