

Foders, Federico

Article — Digitized Version

Nichttarifäre Handelshemmnisse im europäischen Meeresbergbau

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Foders, Federico (1989) : Nichttarifäre Handelshemmnisse im europäischen Meeresbergbau, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 94-103

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1412>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Nichttarifäre Handelshemmnisse im europäischen Meeresbergbau

Von Federico Foders

Im Mittelpunkt der gegenwärtigen Diskussion um die Vollendung des europäischen Binnenmarktes bis Ende 1992 stehen die absehbaren Chancen und Risiken für jene Märkte, die in den freien Verkehr mit Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren einbezogen werden sollen. Im Streit zwischen jenen, denen die Liberalisierung in diesen Bereichen zu weit geht, und jenen, denen sie nicht weit genug geht, werden all die Bereiche leicht übersehen, die vom Abbau innergemeinschaftlicher Wirtschaftsgrenzen unberührt bleiben sollen.

Die Meeresnutzung zählt zu den Gebieten, die nach 1992 im Abseits stehen werden. Dies gilt insbesondere für die ökonomisch interessante Aufsuche und Ausbeutung von Erdöl- und Erdgaslagerstätten in den Seegebieten der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften (EG). Diese Form der Meeresnutzung wird dem Energiesektor zugerechnet, der in Europa durchweg staatlicher Kontrolle unterliegt und der zusammen mit dem Verkehrs- und Telekommunikationswesen aus den EG-Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen herausgenommen wurde.¹ Im Oktober 1988 hat die EG-Kommission dem Rat vorgeschlagen, Aufträge, die von den Beschaffungsstellen im Sektor Energie vergeben werden, in die Gemeinschaftsregelung für das öffentliche Auftragswesen einzubeziehen. Bisher ist der Rat der EG diesem Vorschlag jedoch nicht gefolgt.²

Verschiedene Anhaltspunkte deuten darauf hin, daß die beabsichtigte Nichtöffnung des Meeresbergbaus in den ressourcenreichen Küstenländern industriepolitischen Zielen dienen soll, daß sie nämlich andere EG-Staaten von der Nutzung von Off-shore-Öl und -Gas ausschließen soll, um der nationalen meeresstechnischen Industrie Schutz zu gewähren.³ Im folgenden soll dieser Hypothese am Beispiel des Meeresbergbaus im ressourcenreichsten Land der EG, dem Vereinigten Königreich, nachgegangen werden. Abschließend werden alternative wirtschaftspolitische Vorschläge für eine Einbeziehung der Meeresnutzung in den Binnenmarkt gegenübergestellt.

¹ Richtlinie des Rates der EG 88/295/EWG vom 22. März 1988 zur Änderung der Richtlinie 77/62/EWG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge und zur Aufhebung einiger Bestimmungen der Richtlinie 80/767/EWG. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, L 127-1 vom 20. Mai 1988. Ähnliches gilt für eine andere, ökonomisch weniger bedeutsame Form der Meeresnutzung, die Fischerei, die – wie der Sektor Landwirtschaft – Gegenstand der Gemeinsamen Agrarpolitik ist, ebenfalls ein Feld, das nicht in den Binnenmarkt einbezogen werden soll. Vgl. Federico Foders, "The Fisheries Regime in the Member Countries of the EC: Legal and Economic Aspects". *Journal of Public Finance and Public Choice*, Vol. 3, Neapel 1989, im Druck.

² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Stichwort Europa. Die Öffnung des öffentlichen Auftragswesens in der Gemeinschaft. Brüssel, Januar/Februar 1989.

³ Vgl. Federico Foders, Rüdiger Wolfrum et al., Meereswirtschaft in Europa. Rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen für deutsche Unternehmen. Kieler Studien, 223, Tübingen 1989.

Meeresbergbau in Europa im Zeichen der Diskriminierung

Die völkerrechtliche Entwicklung in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg hat die jahrhundertlang herrschende Freiheit der Meere beseitigt und zu einer weltweiten Neuverteilung der marinen Ressourcen geführt. Das neue Seerecht überträgt den Küstenstaaten die alleinigen Nutzungsrechte über die lebenden und nichtlebenden Ressourcen weiter Seegebiete; hierdurch sind unter anderen die Anrainer der Nord- und Ostsee sowie des Mittelmeeres begünstigt worden. Der Staat als – im ökonomischen Sinne – Eigentümer der Meeresressourcen spielt daher eine zentrale Rolle bei allen Entscheidungen, die im Zusammenhang mit ihrer Nutzung stehen, vor allem bei der Gestaltung des rechtlich-institutionellen Rahmens, wozu die Schaffung und Durchsetzung von Nutzungsrechten sowie die Organisation ihrer Vergabe zählen.

