

Antrag

der Abgeordneten Dr. Alexander S. Neu, Andrej Hunko, Tobias Pflüger, Heike Hänsel, Michel Brandt, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, Dr. Diether Dehm, Dr. Gregor Gysi, Matthias Höhn, Stefan Liebich, Zaklin Nastic, Thomas Nord, Eva-Maria Schreiber, Helin Evrim Sommer, Alexander Ulrich, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE.

**zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds
KOM(2018) 476 endg.; Ratsdok. 10084/18**

hier: Begründete Stellungnahme gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon (Prüfung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Kenntnis der Unterrichtung vom 2. Juli 2018 auf Bundestagsdrucksache 19/3112 (Unterrichtung über die gemäß § 93 GO-BT an die Ausschüsse überwiesenen Unionsdokumente) hat der Deutsche Bundestag folgende EntschlieÙung gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 des Vertrags der Europäischen Union (EUV) angenommen, mit der er die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung rügt.

Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (KOM(2018) 476 endg., Ratsdok. 10084/18) verletzt die Grundsätze der Subsidiarität gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon und des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Artikel 5 Absatz 2 EUV.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass die Artikel 173 Absatz 3, 182 Absatz 4, 183 und 188 Absatz 2 AEUV die Verordnung zur Errichtung des Europäischen Verteidigungsfonds nicht tragen können.

- II. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten, diesen Beschluss der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat zu übermitteln.

Berlin, den 10. September 2018

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Die Kommission stützt ihren Verordnungsvorschlag insbesondere auf Artikel 173 Absatz 3 AEUV. Für die verteidigungsbezogenen Forschungsmaßnahmen wird Artikel 182 AEUV (nur) als zusätzliche Rechtsgrundlage genannt. Die Artikel 183 und 188 werden von der Kommission bei der Begründung der Wahl der Rechtsgrundlagen gar nicht erwähnt (S. 5). Die knappen Ausführungen der Kommission zur Wahl der Rechtsgrundlagen lassen viele Fragen offen und können nicht begründen, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden.

Gemäß Artikel 173 Absatz 3 AEUV trägt die Union durch die Politik und die Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge durchführt, zur Erreichung der Ziele des Absatzes 1 bei. Das Europäische Parlament und der Rat können unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Absatzes 1 beschließen. Das übergeordnete Ziel des Artikels 173 Absatz 1 AEUV ist die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Zu diesem Zweck zielt der Artikel auf die Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen, die Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen in der gesamten Union, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, günstigen Umfelds, die Förderung einer Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds sowie die Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potenzials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung ab.

Aus Sicht des Deutschen Bundestages ist es nicht zulässig, die Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) allein auf die Artikel 173 Absatz 3, 182 Absatz 4, 183 und 188 Absatz 2 AEUV zu stützen, da mit ihm nicht lediglich industrie- und forschungspolitische Ziele, sondern ebenso die Umsetzung von Zielen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gemäß Artikel 42 EUV (allgemeine Ziele und Grundsätze der GSVP) und Artikel 46 (zur Strukturierten Zusammenarbeit; SSZ/PESCO) verfolgt werden und es sich hierbei nicht lediglich um „nebensächliche“ bzw. „nachgeordnete“ Ziele handelt.

Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) muss die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union auf objektiven und gerichtlich nachprüfaren Umständen beruhen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören (vgl. EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012, C-130/10). „Ergibt die Prüfung einer Maßnahme, dass sie zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine dieser Zielsetzungen oder Komponenten als die hauptsächliche ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist die Maßnahme auf nur eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die hauptsächliche oder vorherrschende Zielsetzung oder Komponente erfordert [...]. Zu einer Maßnahme, die mehrere Zielsetzungen zugleich hat oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, hat der Gerichtshof entschieden, dass sie, wenn somit verschiedene Vertragsbestimmungen anwendbar sind, ausnahmsweise auf diese verschiedenen Rechtsgrundlagen gestützt werden muss [...]. Jedoch ist [...] der Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage ausgeschlossen, wenn sich die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbaren lassen“ (EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012, C-130/10, Rn. 43 bis 45). Aufgrund der unterschiedlichen Verfahren (insbesondere der Mehrheitserfordernisse im Rat und der Beteiligung des Europäischen Parlaments) können Rechtsakte nicht zugleich auf eine Rechtsgrundlage im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Industrie- und Forschungspolitik gestützt werden (vgl. für das Verhältnis von GASP und

Artikel 75 AEUV: EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012, C-130/10, Rn. 47 ff.).

