

Antrag

der Abgeordneten Andrej Hunko, Heike Hänsel, Tobias Pflüger, Michel Brandt, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, Dr. Diether Dehm, Dr. Gregor Gysi, Matthias Höhn, Zaklin Nastic, Dr. Alexander S. Neu, 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
Ratsdok. 14285/20**

hier: Antrag zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage gemäß Artikel 23 Absatz 1a des Grundgesetzes in Verbindung mit § 12 des Integrationsverantwortungsgesetzes und Artikel 8 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (14285/20) setzt ein seit Jahren geplantes Vorhaben der Europäischen Union (EU) um: Mit dem Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) erhält die EU erstmals ein auf Dauer angelegtes, aus dem EU-Haushalt finanziertes Instrument, um länderübergreifende Investitionen im Verteidigungsbereich finanziell zu fördern. Die Einrichtung des EVF erfolgt vor dem Hintergrund eines aus Sicht der EU gewandelten sicherheitspolitischen Umfelds und neuer Bedrohungen, die höhere Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten und gesteigerte Bemühungen verteidigungs- und rüstungspolitischer Koordination und Kooperation auf EU-Ebene erforderlich machten. Der EVF, der länderübergreifende Investitionsvorhaben im Verteidigungsbereich fördern soll, ist erklärtermaßen die unerlässliche und zwingende Voraussetzung für die Erreichung des gemeinsamen, erstmals in der 2016 beschlossenen Globalstrategie der EU (EUGS) festgeschriebenen sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziels der „strategischen Autonomie“ der Union.

Im Zeitraum des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021-2027 werden insgesamt 7,95 Mrd. Euro in laufenden Preisen (bzw. 7,04 Mrd. Euro in Preisen von 2018) in den Fonds eingestellt. Diese Investitionssumme soll über die Kofinanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten um ein Vielfaches gesteigert („gehebelt“) werden, damit der EVF eine

große Bandbreite länderübergreifender, „europäischer“ Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Verteidigungsbereich anschieben kann – von der Neu- oder Weiterentwicklung militärrelevanter Technologien (Elektronik, Robotertechnik, verschlüsselte Software usw.) über die Entwicklung von (Waffen-)Prototypen in den Bereichen künstlicher Intelligenz, Robotik, Cyberabwehr bis hin zur Weiterentwicklung konventioneller Waffensysteme. Ausdrücklich sollen über die öffentlichen Zuschüsse die unternehmerischen Risiken vor allem in der teuren Entwicklungsphase von Prototypen reduziert werden.

Aus Sicht von Rat, Europäischem Parlament und Kommission dient der EVF dazu, die gegenwärtig beklagte „Fragmentierung“ der Verteidigungsindustrie in der EU zu überwinden und unter anderem die Effizienz und Innovationsfähigkeit dieses Industriebereichs zu erhöhen. Zudem soll dadurch die Abhängigkeit der EU-Mitgliedstaaten von Technologien und (Waffen-)Systemen aus Drittstaaten verringert werden. Ebenfalls soll der EVF dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten auch ihre nationalen Investitionen im Verteidigungsbereich (Rüstungsausgaben) erhöhen. Die industriepolitischen Maßnahmen und Ziele des Fonds sind dabei stets an das übergreifende sicherheits- und verteidigungspolitische Ziel der „strategischen Autonomie“ gekoppelt.

Die Verordnung zur Einrichtung des EVF verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip. Artikel 173 Abs. 3, Artikel 182 Abs. 4, die Artikel 183 und 188 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die als Rechtsgrundlage herangezogen werden, und mit denen der EVF zu einem Programm zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz und Innovationsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie definiert wird, können die Verordnung nicht tragen. Damit verstößt die EVF-Verordnung gegen die EU-Verträge, denn gemäß Artikel 41 Abs. 2 des Vertrags der Europäischen Union (EUV) dürfen Ausgaben von Maßnahmen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen nicht über den EU-Haushalt finanziert werden.