In den westeuropäischen Ländern werden Zugangsrechte zu Erdöl- und Erdgaslagerstätten im Festlandsockel nicht über den Markt, sondern politisch-administrativ vergeben. Staatliche Stellen, denen ein weitgehendes Ermessen eingeräumt wird, wählen die "geeigneten" Unternehmen aus. Die dabei letztlich maßgeblichen Kriterien bleiben bei diesem Ermessensverfahren im dunkeln. Über die spezifische Ausgestaltung der erteilten Nutzungsrechte nehmen die zuständigen Behörden darüber hinaus Einfluß auf die Beschaffungspolitik der lizenznehmenden Unternehmen, indem sie deren Entscheidungsspielraum bei der Wahl von Vorleistungslieferanten erheblich einschränken. Konzeptionell steht diese Ressourcenpolitik in dem Verdacht, wettbewerbsfeindlich zu sein: Sie begünstigt Wettbewerbsbeschränkungen sowohl beim Zugang zu den Rohstoffen als auch auf dem Markt für meereswirtschaftliche Vorleistungen, die für die Durchführung von Rohstoffprojekten im Meer benötigt werden. Sie verleiht dem Off-shore-Bereich den Charakter eines öffentlichen Sektors, obgleich private Unternehmen Hauptakteure auf beiden genannten Ebenen sind.

Hinter dem politisch-administrativen Vergabeverfahren mögen verschiedene Motivationen stehen. So kann der Staat beispielsweise wegen der latenten Gefahr einer Verschmutzung der Meere mit ausgelaufenem Rohöl umweltpolitisch eine stärkere Kontrolle der in diesem Bereich aktiven Unternehmen wünschen. Dies allein würde allerdings noch keine Rechtfertigung für das Vergabeverfahren sein; wirksame Umweltschutzvorschriften müßten bei allen Regimen der Meeresnutzung eingehalten werden. Oder: Der Nutzung von Energierohstoffen wird eine strategische Bedeutung für die nationale Energieversorgung beigemessen; sie wird deshalb unter staatliche Aufsicht gestellt. Dieses Argument kann zumindest nicht herangezogen werden, um die administrative Diskriminierung gebietsfremder Firmen zu begründen, denn mit der Erschließung neuer Rohstoffquellen leisten auch sie einen Beitrag zur nationalen Energieversorgung. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Behörden und Unternehmen kann schließlich darin begründet sein – so die Kernthese dieses Beitrags –, daß eine Branche vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden soll, d.h. in den Blickwinkel der Industriepolitik gerät. Weiteren Aufschluß über die tatsächlich beabsichtigten Wirkungen der in den EG-Ländern praktizierten Ressourcenpolitik verspricht die nähere Analyse des Öl- und Gasregimes im Vereinigten Königreich.

Vereinigtes Königreich: Energie- und Rohstoffpolitik im Dienst der Industriepolitik?

Das britische Rechtssystem für die Erforschung und Nutzung von Erdöl- und Erdgasvorkommen im Meer basiert auf Lizenzverträgen.⁴ Diese werden zwischen dem Lizenznehmer und dem Energieministerium geschlossen. Von den verschiedenen Typen von Lizenzen, die

⁴ Eine Zusammenstellung einschlägiger Rechtsquellen findet der Leser ebenda, S. 261 ff.

bergrechtlich möglich sind, sind für den Off-shore-Bereich Explorations-(Aufsuchungs-) und Produktionslizenzen (Abbaulizenzen) von Bedeutung. Die Aufsuchungslizenz erlaubt seismische Studien und Bohrungen innerhalb eines Zeitraums von sechs Jahren. Sie ist – im Gegensatz zur Abbaulizenz – nicht ausschließlich, d.h., für dasselbe Gebiet dürfen gleichzeitig mehrere Lizenzen vergeben werden. Produktionslizenzen gewähren das ausschließliche Recht der Aufsuchung, Bohrung und Gewinnung von Erdöl und Erdgas aus dem Meeresboden für einen Zeitraum von dreißig Jahren, in Tiefwassergebieten von vierzig Jahren. Nach sechs Jahren müssen jedoch mindestens 50 vH des Lizenzgebiets an den Staat zurückgegeben werden.

Lizenzen können von In- und Ausländern, von einer einzelnen natürlichen oder juristischen Person oder von einem Konsortium beantragt werden. Anders als Aufsuchungslizenzen, für die jederzeit Anträge eingereicht werden können, dürfen Abbaulizenzen nur nach Aufforderung durch das Energieministerium im Rahmen einer beschränkten (nicht öffentlichen) Ausschreibung beantragt werden. Die Auswahl der Lizenznehmer erfolgt in der Regel nach dem Ermessen der zuständigen Behörde. Dabei spielt eine Reihe von eher informellen Kriterien, die nur zum Teil der Öffentlichkeit bekannt sind, eine Rolle; auch das Gewicht einzelner Kriterien ist unbekannt. Einige davon sind:

- die positive Einstellung des Bewerbers gegenüber einer staatlichen Beteiligung,
- die technische und finanzielle Leistungsfähigkeit des Bewerbers,
- die Erfüllung von Auflagen bei früheren Verträgen,
- der Beitrag, den der Bewerber für die Wirtschaft des Vereinigten Königreichs bislang geleistet hat oder in Zukunft leisten wird,
- der Umfang von Ausbildungsmaßnahmen, die britischen Bürgern angeboten werden,
- die Behandlung britischer Unternehmen im Ursprungsland des Bewerbers, sofern der Bewerber Ausländer ist,
- die Beteiligung von britischen Firmen an FuE-Projekten sowie
- die Bereitschaft, industriepolitische Vorgaben zu akzeptieren.

