

Galileo oder: Wettbewerb als Pflichtübung

In einem sind sich Bundesregierung und EU-Kommission einig: Beim Mega-Projekt Galileo soll der Wettbewerb vor allem eine rhetorische Rolle spielen

Memorandum Nr. 9
Dezember 2007

Die Kommission ist die Hüterin der Römischen Verträge. Als solche ist sie verpflichtet, den Binnenmarkt zu verwirklichen und durch Anwendung des Kartellrechts für ein System unverfälschten Wettbewerbs zu sorgen sowie die Mitgliedstaaten immer dann, wenn sie gegen diese Ziele der Gemeinschaft verstoßen, abzumahnern und ggf. vor dem Europäischen Gerichtshof (im folgenden: EuGH) zu verklagen. Die Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand in dem jeweiligen Mitgliedstaat ist ein ökonomisch wichtiger Bestandteil der europäischen Wirtschaft. Um die faktischen Beschränkungen des Wettbewerbs durch nationale, regionale oder lokale Präferenzen der nachfragenden Behörde aufzuheben, hat die EG im Wege verschiedener Richtlinien alle Mitgliedstaaten verpflichtet, das nationale Vergaberecht so zu ordnen, dass Diskriminierungen, Intransparenzen und sachwidrige Zuschlagsentscheidungen der Vergabebehörde wenn nicht verhindert, so doch überprüft und geahndet werden können¹.

Wer die Tugend verkündet, sollte für die eigenen Vergabeentscheidungen mit gutem Beispiel vorangehen. Dies ist nicht etwa ein moralisches Gebot, sondern eine schlichte Rechtspflicht in der Gemeinschaft europäischer Staaten. Denn bei den Beschaffungsvorgängen der Gemeinschaftsorgane ist die Gemeinschaft verpflichtet, oberhalb bestimmter Schwellenwerte jene Vergaben zu beachten, die in Grundzügen der Vorgaben der materiellen Vergaberichtlinien entsprechen².

Beim Vorhaben Galileo – also der Operationalisierung eines Systems von Navigationssatelliten für zivile und militärische Zwecke – schien die Kommission lange von der Inbrunst geleitet zu sein, industrie- und technologiepolitische Zwecke außerhalb der EG-Rechtsgemeinschaft verwirklichen zu wollen. Sie stützte sich seit Bestehen des Vorhabens auf die Kompetenzen des Art. 163 EGV, welcher die Gemeinschaft das Ziel gibt, die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie zu stärken. Zu diesem Zweck wurde eine Vergabeinstanz geschaffen, die bei der Durchführung des als private-public Partnership konzipierten Vorhabens eine Schlüsselrolle spielen sollte. Diese Vergabeinstanz, das Joint Galileo Undertaking gem. Art. 171 EGV, haftete unbegrenzt und sollte Auftraggeber der in einem Gemeinschaftsunternehmen zusammengefassten größten Anbieter von Satellitentechnik – der Galileo Industries S.A., Brüssel - sein³.

Von den insgesamt 30 angestrebten Satelliten baut Galileo-Industries bereits 4 Probesatelliten⁴ und scheut sich nicht, für das auf ca. 1 Mrd. veranschlagte Erprobungsprogramm einen Nachschlag von 500 Mio. € zu erheben. Diese Vergabepraxis einer auf Wettbewerb verpflichteten Behörde stieß vielerseits auf Unverständnis.

Dennoch schien die Kommission für die verbliebenen 26 Satelliten samt der zugehörigen Launcher und Bodenstationen keine andere Sorge als die „gerechte“ Aufteilung der Aufträge unter den industriellen Anbietern zu haben. Als sich zunächst zwei Konsortien herausgebildet hatten - einerseits Eurely (bestehend aus Alenia, Alcatel, Finmeccanica und Hispasat) und andererseits Inavsat (Astrium,

¹ Vgl. des näheren Mestmäcker/Schweitzer, Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Aufl. 2004, 36 III m.w.H. sowie § 37 V zur Rechtsmittelrichtlinie.

² Mestmäcker/Schweitzer op.cit. § 36 Rn.43 ff.

³ Der Name hat sich mittlerweile geändert, die Zusammensetzung ist mit Thales-Alcatel-Alenia, Astrium und dem spanischen Anbieter GMV gleichgeblieben.

⁴ Sogen. In Orbit Validation (IOV).

Inmarsat, Thales) - fühlte sich die Kommission verpflichtet, beide Konsortien zu vereinigen,⁵ um so die Gründung eines Angebotskartells zu erzwingen.

Sie unterstrich damit ihren ordnungspolitischen Standpunkt: Immer dort, wo Industrie- und technologische Vorhaben aus dem EGV abgeleitet werden können, fühlt sie sich ermächtigt, deren Realisierung zu Lasten des Wettbewerbs zu betreiben. Die Galileo-Praxis der Kommission lässt erahnen, was geschehen wird, wenn – wie Frankreich postuliert und Deutschland akzeptiert hat – im neuen EG-Vertrag Wettbewerb nicht mehr Aufgabe und Leitbild, sondern eines von vielen – zweitrangigen - Instrumenten der europäischen Integration sein wird.