Die Verordnung ist nach Auffassung des Deutschen Bundestages ein Ultra-vires-Akt, da mit ihr in evidenter Weise zentrale Kompetenznormen des Unionsrechts und damit auch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletzt werden. Die Verordnung impliziert eine qualifizierte Kompetenzverletzung, die strukturell bedeutsam ist, weil sie die demokratische Kontrolle des Verteidigungswesens durch den Bundestag teilweise verunmöglicht und die offenkundig ist, weil die Verordnung in keiner Weise mit dem Unionsrecht in Übereinklang gebracht werden kann. Die Verordnung verletzt zugleich die Verfassungsidentität, da sie die parlamentarische Kontrolle – hier der Rüstungsindustrie bzw. rüstungsindustriepolitischen Vorhaben – aushöhlt: In seinem PSPP-Urteil vom Mai 2020 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) dazu festgestellt: „Die demokratische Legitimation der in Deutschland ausgeübten öffentlichen Gewalt durch das Staatsvolk gehört als wesentlicher Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität zu der durch Artikel 79 Abs. 3 GG geschützten und nach Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 3 GG auch integrationsfesten Verfassungsidentität des Grundgesetzes.“ (Rn. 101). Aus diesen Gründen muss der Deutsche Bundestag Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union gegen diese Verordnung erheben; andernfalls würde er seine Integrationsverantwortung, die ihm nach Artikel 23 GG und dem Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) obliegt, verletzen.

II. Der Deutsche Bundestag erhebt Klage,

gemäß Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH). Die Subsidiaritätsklage wird auf die Klagegründe der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung in Artikel 5 EUV gestützt.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

die Klage im Namen des Bundestages unverzüglich an den Gerichtshof der Europäischen Union zu übermitteln.

IV. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten,

diesen Beschluss der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat zu übermitteln.

Berlin, den 23. März 2021

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

1. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (14285/20) gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt.

Gemäß Artikel 23 Abs. 1a GG i. V. m. § 12 IntVG und Artikel 8 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit hat der Bundestag das Recht, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Er ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet. Auch aus Rechtsgründen kann der Bundestag verpflichtet sein, nämlich dann, wenn es eine Integrationsverantwortung aus Artikel 23 GG gebietet, gegen einen unions- bzw. verfassungswidrigen Akt des Unionsrechts vorzugehen. Die Subsidiaritätsklage wird nach Maßgabe des Artikels 263 AEUV (Nichtigkeitsklage) erhoben. Die Klagfrist beträgt zwei Monate. Das Rechtsschutzbedürfnis besteht auch dann, wenn zuvor keine begründete Stellungnahme nach Artikel 6 des Protokolls (Nr. 2) abgegeben wurde. Nach § 93d der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (GOBT) ist für die Durchführung der Klage einschließlich der Prozessführung vor dem Europäischen Gerichtshof der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zuständig.

Wie der Deutsche Bundestag bereits in seiner Beschlussempfehlung zum Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 festgestellt hat, wird den nationalen Parlamenten „[m]it den Instrumenten der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage (...) die Rolle übertragen, die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren. (...) Danach darf die Europäische Union nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten, ‘weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene‘ ausreichend verwirklicht werden können, ‘sondern vielmehr‘ wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass die Geltendmachung eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage auch die Rüge eines Verstoßes gegen die Kompetenzordnung einschließt. Da das Subsidiaritätsprinzip nur in den Bereichen Anwendung findet, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, ist das Vorliegen einer ausreichenden EU-Kompetenz eine notwendige Vorfrage für die Frage, ob die Ausübung dieser Zuständigkeit dem Subsidiaritätsprinzip entspricht. Zudem wird auch ein Verstoß gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit vielfach zugleich einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip darstellen, weil beide Prinzipien die Ausübung bestehender EU-Kompetenzen regeln.“ (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, BT-Drs. 16/8917). Mit anderen Worten: „Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass der Prüfungsmaßstab, den die nationalen Parlamente insofern anwenden, umfassend zu verstehen ist:

Er beinhaltet die Wahl der Rechtsgrundlage, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im engeren Sinne gemäß Artikel 5 Abs. 3 EUV sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 Abs. 4 EUV. Die Zuständigkeit der Union nach Maßgabe des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung stellt eine notwendige Vorfrage für die Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips dar. Kompetenznormen enthalten häufig Konkretisierungen des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – eine isolierte Prüfung des Subsidiaritätsprinzips wäre daher oftmals nicht sinnvoll möglich.“ (BT-Drs. 17/8000, S. 3).