Das allgemeine Ziel des Fonds besteht gemäß Artikel 3 des Verordnungsentwurfs darin, die Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz und Innovationsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie zu steigern. Dies ist jedoch nicht die einzige Zielsetzung. Die Verteidigungsindustrie soll nicht um ihrer selbst willen gefördert werden, sondern um eine Verbesserung der Verteidigungsfähigkeiten, die strategische Autonomie der EU im Verteidigungsbereich sowie den „Schutz ihrer Interessen, ihrer Werte und der europäischen Lebensart“ zu erreichen. Das ist nicht lediglich mittelbare Folge, sondern Ziel der Verordnung.

Der Verordnungsvorschlag nimmt an verschiedenen Stellen ausdrücklich Bezug auf sicherheits- und verteidigungspolitische Zielsetzungen, Programme und Vorhaben der EU:

Verteidigungspolitische Zielsetzungen und Bezüge im Text des Verordnungsvorschlags

- Aus der Beschreibung der Ziele des EVF in Artikel 3 („Ziele des Fonds“) geht deutlich hervor, dass verteidigungspolitische Ziele der Union keinesfalls „nebensächlich“ sind. Die über den EVF angestrebte erhöhte Innovationsfähigkeit, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie wird untrennbar in Zusammenhang mit verteidigungspolitischen Zielen gestellt, zu deren Erreichen sie beitragen sollen; die strategische Autonomie der EU, die im Rahmen von GASP und GSVP vereinbarten Prioritäten zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeiten (u. a. Modernisierung und Aufrüstung, Erhöhung der Verteidigungsausgaben) und die verbesserte militärpolitische Integration der EU-Streitkräfte („Interoperabilität“), die insbesondere über PESCO angestrebt wird.
- Die Ausführungen in Artikel 10, in dem die Kriterien infrage kommender Antragsteller für EVF-Finanzierungen festgelegt werden, rekurrieren wiederholt darauf, dass die Vergabe von EVF-Mitteln unerlässlich an die Wahrung der auch militärischen Sicherheitsinteressen der EU zu koppeln ist. Auch in Artikel 20 („Förderfähigkeitsbestimmungen für Auftragsvergabe und Preisgelder“) wird in entsprechender Weise auf die „wesentlichen Sicherheitsinteressen“ der Union Bezug genommen.
- Die Zuschlagskriterien zur Gewährung von EVF-Fördermitteln (Artikel 13) enthalten zudem die Vorgabe, dass die beantragte Maßnahme einen „Beitrag zur Wahrung der Sicherheits- und Verteidigungsinteressen der Union entsprechend den Prioritäten nach Artikel 3 Absatz 2 [der Verordnung]“ leistet. Ein mitentscheidendes Kriterium für die Förderung angeblich rein industriepolitischer Vorhaben aus Fondsmitteln sind somit die Zielsetzungen im Rahmen der GSVP.
- Artikel 14 legt die Kofinanzierungsätze für die Förderung von Projekten fest. Dabei wird festgehalten, dass „Entwicklungsmaßnahmen“ – unter anderem Projekte zur Entwicklung von Prototypen für Waffensysteme oder militärrelevanter Technologien – die im Rahmen von PESCO-Projekten durchgeführt werden, ein um 10 Prozent erhöhter Finanzierungssatz gewährt werden kann. Dieser unabhängig vom industriepolitischen „Mehrwert“ eines Projekts gewährte „PESCO-Bonus“ verweist ebenfalls auf die hervorgehobene Bedeutung verteidigungspolitischer Ziele in der Förderpraxis des EVF.

Verteidigungspolitische Zielsetzungen und Bezüge in den Erwägungsgründen

- Erwägungsgrund Nr. 1 rekurriert auf den Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan (European Defense Action Plan, EDAP) von November 2016, mit dem sich die EU-Mitgliedstaaten zur verstärkten militärpolitischen Kooperation und Integration über das Instrument der PESCO und größeren rüstungspolitischen „Anstrengungen“ – höhere Ausgaben und vor allem die Erhöhung der rüstungspolitischen Investitionen – verpflichteten; und in dem bereits die Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds avisiert wurde. Die Herausforderungen im Sicherheitsbereich werden dabei als erster Grund für die Unterstützung der gemeinsamen Anstrengungen der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung industrieller und technologischer Verteidigungsfähigkeiten durch die Kommission genannt. Erst danach wird die Förderung der Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Verteidigungsindustrie erwähnt.
- Erwägungsgrund 3 konkretisiert dies und bettet den EVF in die übergeordnete und verteidigungspolitische Zielsetzung der strategischen Autonomie ein: Der EVF solle neben der Wettbewerbsfähigkeit auch die „Autonomie der Verteidigungsindustrie der Union steigern und dadurch einen Beitrag zur strategischen Autonomie der Union leisten“.
- Die Bedeutung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Interessen und Ziele der EU in der Konzeption des EVF wird zudem in den Erwägungsgründen 12, 13 und 23 betont. Insbesondere Erwägungsgrund 23 konkretisiert diese Zielsetzung und unterstreicht (erneut) die enge Verknüpfung des EVF mit PESCO.