Nachdem die Realisierung von Galileo als öffentlich-private Partnerschaft gescheitert war und hiernach die Entscheidung fiel, Galileo in EU-Eigenregie zu verwirklichen,⁶ hätte erneut die Chance bestanden, das Meta-Beschaffungsprojekt für alle Marktteilnehmer zu öffnen und die kartellartigen Strukturen unter dem Signet „Galileo-Industries“ zu sprengen. Im Kabinett von Verkehrskommissar Barrot wurden verdienstvollerweise auch verschiedene Ausschreibungsmodelle für die Satellitensegmente ausgearbeitet, die zum Ziel hatten, eine zu starke Abhängigkeit von dem Anbieterkartell Thales-(Alcatel/Alenia) / Astrium zu verhindern. Indessen mussten diese wettbewerblichen Überlegungen dem nationalen Industriestandort-Lobbying weichen. Die bei ESA-Aufträgen übliche Auftragsabwicklung nach Beiträgen des jeweiligen Mitgliedlandes sollte – obschon dies bei einem EU-Vorhaben nicht Pflicht ist – nun auch politisch bindend werden.

Das Resultat dieses *consensus omnium* zu Lasten des Wettbewerbs ist seit letzter Woche der Presse zu entnehmen. „EU geht im Streit um Galileo auf Deutschland zu“⁷ titelte die Wirtschaftswoche und bedachte so jene Vergabemaßstäbe mit Beifall, die entgegen den Erwägungen und Zielen des EG-Vertrags einzelne Großunternehmen unter Hinweis auf nationale Mitgliedsbeiträge und regionale Industriestandorte – ungeachtet ihrer Leistung - positiv diskriminieren.

Angesichts der rezenten Erfahrungen mit dem Erprobungssatelliten Giove B hätte die Kommission zu ordnungspolitischer Vernunft schon aus eigenem Interesse kommen müssen: Trotz einer Verzögerung von 2 Jahren und 30 Mio. € Mehrkosten (veranschlagter Preis 75 Mio. €) wartet die Gemeinschaft immer noch auf Lieferung durch Galileo Industries. Indessen hat der Hochtechnologie-Mittelständler Surrey (der engstens mit der gleichnamigen Universität in GB zusammenarbeitet) einen funktionell vergleichbaren Satelliten für 28 Mio. € längst hergestellt.

Die Bundesregierung, vertreten durch das Verkehrsministerium, duldet diese Praxis nicht nur, sie fordert sie heraus und ließ sich dafür in der Presse feiern⁸.

Was aber würde passieren, wenn die wettbewerblichen Außenseiter trotz aller industriepolitischen Postulate sich auf die Hinterbeine stellen und die Kommission im Wege der Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 IV EG-Vertrag vor dem EuGH zur Verantwortung ziehen?

Diese Reputationskosten würden durch nichts aufgewogen. Auch nicht durch die Einigung über die Finanzierung des Mega-Vorhaben, die nach langem deutschen Zögern und durch heftiges französisches

⁵ SZ Nr.147 /2007, S. 20 „Der Fall Galileo“.

⁶ Vgl. FAZ v. 11.5.2007, S. 15.

⁷ Vgl. Wirtschaftswoche v. 23.11.2007.

⁸ Vgl. Proissl/Hegemann in FTD vom 23.11.2007: „Berlin erringt Teilerfolg im Galileo-Streit“.

Drängen nunmehr durch Umschichtungen im Agrarbudget gewährleistet ist.⁹ Daher scheint sich Kommissar Barrot eines Besseren besonnen zu haben. Nach den Beratungen des Rates am 29/30.11. sowie am 3.12.2007 veröffentlichte der Rat ein Communiqué, das vor Wettbewerbsrhetorik trotz. Immer dort, wo Worte zu nichts verpflichten, ist die Wettbewerbsprosa besonders üppig: „robust and fair competition“, „open access and fair competition“, „level-playing field for all potential bidders“, so lautet der neue Jargon, mit dem Brüssel die jahrelange hoheitliche Organisation eines Angebotskartells vergessen machen will.

Der Vollständigkeit halber muss erwähnt werden, dass die Kommission sich auch in der Sache bewegt hat:

Das Joint European Undertaking als Beschaffungsagentur gibt es nicht mehr. Das *procurement* soll die ESA übernehmen¹⁰. Galileo Industries ist nur noch Altlast, wird aber für die verbleibenden Aufträge nicht mehr antreten.

Dieses verbleibende Auftragsvolumen soll in 6 *work packages* aufgeteilt werden, für welche als Konsortialführer ein und dasselbe Unternehmen nur zweimal bieten darf.¹¹ Die Verpflichtung, 40 % des jeweiligen Auftragsvolumens an Subunternehmer zu vergeben, sowie „new entrant and small and medium-sized enterprises“ besonders zu berücksichtigen, ist platte Mittelstandspolitik, hat aber mit Wettbewerb nichts zu tun.