2. Die Subsidiaritätsklage gegen die EVF-Verordnung wird auf die Klagegründe der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung in Artikel 5 EUV gestützt.

Die Verordnung zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds wird von der Kommission auf Artikel 173 Abs. 3, Artikel 182 Abs. 4, die Artikel 183 und 188 Abs. 2 AEUV gestützt. Aus dem Begründungsteil des entsprechenden, von der Kommission im Juni 2018 vorgelegten Verordnungsvorschlag (KOM(2018) 476 final, Ratsdokument Nr. 10084/18) ging deutlich hervor, dass Artikel 173 Abs. 3 nach Auffassung der Kommission die wesentliche Rechtsgrundlage ist. Artikel 182 AEUV wird 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 – so ist u. a. unklar, ob die Verordnung auf Artikel 173 Abs. 3 Satz 1 oder 2 gestützt wird – haben die Subsidiaritätskontrolle erschwert.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH muss die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union auf objektiven und gerichtlich nachprüfbareren 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). Aufgrund der unterschiedlichen Verfahren (insb. 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 Art. 75 AEUV: EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012, C-130/10).

Aus Sicht des Deutschen Bundestags ist es nicht zulässig, die Einrichtung des EVF allein auf Artikel 173 Abs. 3, Artikel 182 Abs. 4, die Artikel 183 und 188 Abs. 2 AEUV zu stützen, da mit ihm nicht lediglich industrie- und forschungspolitische Ziele, sondern auch Ziele der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gemäß Artikel 42 EUV (allgemeine Ziele und Grundsätze der GSVP) und Artikel 46 (zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit; SSZ/PESCO) verfolgt werden und es sich hierbei nicht lediglich um „nebensächliche“ bzw. „nachgeordnete“ Ziele handelt. Vielmehr handelt es sich bei der Umsetzung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziele um den Hauptzweck der Verordnung.

Gemäß Artikel 173 Abs. 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 Abs. 1 AEUV ist die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Zu diesem Zweck zielt ihre Tätigkeit 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 eines für die 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.

Obwohl es in Artikel 3 der Verordnung heißt, das allgemeine Ziel des Fonds bestehe darin, die Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz und Innovationsfähigkeit der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung zu steigern, was einen Beitrag zur strategischen Autonomie der Union und ihrer Handlungsfreiheit leiste, werden nach Auffassung des Bundestages in erster Linie sicherheits- und verteidigungspolitische Ziele verfolgt: Die Verteidigungsindustrie soll nämlich nicht um ihrer selbst willen gefördert werden, sondern um eine Verbesserung der Verteidigungsfähigkeiten, die strategische Autonomie der EU im Verteidigungsbereich, den Schutz ihrer Sicherheits- und Verteidigungsinteressen sowie die Umsetzung vereinbarter Prioritäten im Aufbau von Verteidigungskapazitäten zu erreichen. Das ist nicht lediglich mittelbare Folge, sondern Ziel der Verordnung.