Fraglos könnten gleich mehrere dieser Kriterien als diskriminierend eingestuft werden. So stellt beispielsweise die Tatsache, daß bei ausländischen Antragstellern die Gleichbehandlung britischer Unternehmen in ihren Ursprungsländern von Bedeutung sein kann, eine Anwendung des Reziprozitätsprinzips dar, die einer Benachteiligung von Unternehmen aus anderen Ländern Tür und Tor öffnet. Formulierungen wie der "Beitrag zur britischen Wirtschaft" oder die Forderung, britische Bürger auszubilden bzw. britische Unternehmen an FuE-Maßnahmen zu beteiligen, zielen direkt auf eine Diskriminierung ausländischer Antragsteller ab.

Im Zeitraum 1976-1985, also von der Gründung bis zur Privatisierung der staatlichen Ölgesellschaft British National Oil Corporation (BNOC), galt die Beteiligung des Staates (über die BNOC) an allen im britischen Teil der Nordsee vergebenen Off-shore-Lizenzen als eine der Säulen der britischen Meereswirtschaftspolitik. Ging es dabei zunächst um eine Zwangsbeteiligung des Staates von 51 vH am lizenznehmenden Konsortium, so wurde in den jüngsten Vergaberunden lediglich eine Andienungspflicht festgelegt, die der BNOC eine Kaufoption für bis zu 51 vH des geförderten Erdöls zum Marktpreis einräumt. Seit 1985 werden die so vom Staat erworbenen Ansprüche von der privaten BRITOIL (Lizenzbeteiligungen) und von einer Behörde, der Oil and Pipeline Agency (OPA), (Fördermengen) verwaltet.

Das Hauptinteresse der britischen Regierung liegt nicht bei der Staatsbeteiligung, sondern vielmehr bei der Förderung des einheimischen Meeresbergbaus. Dafür gibt es mehrere Hinweise: Die wichtigsten Ansatzpunkte sind zwei Vertragswerke, ein "Memorandum of Understanding" und ein "Code of Practice", die zwischen der Regierung und der Vereinigung der Konsortialführer (Betreiber) im Off-shore-Geschäft (United Kingdom Offshore Operators Association (UKOOA)) 1975 ausgehandelt wurden.⁵ Darin verpflichten sich die Betreiber zu einer uneingeschränkten Unterstützung von – unerwähnt gebliebenen – Maßnahmen, die zu einer Erhöhung des britischen Anteils an den Vorleistungsaufträgen beitragen sollen. Die Regierung richtete daraufhin innerhalb des Energieministeriums das Off-shore Supply Office (OSO) ein, dessen Aufgabe es ist, im Rahmen der Lizenzvergabeverfahrens für eine größtmögliche Auslastung britischer Zulieferer zu sorgen.

Gesetzliche Grundlage für diese aktive Industriepolitik sind der Industry Act von 1972 und dessen jüngste Ergänzungen sowie regionalpolitische Grundsätze für strukturschwache Gebiete. Nach dem Memorandum of Understanding sollen die UKOOA-Mitgliedsfirmen der britischen Industrie "a full and fair opportunity to compete"⁶ bieten. In der Praxis müssen Aufträge von über einer viertel Million Pfund für Waren und Dienste sowie Aufträge von über einer Million Pfund für den Bau von Anlagen dem OSO schriftlich mitgeteilt werden, damit das OSO sicherstellen kann, daß britische Firmen von den Ausschreibungen erreicht werden. Dies gilt außerdem für einige Spezialprodukte (Tauchausrüstungen, Unterwasserfahrzeuge usw.), und zwar auch dann, wenn sie wesentlich geringere Auftragsvolumina erreichen.

Da die Anträge auf Erteilung einer Off-shore-Lizenz detaillierte Angaben über Art und Umfang der für die Durchführung des Rohstoffprojekts benötigten Vorleistungen enthalten müssen, liegt der Schluß nahe, daß es sich bei dem Anteil der an britische Anbieter gehenden Aufträge um das wichtigste (ungeschriebene) Kriterium für die Auswahl von "geeigneten" Lizenznehmern handeln dürfte.