Zwar spricht das Communiqué des Rates davon, dass diese Schlussfolgerungen Teil der politischen Entscheidung über Galileo seien. Indessen wartet der alerte Beobachter auf rechtliche verbindliche Beschlüsse – ohne Rhetorik.

⁹ Vgl. La Tribune v. 26.11.2007, S. 5 „Galileo a résolu ses problèmes de financement“; les Echos v. 26.11.2007, S. 20 «Accord des Vingt- Sept sur le financement de Galileo».

¹⁰ Unklar ist, ob dies nur die Exekution abgeschlossener Verträge oder den Abschluss derselben betreffen soll.

¹¹ Unklar ist wiederum die Formulierung. Für die Berechtigung zur Angebotsabgabe wird abgestellt auf „one independent legal entity“. Aus dem Konzernrecht weiss man, dass rechtlich unabhängige Gesellschaften wirtschaftlich abhängig sein können, weil sie unter der Herrschaft einer Konzernholding stehen. Akut wird dieses Problem beim Auftreten des mit Thales verbundenen Konzern Finmeccanica über die Satellitentochter Tele-Spazio.

INSTITUT FÜR VERTEIDIGUNGSTECHNOLOGIE,
STREITKRÄFTEÖKONOMIK UND GEOPOLITIK e.v.

Anlage

Procurement Structure

Main Work Packages contracted by ESA*	Description
<i>Systems Work Package</i>	
1. System Engineering support	A contract is placed with a mixed industrial team to support all system design choices and decisions. This industrial team supports ESA all along the implementation process, up to and including system specifications, performance analysing, testing, verification and validation of all elements of the infrastructure.
<i>Supply Work Packages</i>	
2. Ground mission infrastructure completion	The completion of the ground mission elements (provision of the navigation signals and messages) by means of an upgrade of the development infrastructure and deployment of the additional facilities up to a full operational capability status.
3. Ground Control infrastructure completion	The completion of the ground control elements (control of the individual satellites) by means of an upgrade of the development infrastructure and deployment of the additional facilities up to a full operational capability status.
4. A total of 26 Satellites:	
a. Satellites A	An initial batch of 10-12 satellites.
b. Satellites B	A second batch of 6-8 satellites, based on demonstrated performance in the delivery of Batch A
c. Satellites C .	A contract for launch services with reliance on two or, if possible, more technically independent families of launchers
<i>Operations Work Package</i>	
6. Operations	<p>Operations activities are contracted to an operator. The operator coordinates the entire Galileo operations in order to ensure a successful navigation mission. The concept of operations for the Galileo system is based on two Galileo Satellite Control Centres (GCS/GMS) in Fucino and Oberpfaffenhofen; and a Safety-of-Life Centre in Madrid operated on a 24/7 basis responsible for Safety-of-Life multimodal services and applications. The Safety-of-Life Centre will include both the necessary modules to guarantee the proper levels of integrity, continuity and availability of the system based on a GMS in cold back mode and a GCS with identical physical configuration and equivalent functional attributes to the other GCS. Through the centres, the operator is tasked to achieve the mission performances, to control the operational status and ensure the maintenance of the complete ground infrastructure and associated communication network, and to manage its maintenance.</p> <p>The Commission takes note that the Safety-of-Life Centre may decide to evolve to a fully qualified, equivalent Galileo Satellite Control Centre, the assets of which will be owned by the Community. The investment of this evolution will be without additional costs to the agreed Community budget for the European GNSS programmes for the period 2007-2013. Whilst not affecting the operational capabilities of Oberpfaffenhofen and Fucino, the Commission in that case will ensure that this Centre will be fully operationally qualified as a Galileo Satellite Control Centre by the end of 2013, subject that it is able to meet all the necessary requirements applicable to all centres and will be included in the Galileo network of the three centres mentioned above.</p>

* If performance in the delivery of the work packages, or the batches therein, is not satisfactory appropriate adjustments may be implemented, where possible, including competitive tendering of remaining work.

INSTITUT FÜR VERTEIDIGUNGSTECHNOLOGIE,
STREITKRÄFTEÖKONOMIK UND GEOPOLITIK e.V.

Additional Work Packages contracted by ESA	Description
Test receivers	Multiple source contracts for test receiver manufacturing.
Service contracts	Contracts with the various service providers and centres for proper functioning of the overall system architecture, such as Time Service Provider, Geodesy Service Provider, Search and Rescue interfaces.
Infrastructure supply elements	Infrastructure elements that are provided independent of the above service contracts, such as the Galileo Security Monitoring Centre to be operated by the GSA.

Additional Work package contracted by the Commission	Description
Performance Measurements	A contract for independent measurement of Key Performance Indicators

Quelle: Council of the European Union, Council Conclusions on launching the European Global Navigation Satellite System Programmes, 2835th Transport, Telecommunications and Energy Council meeting Brussels, 29-30 November and 3 December 2007, S. 7f.