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

Verteidigungspolitische Zielsetzungen und Bezüge im Text der Verordnung

- 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 Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz und Innovationsfähigkeit der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung wird untrennbar in Zusammenhang mit verteidigungspolitischen Zielen gestellt, zu deren Erreichen sie beitragen sollen: die strategische Autonomie der EU und ihre Handlungsfreiheit, die im Rahmen von GASP und GSVP sowie insbesondere im Plan für Fähigkeitenentwicklung (Capability Development Plan, CDP) 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, rekurren darauf, dass die Vergabe von EVF-Mitteln weder den Sicherheits- und Verteidigungsinteressen der Union und ihrer Mitgliedstaaten, wie sie im Rahmen der GASP vertraglich festgelegt sind, noch den in Artikel 3 der Verordnung spezifizierten (verteidigungspolitischen) Zielen entgegenstehen dürfen.
- Die Zuschlagskriterien zur Gewährung von EVF-Fördermitteln (Artikel 13) enthalten zudem im Absatz 13 (d) die Vorgabe, dass die beantragte Maßnahme einen „Beitrag zur Autonomie der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung“ sowie zur wachsenden Unabhängigkeit von außereuropäischen Anbietern leistet und zudem die Sicherheits- und Verteidigungsinteressen der Union entsprechend den Prioritäten nach Artikel 3 [der Verordnung]“ befördert. Ein mitentscheidendes Kriterium für die Förderung angeblich rein industriepolitischer Vorhaben aus Fondsmitteln sind somit die Zielsetzungen im Rahmen der GSVP.
- Artikel 14 legt die Kofinanzierungssätze 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 (Artikel 14 Abs. 3a). Dieser unabhängig vom industriepolitischen „Mehrwert“ eines Projekts gewährte „PESCO-Bonus“ verweist ebenfalls auf die hervorgehobene Bedeutung verteidigungspolitischer Ziele in der Förderpraxis des EVF.
- Die hervorgehobene Bedeutung verteidigungs- und sicherheitspolitischer Ziele des EVF spiegelt auch die in Artikel 28 festgelegte Zusammensetzung und der Arbeitsauftrag des Ausschusses zur Steuerung („governance“) des Fonds wider: Der aus Vertretern aus den Mitgliedstaaten zusammengesetzte Ausschuss unterstützt die Kommission und tritt in spezifischen Zusammensetzungen zusammen, unter anderem um verteidigungs- und sicherheitspolitische Aspekte zu erörtern. Als Beobachter und Berater nehmen zudem Vertreter der Europäischen Verteidigungsagentur (European Defence Agency, EDA) und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (European External Action Service, EEAS) an den Beratungen des Ausschusses teil.
- Auch die Ausführungen in Artikel 29 zur Benennung unabhängiger Experten, die die Kommission bei der Evaluierung von Projektanträgen unterstützen und die Einhaltung der Ethik-Grundsätze zu überwachen sollen, unterstreichen die primär sicherheits- und verteidigungspolitische Ausrichtung des Fonds.

Die Experten sollen aus dem Umfeld von Verteidigungsministerien der Mitgliedstaaten und nachgeordneten Behörden sowie aus Forschungseinrichtungen, Unternehmensverbänden oder Firmen des Verteidigungssektors rekrutiert werden.

Verteidigungspolitische Zielsetzungen und Bezüge in den Erwägungsgründen zur EVF-Verordnung