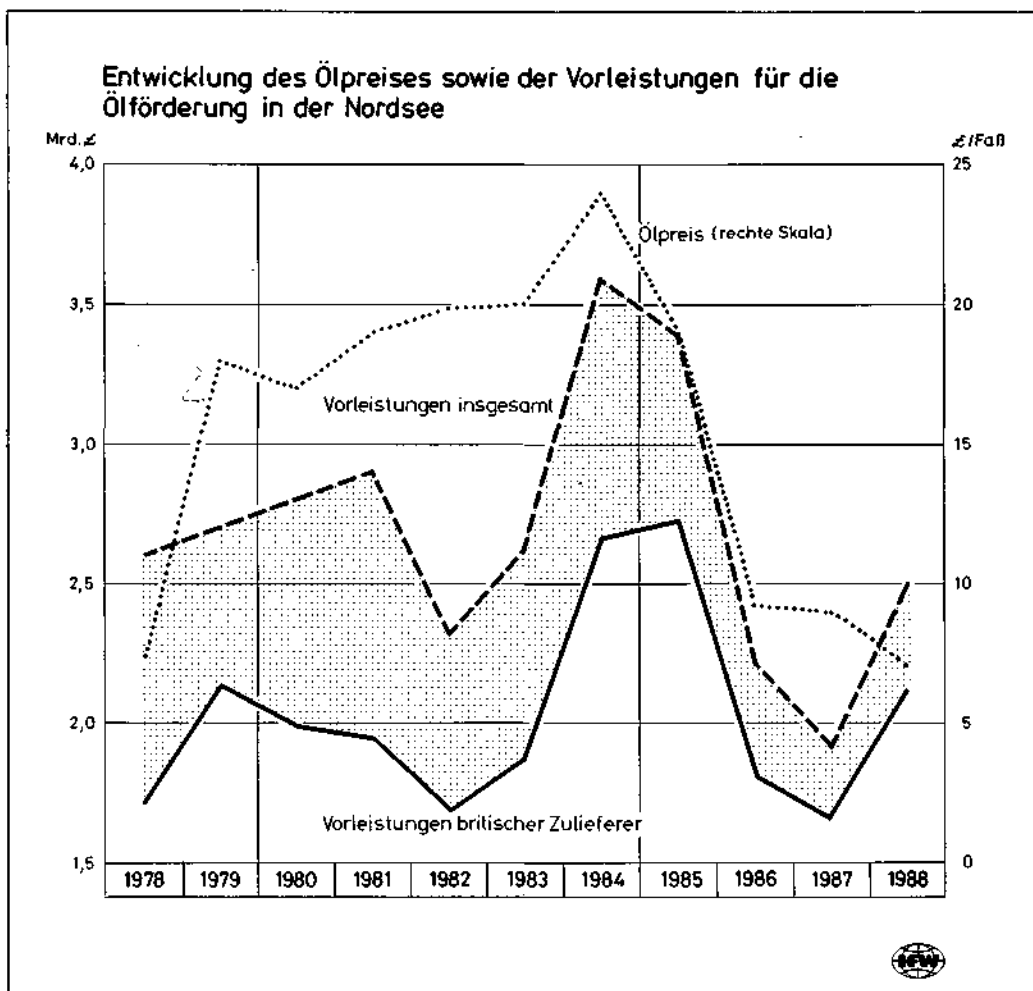
Die einschlägigen Statistiken des Energieministeriums lassen erkennen, daß die Politik des "buy British" Erfolg hatte: Der Anteil britischer Zulieferer an den im Off-shore-Bereich vergebenen Aufträgen (Durchschnittswert von 1978 bis 1988: 2,7 Mrd. £) ist von 66 vH (1978) auf 87 vH im Jahre 1987 gestiegen und 1988 nur geringfügig zurückgegangen (Schaubild 1). Er hat im Untersuchungszeitraum fast kontinuierlich zugenommen. Vor dem Hintergrund der Ereignisse auf den Weltrohölmärkten (zweite Ölkrise 1979/80, Ölpreisverfall nach 1984 (Schaubild 1)), überrascht der Rückgang des gesamten Auftragsvolumens von 1985 bis 1987 nicht. Die Tatsache, daß die anhaltende Ausweitung des Anteils britischer Zulieferer auf rezessionsartige Tendenzen in dieser Branche trifft, die zudem mit einem im internationalen Vergleich sich fortsetzenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der britischen Wirtschaft bei forschungsintensiven Gütern einhergehen,⁷ erhärtet den Verdacht, daß hier industriepolitisch motivierte staatliche Hilfe geleistet worden ist, und zwar auf Kosten von Anbietern aus den übrigen EG-Ländern und Drittländern sowie auf Kosten der britischen Wirtschaft insgesamt.

⁵ Beide Dokumente sind abgedruckt ebenda, S. 278 ff.

⁶ Ebenda, S. 278.

⁷ Vgl. Henning Klodt, Klaus-Dieter Schmidt et al., Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb. Die Deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand. Kieler Studien, 228, Tübingen 1989. In der Meerestechnik spielen neben dem Schiffbau forschungsintensive Güter eine wichtige Rolle. Vgl. hierzu Foders, Wolfrum, a.a.O., S. 64 (Tabelle 18).