Verteidigungspolitische Zielsetzungen und Bezüge in den Begründungstexten der Kommission

- Gleich in den ersten Absätzen der Begründung zum Verordnungsvorschlag verweist die Kommission auf die „dramatisch gewandelte geopolitische Lage“ der EU, auf die diese mit verstärkten sicherheits- und verteidigungspolitischen Maßnahmen reagieren müsse. Sie zieht unter anderem die Erklärung von Rom vom 25. März 2017 und das darin vereinbarte Ziel der Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (S. 1) der Union heran. Erst im Anschluss daran werden die angeblich vorrangigen industrie- und forschungspolitischen Zielsetzungen erläutert.
- Das Ziel der „strategischen Autonomie“ der EU, das in der am 28. Juni 2016 vom Rat der EU angenommenen EU-Globalstrategie (EUGS) formuliert und im Umsetzungsprozess seither wiederholt bekräftigt wurde, wird im Begründungsteil mehrfach explizit genannt (S. 2 sowie ausführlicher auf S. 6). Unter anderem wird auf die vom Europäischen Rat im Dezember 2016 verabschiedeten verteidigungspolitischen Zielvorgaben Bezug genommen und die Einrichtung des EVF bzw. die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie explizit als notwendige Maßnahme zur Erreichung des Ziels der „strategischen Autonomie“ hervorgehoben.
- Klar herausgestellt wird auch im Begründungsteil wörtlich „die enge Verknüpfung zwischen dem Fonds und den im Rahmen von [PESCO] durchgeführten Projekten“ (S. 4), die mit dem „PESCO-Bonus“ – höhere Finanzierungssätze für PESCO-Projekte – materiell unterlegt wird. Darüber hinaus wird die geplante Abstimmung der Fördertätigkeit des EVF mit weiteren verteidigungspolitischen Maßnahmen und Initiativen der EU abgestimmt – dem EU-Plan zur Fähigkeitenentwicklung (CDP), der Koordinierten Jährlichen Überprüfung der Verteidigung (CARD), Maßnahmen der EU-NATO-Kooperation sowie „Verteidigungstätigkeiten“ – EU-Missionen und GSVP-Initiativen – im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität.
- Auch in ihrer Folgenabschätzung zum Verordnungsentwurf (SWD(2018) 345 final; Ratsdok. 10084/18 ADD 2) geht die Kommission insbesondere in den Kapiteln 1 und 2 extensiv auf verteidigungspolitische Aspekte und Ziele ein, zu deren Erreichen der EVF beitragen soll. Erneut werden diese den industrie- und forschungspolitischen Erwägungen vorangestellt.

Mit der vorgeschlagenen Verordnung werden somit mehrere Ziele verfolgt, die der GSVP, der Industrie- und Forschungspolitik zuzuordnen sind, ohne dass eines der Ziele gegenüber dem anderen nebensächlich ist. Aufgrund dessen ist aus Sicht des Deutschen Bundestages eine Begründung des EVF als industrie- und forschungspolitische Maßnahme gemäß den Artikeln 173, 182, 183 und 188 AEUV nicht zulässig.

Noch deutlicher zeigt indes der politische Kontext, dass der EVF primär verteidigungspolitischen Zielsetzungen dient: Übergeordnetes Ziel ist das bereits in der EUGS formulierte Ziel der „strategischen Autonomie“ der EU, d. h. die Fähigkeit der Anwendung aller militärischen Fähigkeiten durch Kapazitäten der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten, sowie das Ziel der Schaffung einer Europäischen Verteidigungsunion.