- Der im Zuge der Verhandlungen ergänzte Erwägungsgrund Nr. 1b macht deutlich, dass die Errichtung des EVF aus sicherheits- und verteidigungspolitischen Gründen erfolgt. Die geopolitische Lage habe sich dramatisch gewandelt, die Situation in den Nachbarregionen sei instabil, die EU stehe vor einem komplexen Umfeld voller Herausforderungen mit neuen Bedrohungen. Angesichts dieser Lage müsse im Bereich der Verteidigung kollektiv „mehr getan“ werden.
- Erwägungsgrund Nr. 1 spezifiziert diese Erwägung, indem er auf den Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan (European Defence Action Plan, EDAP) von November 2016 rekurriert, 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 genannt. Erst danach wird die Förderung der Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Verteidigungsindustrie erwähnt. Auch dies wird wiederum an das verteidigungspolitische Ziel größerer Kosteneffizienz bei Beschaffung und Unterhalt von Verteidigungsausrüstung gekoppelt. Außerdem soll der Fonds als Anreiz für engere Kooperationen und höhere nationale Investitionen der Mitgliedstaaten im Verteidigungsbereich dienen.
- 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 „technologische 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 und 13 betont, in denen die Voraussetzungen für antragstellende Firmen (auch aus Drittstaaten) ausgeführt werden.
- Dass mit dem EVF nicht verteidigungsindustrielle Forschungs- und Entwicklungsförderung aus rein industriepolitischen Gründen angestrebt wird, sondern höhere Investitionen der Mitgliedstaaten im Verteidigungsbereich – also mehr Rüstungsausgaben – und Sicherheiten für die Industrie angestrebt werden, verdeutlicht Erwägungsgrund 22a in Verbindung mit den Erwägungsgründen 18, 31 und 31a. Erwägungsgrund 22a verpflichtet die Mitgliedstaaten zu Abnahmegarantien für „Endprodukte“ aus EVF-geförderten Forschungs- und Entwicklungsprogrammen; Erwägungsgrund 18 stellt heraus, dass über den EVF die unternehmerischen Risiken der Verteidigungsindustrie bei Konzeption, Forschung und Entwicklung von Produkten minimiert werden sollen. Die Erwägungsgründe 31 und 31a sehen die Aufstellung von Jahres(förder)programmen für den EVF vor, die im Einklang mit den verteidigungspolitischen Zielen des Fonds stehen und entsprechende Zielvorgaben an die Verteidigungsindustrie enthalten.
- Erwägungsgrund 23 unterstreicht erneut, dass die Förderung von „Innovation und technologischer Entwicklung in der europäischen Verteidigungsindustrie“ stets in Einklang mit den Sicherheits- und Verteidigungsinteressen der EU erfolgen müsse.
- Die enge Verknüpfung des EVF mit PESCO wird auch im Erwägungsgrund 24 verdeutlicht: Über den EVF förderfähige Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Rahmen der PESCO sollen einen höheren Finanzierungsanteil erhalten, die mit PESCO verfolgte engere (verteidigungspolitische) Kooperation, „direkt zu den Zielen des Fonds beitrage“.

- Die Erwägungsgründe 31 bis 31c präzisieren die Funktion und Inhalte der jährlichen Arbeitsprogramme des Fonds und verdeutlichen ihrerseits den verteidigungs- und rüstungspolitischen Fokus des EVF. Die vom Ausschuss unter Einbeziehung externer Experten aus dem Verteidigungssektor zu erstellenden Jahresprogramme sollen klare Vorgaben für die Industrie bei der Umsetzung der geförderten Projekte beinhalten und dadurch Duplikationen bei Forschung und Entwicklung von Rüstungstechnologien und -Produkten vermeiden. In diesen Erwägungsgründen wird zudem auf den Ausschuss zur Steuerung („governance“) des Fonds Bezug genommen und die Rolle der Verteidigungsagentur (EDA) und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EEAS) als beratende Organe hervorgehoben.

Verteidigungspolitische Zielsetzungen und Bezüge im Begründungsteil des ursprünglichen Verordnungsvorschlags der Kommission vom 13. Juni 2018 (KOM(2018) 476 endg.; Ratsdok. 10084/18)

- 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.

Verteidigungspolitische Bezüge im Kontext der Verhandlungen zur Einrichtung des EVF

- Noch deutlicher zeigt indes der politische Kontext, dass der EVF primär verteidigungspolitischen Zielsetzungen dient: Übergeordnetes, und in zahlreichen Dokumenten immer wieder bekräftigtes Ziel des Fonds 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 die Kommission bereits 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.
- Zudem unterstrichen zahlreiche Ratschlussfolgerungen die primär verteidigungspolitische Ausrichtung des Fonds: So bekräftigten die Schlussfolgerungen des Rates vom 19. November 2018 (13978/18) das Ziel der strategischen Autonomie (S. 2) und der diesbezüglichen Bedeutung des EVF (S. 7). Die über den EVF angestrebte Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, der Effizienz und der Innovationskraft der europäischen Verteidigungsindustrie ist vor diesem Hintergrund „Mittel zum Zweck“ und nicht

umgekehrt. In diesen Ratsschlussfolgerungen wurde die im November 2018 auf Ratsebene erzielte partielle Einigung zum EVF (Partielle allgemeine Ausrichtung vom 15.11.2018, Ratsdok. 14094/1/18) bekräftigt und auf eine Einigung mit dem EP „so früh wie möglich 2019 und unbeschadet der Gesamteinigung über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)“ gedrängt (S. 7).