Schaubild 1

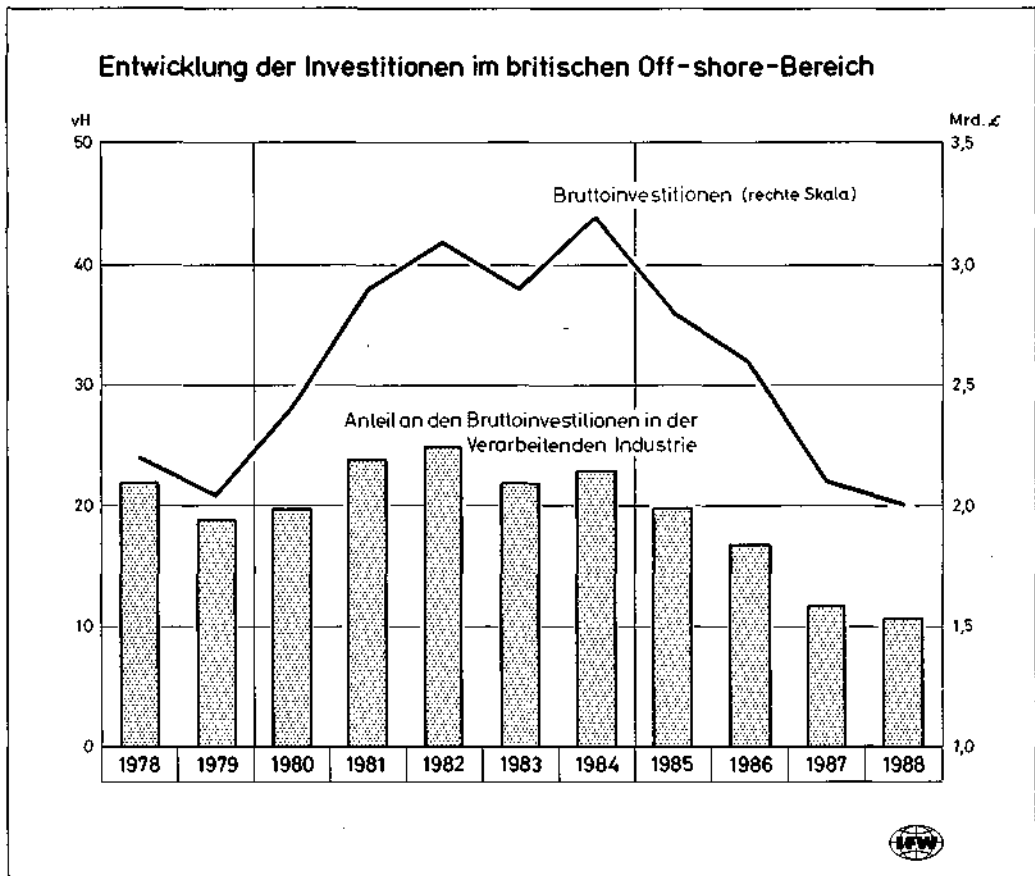


Die Hilfe in Form von "domestic-content"-Auflagen hat die Branche vorübergehend künstlich attraktiv gemacht trotz widriger Großwetterlage. So sind etwa bis 1984 beträchtliche Investitionen in der britischen Off-shore-Wirtschaft getätigt worden (Schaubild 2); im Jahre 1982 machten sie ein Viertel der gesamten industriellen Bruttoinvestitionen aus. Nach 1984 konnte auch der steigende Anteil britischer Anbieter den Rückgang der Investitionen in dieser Branche infolge des Ölpreisverfalls nicht mehr bremsen; 1988 machten sie nur noch ein Zehntel der industriellen Bruttoinvestitionen aus.

Ein Binnenmarkt für meereswirtschaftliche Güter und Dienste: National oder gemeinschaftlich liberalisieren?

Behinderungen von Unternehmen aus anderen EG-Staaten oder aus Drittländern beim Zugang zu Explorations- und Produktionslizenzen für das Festlandsockelgebiet finden nicht nur im Vereinigten Königreich statt - wo sie allerdings am ausgeprägtesten sind -, sondern auch in Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, den Niederlanden,

Schaubild 2



Portugal und Spanien.⁸ Sie kommen vor in Form von Verstößen gegen die Niederlassungsfreiheit oder gegen die Vertragsfreiheit (Zwangsbeteiligung des Staates), in Form von Gebietsreservierungen für einheimische Unternehmen, von beschränkten Ausschreibungen mit Diskriminierung von ausländischen Unternehmen oder von ungeschriebenen "domestic-content"-Regelungen.

Eine Deregulierung des Energiesektors in den EG-Ländern wäre aus mehreren Gründen sinnvoll:

- Erstens wegen des Kostensenkungspotentials. Eine Öffnung der Meereswirtschaft würde zu mehr Wettbewerb und damit zur Durchsetzung der effizientesten Vorleistungsanbieter im Markt führen. Kostensenkungen im Produktionsbereich tragen dazu bei, die Position der EG-Länder als Außenseiterkonkurrenz zu den OPEC-Ländern zu stärken.
- Zweitens unter dem Aspekt der Rohstoffsicherheit. Die heute bekannten Öl- und Gasreserven in den EG-Ländern dürften die Importabhängigkeit dieser Region bei fossilen Energieträgern in Zukunft kaum nennenswert verringern. Da fossile Energieträger jedoch einen gewichtigen Anteil an der Energieversorgung Europas haben, sollte das Off-shore-Öl- und Gasregime der EG-Länder so gestaltet werden, daß die verfügbaren (knappen) Ressourcen bestmöglich genutzt werden können.

⁸ Vgl. ebenda, S. 218 ff.

- Drittens aus energiepolitischen Erwägungen. Notwendige Voraussetzung für eine marktwirtschaftlich orientierte Energiepolitik, die eine Diversifizierung des Angebots über preisliche Anreize erreichen will, ist die Bewertung einzelner Energieträger zu tatsächlichen und nicht zu (durch Protektion) verzerrten Preisen.