Dieses Ziel wurde seither unter anderem im Umsetzungsplan der EUGS (November 2016), dem Europäischen Verteidigungsaktionsplan (EDAP) sowie in zahlreichen Ratschlussfolgerungen aufgegriffen, mit politischen Absichtserklärungen zur Erhöhung der Wehr- und Rüstungsetats bekräftigt und mit militärpolitischen Maßnahmen wie der Jährlichen Überprüfung verteidigungspolitischer Planungen (CARD) und der PESCO konkretisiert. In aller Deutlichkeit stellte unter anderem die Kommission in ihrer „Mitteilung zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds“ vom 7. Juni 2017 (KOM(2017) 295 endg., Ratsdok. 10164/17) die enge Verzahnung des EVF mit PESCO heraus. Zuletzt unterstrichen die Schlussfolgerungen des Rates vom 25. Juni 2018 (10174/18 REV 1) das Ziel der strategischen Autonomie und der diesbezüglichen Bedeutung des EVF. Die über den EVF angestrebte Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, der Effizienz und der Innovationskraft der europäischen Verteidigungsindustrie ist vor diesem Hintergrund „Mittel zum Zweck“.

Mit dem geplanten EVF sollen ab Beginn der Laufzeit des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) im Jahr 2021 zusätzliche öffentliche und private Investitionen im Bereich der Rüstungsforschung und der Entwicklung von Militärtechnologie und Waffensystemen initiiert und angeschoben werden. Für die Laufzeit des MFR von 2021 bis 2027 soll der EVF mit 13 Mrd. Euro aus Mitteln des EU-Haushalts ausgestattet werden: Davon sollen 4,1 Mrd. Euro zur Förderung von Rüstungsforschung („Forschungsfenster“) sowie 8,9 Mrd. Euro für Entwicklung und Beschaffung von Rüstungs- bzw. rüstungsrelevanten Technologien und Produkten („Kapazitätenfenster“) vorgehalten werden. Zuzüglich der Kofinanzierungsanteile durch die Mitgliedstaaten sollen in diesem Zeitraum über den EVF somit insgesamt 48,6 Mrd. Euro zusätzliche Investitionen im Rüstungssektor mobilisiert werden. Die für den EVF eingeplanten Mittel sollen in der neu geschaffenen Haushaltsrubrik „Sicherheit und Verteidigung“ eingestellt werden (vgl. die Mitteilung der Kommission „Ein moderner Haushalt für eine Union,

die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021 – 2027“, KOM(2018) 321 endg., Ratsdok. 8353/18).

Damit sollen mit dem EVF die bereits beschlossenen und in Vorbereitung befindlichen, insgesamt rund 590 Mio. Euro EU-Mittel umfassenden, Programme zur Rüstungsforschungs- und Entwicklungsförderung für die Jahre 2019 und 2020 – das Europäische Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich (EDIDP) und die vorbereitende Maßnahme im Bereich der Verteidigungsforschung (PADR) – finanziell massiv aufgestockt und auf Dauer gestellt werden. Die Tatsache, dass der EVF der neuen Haushaltsrubrik „Sicherheit und Verteidigung“ zugeordnet werden soll, unterstreicht aus Sicht des Deutschen Bundestages zusätzlich dessen primäre verteidigungs- und rüstungspolitische Zielsetzung.

Damit birgt die Konzeption des EVF auch über den Aspekt der Subsidiarität hinaus gravierende EU-rechtliche Probleme, da sie nach Rechtsauffassung des Deutschen Bundestages nicht mit den EU-Verträgen vereinbar ist. Mit der Einrichtung der neuen Haushaltsrubrik „Sicherheit und Verteidigung“ im MFR 2021 – 2027 erreicht die zunehmende Militarisierung der EU-Außen- und -Sicherheitspolitik eine neue Qualität. Erstmals sollen öffentliche Ausgaben der EU mit rüstungs- und verteidigungspolitischen Bezügen direkt über den EU-Haushalt – und nicht über Fonds wie beispielsweise die Europäische Friedensfazilität (EFF) – bereitgestellt werden. Nach Rechtsauffassung des Deutschen Bundestages verstoßen die Einrichtung des EVF sowie die Einrichtung der Haushaltsrubrik „Sicherheit und Verteidigung“, die unter anderem auch ein 6,5 Mrd. Euro schweres Programm zur Förderung der militärischen Mobilität vorsieht, gegen die EU-Verträge. Denn der Vertrag der Europäischen Union untersagt unmissverständlich die Finanzierung von „Ausgaben mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“ aus dem EU-Haushalt (Artikel 41 Absatz 2 EUV). In dem Zusammenhang weist der Deutsche Bundestag die Rechtsauffassung der Kommission, des Rates und der Mehrheit des EU-Parlaments zurück, nach der dieses Finanzierungsverbot lediglich die Finanzierung von militärischen GSVP-Missionen umfasse. Diese Engführung ist nach Auffassung des Deutschen Bundestages unzulässig.