- Auch im Rahmen der Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 finden sich detaillierte Bezüge zum EVF, die ebenfalls klar dessen verteidigungspolitische Ausrichtung belegen. Ausführlich ging die Kommission in ihrem „MFR-Paket“ von Mai 2018, in dem sie ihren ersten mit Zahlen konkretisierten Vorschlag für die MFR-Verhandlungen präsidierte auf den Fonds ein (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). Für den geplanten EVF sah die Kommission im ursprünglichen „MFR-Paket“ ein Volumen von 13 Mrd. Euro (in laufenden Preisen) zur Förderung zusätzlicher öffentlicher und privater Investitionen im Bereich der Rüstungsforschung und der Entwicklung von Militärtechnologie und Waffensystemen vor. Zuzüglich der Kofinanzierungsanteile durch die Mitgliedstaaten sollten in diesem Zeitraum auf diese Weise bis zu 48,6 Mrd. Euro zusätzliche Investitionen im Rüstungssektor mobilisiert werden. Der EVF wurde zudem in die neu geschaffene Haushaltsrubrik „Sicherheit und Verteidigung“ eingestellt. Mit dem EVF sollten im neuen MFR die insgesamt rund 590 Mio. Euro EU-Mittel umfassenden, Vorläuferprogramme 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.
- Zwar hatten die Verhandlungsführer von Rat und EP bereits im Februar 2019 nach dem dritten Trilog eine vorläufige Einigung über die Einrichtung des Verteidigungsfonds erzielt. Aufgrund der schwierigen und teilweise (aus verschiedenen Gründen) blockierten MFR-Verhandlungen fand erst ab Sommer 2020 wieder eine intensiviertere Befassung mit dem EVF auf EU-Ebene statt: Vor dem Hintergrund des damals erwarteten Abschlusses der MFR-Verhandlungen griffen die EU-Verteidigungsminister (auch) das Thema des Verteidigungsfonds auf ihrem Ratstreffen vom 16. Juni 2020 wieder auf (Generalsekretariat des Rates, 17.6.2020, Schlussfolgerungen des Rates zu Sicherheit und Verteidigung, Ratsdok. 8910/20). Hauptfokus der Ratstagung war die (Wieder-)Intensivierung der verteidigungspolitischen Initiativen auf EU-Ebene, die aufgrund der COVID-19-Pandemie in der ersten Jahreshälfte in den Hintergrund gerückt waren. Auf ihrem Treffen unterstrichen die Minister erneut das Festhalten am Ziel der Strategischen Autonomie in einem „schwierigen internationalen Umfeld“ sowie die Notwendigkeit, ihre Kooperation zu verstärken, die Fähigkeitenentwicklung zu beschleunigen und die dafür erforderlichen Finanzmittel bereit zu stellen. (S. 1) Der letzte Punkt dürfte sich auf die laufenden MFR-Verhandlungen bezogen haben, in denen sich weitreichende Einschnitte (auch) im Bereich der Verteidigungspolitik abzeichneten – und die am Ende auch eintraten. Im Abschnitt „Aufbau der Verteidigungsinitiativen in der EU“ (Randnummern 15 bis 21) nahmen die Schlussfolgerungen unter anderem ausführlicher Bezug auf die PESCO (Randnummer 15, S. 8), die Fähigkeitenentwicklung (Nr. 16, S. 9) sowie das EVF-Vorläuferprogramm EDIDP (Nr. 18, S. 9) Bezug. In Randnummer 19, S. 10) wurde die „rasche“ Verabschiedung und Umsetzung eines „ehrgeizigen Europäischen Verteidigungsfonds“ angemahnt, „der den Prioritäten für die Verteidigungsfähigkeit entspricht, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP einvernehmlich festgelegt haben.“ Erst nach diesem klaren verteidigungspolitischen Bezug wird im Folgenden auch auf die potenzielle industriepolitische Rolle des EVF zur Überwindung der Folgen der Wirtschaftskrise im Verteidigungssektor verwiesen (ebd.). In den Folgemonaten wurden die Verhandlungen zum EVF deutlich intensiviert. So trat ab September wieder die informelle Gruppe der „Friends of the Presidency“ zum EVF zu ihren Treffen zusammen, und ab Oktober 2020 wurde der Trilog mit dem EP wieder aufgenommen, der am 14. Dezember zum Abschluss gebracht werden konnte (vgl. Rat der EU, Press Release No. 935/20 14/12/2020). Auch in den Schlussfolgerungen des Rates der Verteidigungsminister zur Strategischen Überprüfung der SSZ/PESCO vom 20. November 2020 (Ratsdok. 13188/20) wird mehrfach auf die Verbindung zwischen PESCO und dem EVF bzw. dessen Vorläuferprogramm EDIDP verwiesen und deren „systematische Nutzung“ im kommenden PESCO-Zyklus 2021-225 angemahnt (u. a. Randnummer 6, S. 6).