Im übrigen sind für den Energiebereich ebenso wie für andere Bereiche des öffentlichen Auftragswesens bei einer Öffnung Liberalisierungsgewinne zu erwarten, nicht zuletzt wegen der Intensivierung des intraregionalen Handels.⁹

Angesichts der Existenz nicht nachprüfbarer Handelshemmnisse stellt sich die Frage, wie der Off-shore-Öl- und -Gassektor in den Ländern der EG geöffnet werden kann. Grundsätzlich stehen zwei Wege dafür zur Verfügung:

- eine zentrale Vergabe von Zugangs- und Nutzungsrechten durch die EG-Kommission und
- eine dezentrale Vergabe von Zugangs- und Nutzungsrechten in den einzelnen EG-Ländern nach einheitlichem Verfahren.

Wenngleich eine Reihe von Argumenten, die vor allem rechtliche Aspekte betonen, für eine weitere Zentralisierung der Meereswirtschaftspolitik im EG-Raum sprechen¹⁰ - die Fischerei ist bereits der nationalen Politik entzogen worden -, zeigen bisherige Erfahrungen in gemeinschaftlichen Politikfeldern (Fischerei, Landwirtschaft, Stahl), daß eine Zentralisierung zumindest aus ökonomischer Sicht kaum Vorteile gebracht hat. So konnte beispielsweise die EG-Fischereipolitik weder das Grundproblem der Überfischung lösen noch den Aufbau einer modernen und international wettbewerbsfähigen Fischbewirtschaftung bewirken. Alte Strukturen blieben im wesentlichen erhalten. Ähnliche Ergebnisse sind auch als Folge der gemeinsamen Agrar- und Stahlpolitik erzielt worden.¹¹

Vielversprechender sind hingegen Ansätze, die eine Liberalisierung der Meereswirtschaft auf nationaler Ebene anstreben. Hierfür stehen zwei Alternativen zur Diskussion:

- Die Einbeziehung der Meereswirtschaft in die geplante Öffnung des öffentlichen Auftragswesens und
- die Versteigerung von Zugangs- und Nutzungsrechten nach amerikanischem Muster.

Der Vorschlag der EG-Kommission, einzelne Vorleistungsaufträge für Off-shore-Projekte, die jeweils einen Wert von etwa 424 000 DM überschreiten, ebenso wie größere Anlagen im Wert von über 11 Mill. DM EG-weit auszuschreiben und nach den einheitlichen EG-Richtlinien für öffentliche Lieferaufträge von den zuständigen nationalen Behörden zu vergeben, könnte - würde er verwirklicht - fraglos einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung darstellen.¹² Er würde vor allem erstmals eine EG-weite Transparenz im meereswirtschaftlichen Auftragswesen herstellen und viele der heute noch rechtlich geschützten Möglichkeiten abschaffen, Unternehmen aus anderen EG-Ländern bei derartigen Ausschreibungen zu diskriminieren.

⁹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Research on the "Cost of Non-Europe". Basic Findings, Vol. 5, Part A, The "Cost of Non-Europe" in Public Sector Procurement. Brüssel 1988.

¹⁰ Vgl. Foders, Wolfrum, a.a.O., S. 253 f.

¹¹ So auch Jörg-Volker Schrader, The Common Agricultural Policy in Disarray: How to get out of the Deadlock. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 319, Februar 1988.

¹² Vgl. dazu Roger Vielvoye, "Offshore clouds". Oil and Gas Journal, Tulsa, Okla., 11. September 1989, S. 23; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1989, a.a.O.

Die Richtlinie 88/295/EWG des Rates vom 22.03.1989, die den Bestimmungen des GATT-Übereinkommens über das öffentliche Auftragswesen vom Dezember 1986 (GATT-Kodex "Regierungskäufe") genügt, sieht drei Verfahrenstypen vor: offene und nicht offene Verfahren sowie Verhandlungsverfahren. Diese unterscheiden sich dadurch voneinander, welche Unternehmen jeweils teilnahmeberechtigt sind. Beim offenen Verfahren darf jedes interessierte Unternehmen ein Angebot abgeben, bei den anderen nur ein bestimmter Kreis, der vom Auftraggeber zur Angebotsabgabe aufgefordert wird. Der Auftraggeber kann zwischen dem offenen und dem nicht offenen Verfahren frei wählen, obwohl das nicht offene Verfahren der Richtlinie zufolge (Art. 6 Abs. 2) durch die "Wahrung des Gleichgewichts zwischen dem Wert des Auftrags und den Kosten des Verfahrens" und/oder durch die "Besonderheit der Erzeugnisse, die beschafft werden sollen" begründet sein muß. Das Verhandlungsverfahren ist nur bei Vorliegen besonderer, im einzelnen geregelter Umstände zulässig. Im Fall eines nicht offenen Verfahrens oder eines Verhandlungsverfahrens besteht für den öffentlichen Auftraggeber die Pflicht, einen schriftlichen Bericht zu verfassen, in dem unter anderem die Verfahrenswahl ausführlich begründet wird. Die EG-Kommission ist befugt, diesen Bericht anzufordern.

Nach Prüfung der Ausschlußkriterien (befindet sich das Unternehmen in einem Konkursverfahren? laufen strafrechtliche Ermittlungen gegen Mitarbeiter dieses Unternehmens? usw.) werden als nächstes seine fachliche Eignung (Eintragung ins Berufsregister des Ursprungslands), seine finanzielle Verfassung (Bankerklärungen, Bilanzen usw.) und schließlich seine technische Leistungsfähigkeit (Art und Umfang der Aufträge, die in den davorliegenden drei Jahren ausgeführt wurden) festgestellt. Der Zuschlag wird nach folgenden Kriterien erteilt:

- der niedrigste Preis oder
- das wirtschaftlich günstigste Angebot.

Artikel 25 der Richtlinie definiert das "wirtschaftlich günstigste Angebot" als Angebot, das eine Reihe von Kriterien erfüllt, wie niedrigster Preis, kürzeste Lieferzeit, niedrigste Betriebskosten und höchste Qualität. Der Auftraggeber ist zwar dazu verpflichtet, im Ausschreibungstext alle relevanten Zuschlagskriterien bekanntzugeben; die "Reihenfolge der ihnen zuerkannten Bedeutung" muß allerdings nur "soweit wie möglich" angegeben werden.

Das bedeutet, daß die Vergabe von Vorleistungsaufträgen im Rahmen der EG-Richtlinie 88/295/EWG nicht zu Chancengleichheit in Europa führen muß. Denn es besteht immer noch die Möglichkeit, beschränkte Ausschreibungen (nicht offenes Verfahren, Verhandlungsverfahren) durchzuführen und mit Hilfe einer bestimmten Reihenfolge von Zuschlagskriterien (wirtschaftlich günstigstes Angebot) ausländische Bewerber zu diskriminieren. Fraglich ist ferner, ob die Meereswirtschaft einer solchen strengen staatlichen Kontrolle unterliegen muß und ob sie als Teil des staatlichen Beschaffungswesens zu einer wohltandsmehrenden Ressourcennutzung beitragen kann. Außerdem sollte nicht übersehen werden, daß sich die EG-Richtlinie ausschließlich auf die Vorleistungen bezieht, d.h., daß sie die Frage des Zugangs zu den Rohstoffen offenläßt.

Ein Vorteil dieser Richtlinie ist, daß sie – konsequent angewendet – den Spielraum für Protektion deutlich einschränkt. Denn wie oben bereits ausgeführt wurde, werden im Vereinigten Königreich die Zugangsrechte überwiegend an Unternehmen vergeben, die britische Zulieferer in Anspruch nehmen. Würde der Vorleistungssektor, wie von der EG-Kommission vorgeschlagen, der EG-Richtlinie unterstellt, so würde das bislang entscheidende Kriterium bei der Erteilung von Zugangsrechten, die Nationalität der Zulieferer, zumindest gegenüber Bewerbern aus den EG-Ländern nicht mehr anwendbar sein. Das gegenwärtige Vergabesystem würde weitgehend seinen Sinn verlieren.

Bei der Wahl zwischen zwei Regimes für die Meeresnutzung ist die Frage entscheidend, ob und inwieweit eine effiziente Ressourcennutzung sichergestellt werden kann. Die Nutzung von Off-shore-Öl und -Gas ist naturgemäß mit den Unsicherheiten und Risiken einer privaten Unternehmenstätigkeit behaftet. Diese können auch im Rahmen eines liberalisierten staatlichen Beschaffungswesens wohl kaum administrativ bewältigt werden. Die Wirtschaftlichkeit derartiger Projekte ist unter anderem abhängig von

- der Entwicklung des Rohölpreises,
- dem Risiko erfolgloser Explorationsbohrungen,
- dem tatsächlichen Umfang der entdeckten Reserven,
- der Höhe der Förderkosten und
- der Entwicklung des Kapitalmarktzinses.

Treten mehrere dieser Unwägbarkeiten gleichzeitig auf, was die Regel sein dürfte, so kann vor der ersten Explorationsbohrung nicht abschließend festgestellt werden, ob sich ein Projekt lohnt oder nicht. Darüber hinaus kann sich wegen der langen Laufzeit eines Off-shore-Projekts im Fall eines Fundes die Rentabilität auch im Zeitablauf ändern, bedingt durch Änderungen des Ölpreises, der Löhne, der Zinsen oder der Steuern und Abgaben. Daher kann eine Bürokratisierung dieser Tätigkeit nicht die erforderliche Flexibilität gewährleisten, die für das Funktionieren des preislichen Allokationsmechanismus unerlässlich ist.