- Im Gegensatz zu dieser intensiven Befassung mit dem EVF in verteidigungspolitischen Formaten in der zweiten Jahreshälfte 2020, spielte der Verteidigungsfonds als industriepolitisches Thema in den entsprechenden Ratsformationen (u. a. Rat für Wettbewerbsfähigkeit – Binnenmarkt und Industrie am 19.11.2020; dem informellen Rat für Wettbewerbsfähigkeit – Binnenmarkt und Industrie am 23.10.2020 und dem Rat für Wettbewerbsfähigkeit – Forschung und Innovation am 29.9.2020 sowie dem Rat für Wettbewerbsfähigkeit – Binnenmarkt und Industrie am 18.9.2020) keine Rolle. Dies unterstreicht aus Sicht des Bundestags erneut die primär verteidigungspolitische Funktion des EVF.
- 3. Aus Sicht des Deutschen Bundestages wäre es auch nicht möglich, zusätzlich die Artikel 42 und 45 EUV als Rechtsgrundlage für die Verordnung heranzuziehen, da ein Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage nach der Rechtsprechung des EuGH ausgeschlossen ist, wenn sich die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbaren lassen. Aufgrund der unterschiedlichen Verfahren (insb. 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 (s. o.).
- 4. Die Verordnung könnte auch nicht alleine auf die Artikel 42 und 45 EUV (GASP/GSVP) gestützt werden, da diese Vorschriften einen Europäischen Verteidigungsfonds, der neben der Europäischen Verteidigungsagentur zuständig sein soll, nicht zulassen. Zudem dürfen nach Artikel 41 Abs. 2 EUV Ausgaben von Maßnahmen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen nicht über den EU-Haushalt finanziert werden.
- 5. Die Verordnung ist nach Auffassung des Deutschen Bundestags ein Ultra-vires-Akt, da mit ihr in evidenter Weise zentrale Kompetenznormen des Unionsrechts und damit auch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletzt werden. Die Verordnung impliziert eine qualifizierte Kompetenzverletzung, die strukturell bedeutsam ist, weil sie die demokratische Kontrolle des Verteidigungswesens durch den Bundestag teilweise verunmöglicht: Das Grundgesetz verleiht dem Deutschen Bundestag in seiner Wehrverfassung umfassende Kontrollbefugnisse im Bereich des Verteidigungswesens (Artikel 45a, 45b und 87a Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes – GG). Diese Kontrollbefugnisse umfassen den Parlamentsvorbehalt, die haushaltsrechtliche Kontrolle über die Finanzierung von Verteidigungsindustrie und -Forschung sowie umfassende Informations-, Zustimmungs- und Begleitungsrechte. Durch die Aushöhlung dieser parlamentarischen Kontrollrechte durch die EVF-Verordnung liegt zudem eine Verletzung der Verfassungsidentität gemäß Artikel 79 Abs. 3 GG vor: Dieser Artikel schützt die demokratische Legitimation der öffentlichen Gewalt als wesentlichen Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität als auch integrationsfesten Bestandteil Verfassungsidentität des Grundgesetzes.“ (vgl. u. a. PSpP-Urteil des BVerfG, hier: Rn. 101) Die EVF-VO verletzt diese parlamentarischen Rechte des Bundestages in folgender Weise:
 - Der Verteidigungsfonds wird für die Gesamtlaufzeit des MFR (2021 – 2027) mit einem Finanzvolumen von 7,95 Mrd. Euro (in laufenden Preisen) ausgestattet. Die konkrete Verwendung dieser Mittel entzieht sich jedoch der parlamentarischen Kontrolle durch den Deutschen Bundestag. Der Bundestag hat keinerlei direkte Kontrollmöglichkeiten über die Auflage und Ausgestaltung einzelner Vorhaben und Programme, die im Rahmen des EVF aufgelegt und gefördert werden.
 - Dieser Entzug parlamentarischer Kontrollrechte des Bundestages wird in keiner Weise ausreichend durch parlamentarische Kontrollmöglichkeiten auf EU-Ebene aufgefangen: Die EVF-Verordnung statet das Europäische Parlament nicht mit ausreichenden Kontrollrechten aus: Das EP hat in Bezug auf die Finanzierung des EVF keine ausreichenden Kontrollbefugnisse; es kann im allenfalls Rahmen des Haushaltsverfahren eine begrenzte politische Kontrolle über die Mittelausstattung des Fonds ausüben. In Bezug auf die laufende Steuerung („governance“) des Fonds wie etwa das Auflegen und die Ausgestaltung konkreter EVF-Programme fehlen dem EP ausreichende parlamentarische Kontrollmöglichkeiten.
 - Die Kommission erhält durch die EVF-VO das Recht (Artikel 27 und 28) jährliche Arbeitsprogramme des EVF in Form von Durchführungsrechtsakten zu verabschieden. Das EP hat somit keine direkten Kontrollmöglichkeiten der tatsächlichen Arbeit des Fonds. Zwar obliegt ihm die Rechtsaufsicht, daraus leiten sich aber keine inhaltliche bzw. fachlich-politische Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten gegenüber der Kommission ab.
 - Die Berichtspflichten gegenüber dem EP sind völlig unzureichend: Artikel 31 der Verordnung verpflichtet die Kommission lediglich zu „jährlichen Berichten gegenüber EP und Rat“. Diese Ex-post-

Berichterstattung ist völlig unzureichend, um eine parlamentarische Begleitung und Kontrolle auch einzelner Programme aus dem EVF zu gewährleisten. Dies wird auch nicht über die Berichtspflichten des Ausschusses gemäß Artikel 9 der Komitologie-Verordnung ((EU) 182/2011) aufgefangen.

- Zu der Erstellung der jährlichen Arbeitsprogramme wird die Kommission neben einem Ausschuss, der sich aus Vertretern aus den Mitgliedstaaten zusammensetzt (Bezug auf den entsprechenden Artikel 3 aus der Komitologie-Verordnung 182/2011; vgl. Artikel 28 EVF-VO) von weiteren „externen Experten“ (Artikel 29) unterstützt sowie durch Vertreter des EEAS und der EDA beraten. Parlamentarische Einflussmöglichkeiten auf die Auswahl der Experten, Transparenzregeln und Möglichkeiten der parlamentarischen Begleitung ihrer Arbeit sind weder dem EP noch den nationalen Parlamenten möglich.