Die öffentliche Versteigerung von Lizenzen zählt zu den Verfahren, die angesichts der Risiken und Unsicherheiten bei der Nutzung von Energierohstoffen im Meer zu einer marktkonformen Bewerberauswahl führen. Von den verschiedenen Versteigerungsformen, die möglich sind, hat sich der Typus des Höchstgebots mit geheimer Gebotsabgabe durchgesetzt, so etwa in den Vereinigten Staaten, wo dieses Verfahren seit 1954 praktiziert wird.¹³ Bei diesem Verfahren muß jeder Bewerber ein Gebot in Höhe des geschätzten, auf den Auktionstag diskontierten Wertes der vermuteten Rohstoffreserven abgeben. In jedes Gebot gehen Informationen einzelner Firmen ein, wobei keine Firma den Informationsstand und damit das Gebot der konkurrierenden Firmen kennt. Da jede Firma den Zuschlag anstrebt, wird sie sich um ein möglichst objektives Gebot bemühen. Bekommt sie den Zuschlag, weil sie viel mehr als ihre Konkurrenz geboten hat, so kann sie den Wert überschätzt haben, was gegebenenfalls zu großen Verlusten führen kann. Bekommt sie den Zuschlag nicht, weil sie weit unter den Geboten der Konkurrenz geblieben ist, so kann ihr vielleicht ein gutes Projekt entgangen sein. Ist auf diese Weise über die Allokation von Zugangsrechten entschieden, so überläßt das amerikanische System den Lizenznehmenden Unternehmen die freie Wahl der Vorleistungslieferanten, so wie es in allen anderen Branchen üblich ist.

Schlussfolgerungen

Der Zugang zu den Erdöl- und Erdgaslagerstätten in den Seegebieten der EG-Mitgliedsländer soll im Rahmen des Programms zur Vollendung des EG-Binnenmarktes nicht liberalisiert werden. Durch die Aufrechterhaltung wohlfahrtsmindernder Schutzmaßnahmen zugunsten von Unternehmen aus den ressourcenreichen Küstenländern werden Unternehmen aus ressourcenarmen EG-Ländern und aus Drittländern weiterhin diskriminiert.

¹³ Vgl. Federico Foders, "Public Policy and Resource Use: The Case of Offshore Oil". Energy Exploration and Exploitation, Vol. 5, London 1987, S. 111-121.

Eine Liberalisierung des Energiesektors in den EG-Ländern wäre zumindest aus gesamtwirtschaftlicher Sicht jedoch von Vorteil. Die zu erwartenden Deregulierungsgewinne sind beachtlich. Mehr Wettbewerb würde nämlich Kostensenkungen nach sich ziehen und so den Standort EG als Außenseiterkonkurrenz zu den OPEC-Ländern stärken und der stets latenten Gefahr von Angebotsstörungen auf den Weltrohölmärkten entgegenwirken. Ein EG-weiter Markt für forschungsintensive Produkte und Dienstleistungen der Meerestechnik würde ferner der Entfaltung dieses Industriezweigs in Europa wichtige Impulse geben und seine internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Schließlich würde durch die Schaffung von Anreizen zur verstärkten Integration der Meereswirtschaft ein wichtiger Beitrag zur Vollendung des EG-Binnenmarktes geleistet.

Gemeinsame Märkte sowohl für Zugangsrechte zu den Energieressourcen als auch für meeres technische Vorleistungen könnten am ehesten entstehen, wenn Zugangsrechte und Vorleistungsaufträge dezentral vergeben würden. Von einer zentralen Vergabe durch die EG-Kommission ist angesichts der Erfahrungen, die in den gemeinschaftlichen Politikbereichen (Fischerei, Landwirtschaft, Stahl) gemacht wurden, abzuraten. Um den Meeresbergbau auf nationaler Ebene zu liberalisieren, kommen als Alternativen die Einbeziehung der Meereswirtschaft in die geplante Öffnung des staatlichen Auftragswesens und die Versteigerung von Zugangsrechten nach amerikanischem Muster in Betracht.

Die erste Alternative, die von der EG-Kommission vorgeschlagen wurde, würde zwar den Spielraum für industriepolitisch motivierte Protektion, wie er gegenwärtig etwa im Vereinigten Königreich besteht, deutlich verringern. Das entscheidende Kriterium bei der Vergabe von Zugangsrechten im Vereinigten Königreich, die Nationalität der Vorleistungslieferanten, würde zumindest auf Bewerber aus den EG-Ländern nicht mehr anwendbar sein. Diese Alternative bietet aber dennoch keine Gewähr für die Herstellung von Chancengleichheit im europäischen Meeresbergbau, weil die EG-Richtlinie 88/295/EWG über die Reform des öffentlichen Auftragswesens den zuständigen Stellen immer noch Ermessensentscheidungen ermöglicht, die auch in Zukunft eine Bewerberauswahl unter Wettbewerbsbedingungen verhindern könnten. Aufkommende Zweifel darüber, ob und inwieweit diese Alternative zu einer wohlstandsmehrenden Ressourcennutzung beitragen kann, lassen sich daher nicht ausräumen.

Die öffentliche Versteigerung von Zugangsrechten mit freier Wahl von Vorleistungslieferanten zählt hingegen zu den Verfahren, die eine marktkonforme Allokation sicherstellen. Die Auswahl der lizenznehmenden Unternehmen wird dem Auktionsmechanismus, die Vergabe von Vorleistungsaufträgen dem einzelnen Unternehmen überlassen. Herrscht auf beiden Stufen Wettbewerb, so würde diese Alternative zu einer bestmöglichen Verwendung der Öl- und Gaslagerstätten im Festlandsockel der EG-Länder führen.