



Ausarbeitung

Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds (COM(2018) 476 final)

Fragen zum Ablauf von interinstitutionellen Verhandlungen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens

**Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds
(COM(2018) 476 final)**

Fragen zum Ablauf von interinstitutionellen Verhandlungen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 50/19
Abschluss der Arbeit: 3.6.2019
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Interinstitutionelle Verhandlungen im Gesetzgebungsverfahren	4
3.	Fragen zum Verfahrensablauf zum Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds	4
4.	Rechts- und Bindungswirkung gemäß Art. 59 Abs. 3 GO- EP	6
5.	Rechtswirkungen des Standpunktes des Rates gemäß Art. 294 Abs. 4 ff. AEUV	7
5.1.	Billigung durch den Rat gemäß Art. 294 Abs. 4 AEUV	7
5.2.	Keine Billigung durch den Rat, Art. 294 Abs. 5 AEUV	7
5.3.	Änderung durch die Kommission vor Billigung des Rates, Art. 293 Abs. 2 AEUV	8
6.	Zur Möglichkeit einer erneuten Befassung durch das Europäische Parlament mit der EVF-VO	8
7.	Inkrafttreten und Geltung der EVF-VO	9

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa ist beauftragt worden, im Hinblick auf den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds vom 13.6.2018 (EVF-VO)¹ Fragen zum Ablauf von interinstitutionellen Verhandlungen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens² zu beantworten.

Dabei soll zunächst allgemein auf den Ablauf von interinstitutionellen Verhandlungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eingegangen werden (Ziff. 2.). Im Folgenden befasst sich die Ausarbeitung mit konkreten Fragen des Auftraggebers zum Verfahrensablauf der EVF-VO (Ziff. 3). Ein weiterer Aspekt richtet auf die Rechts- und Bindungswirkung von vorläufigen Eingaben gemäß Art. 59 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GO-EP) (Ziff. 4.). Weitere Fragen des Auftraggebers zielen auf die Rechtswirkungen des Standpunktes des Rates gemäß Art. 294 Abs. 4 ff. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (Ziff. 5.), auf die Möglichkeit der erneuten Befassung durch das Europäische Parlament (EP) mit der EVF-VO (Ziff. 6.) sowie auf das Inkrafttreten und die Geltung der EVF-VO (Ziff. 7.).

2. Interinstitutionelle Verhandlungen im Gesetzgebungsverfahren

Der Auftraggeber möchte zunächst wissen, wie das Gesetzgebungsverfahren im sog. informellen Trilog abläuft.

Hierzu wird auf die entsprechenden Ausführungen im Handbuch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren des Europäischen Parlaments verwiesen.³

3. Fragen zum Verfahrensablauf zum Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds

Weitere Fragen des Auftraggebers richten sich auf das konkrete Verfahren im Hinblick auf den Vorschlag der Europäischen Kommission für die EVF-VO.

1 [Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds](#) {SEC(2018) 314 final} - {SWD(2018) 345 final} (COM(2018) 476 final) vom 13.6.2018 (zuletzt abgerufen am 03.06.2019).

2 Vgl. Übersicht über das [Verfahren 2018/0254/COD](#) auf der Internetseite EUR-Lex (zuletzt abgerufen am 03.06.2019).

3 *Europäisches Parlament, Handbuch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren*, Stand: November 2017 (Dok.-Nr. 608.827), Abschnitt 4 „Interinstitutionelle Verhandlungen“, Seite 31 ff. (zuletzt abgerufen am 03.06.2019)

Im Standpunkt des EP zur ersten Lesung vom 18.4.2019 zur EVF-VO findet sich folgender Hinweis:⁴

„[...] Der grau unterlegte Text wurde nicht im Rahmen der interinstitutionellen Verhandlungen vereinbart.“

In dem folgenden Text der EVF-VO finden sich einzelne Passagen, die, entsprechend des Hinweises, grau unterlegt sind.

Der Auftraggeber möchte im Hinblick auf den vorgenannten Hinweis wissen, ob es üblich sei, dass das Europäische Parlament Standpunkte in erster Lesung festlegt, die grau unterlegte und/ oder geklammerte Textstellen enthalten, die nicht im Rahmen der interinstitutionellen Verhandlungen vereinbart wurden sowie welche Rechtsfolgen aus diesem Umstand für das weitere Verfahren erwachsen.

Zur Frage der Üblichkeit eines solches Vorgehens liegen dem Verfasser keine empirischen Daten vor. Allerdings ist insoweit festzuhalten, dass jede Einigung in Trilogien vorläufig ist und durch in jedem der Organe anwendbaren förmlichen Verfahren gebilligt werden muss,⁵ so dass insoweit auch Änderungen am Entwurf des Rechtsakts erfolgen können (vgl. Art. 59 Abs. 4 GO-EP).

Zum weiteren Verfahren lässt sich Folgendes festhalten: Im Ergebnis der ersten Lesung des EP hat dieses seinen Präsidenten u. a. damit beauftragt, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission sowie den nationalen Parlamenten gemäß Art. 294 Abs. 3 AEUV i. V. m Art. 59 Abs. 5 UA 2 GO-EP zu übermitteln.⁶

Billigt der Rat den Standpunkt des EP, so wird die EVF-VO in der Fassung des Standpunkts des EP erlassen, Art. 294 Abs. 4 AEUV. Der Rat entscheidet insoweit einstimmig, soweit die Kommission nicht zuvor ihren Vorschlag den Änderungswünschen des Parlamentes angepasst hat, Art. 293 Abs. 1 AEUV, im Übrigen mit qualifizierter Mehrheit, Art. 16 Abs. 3 Vertrag über die Europäische Union (EUV).⁷

Billigt der Rat hingegen den Standpunkt des EP nicht, so legt er seinen Standpunkt in erster Lesung fest und übermittelt ihn dem EP, Art. 294 Abs. 5 AEUV. Ferner unterrichtet der Rat das EP

4 [Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 18. April 2019 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung \(EU\) 2019/... des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds](#) (Dok.-Nr. P8_TC1-COD(2018)0254), siehe dort Fn. 1, (zuletzt abgerufen am 03.06.2019).

5 Siehe dazu auch *Europäisches Parlament*, [Handbuch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren](#) (Fn.3), Seite 34 mitte.

6 *Europäisches Parlament*, [Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. April 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds \(COM\(2018\)0476 – C8-0268/2018 – 2018/0254\(COD\)\)](#), Dok.-Nr. P8_TA-PROV(2019)0430, Ziff. 3 (zuletzt abgerufen am 03.06.2019).

7 Siehe dazu *Gellermann*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 294 AEUV, Rn. 20.

in allen Einzelheiten über die Gründe, aus denen er seinen Standpunkt in erster Linie festgelegt hat. Die Kommission unterrichtet das EP daraufhin in vollem Umfang über ihren Standpunkt, Art. 294 Abs. 6 AEUV.

Das EP hat zudem die Möglichkeit, weitere interinstitutionelle Verhandlungen anzustoßen. Die Regelungen zu den interinstitutionellen Verhandlungen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens finden sich für das EP in den Art. 69 b ff. GO-EP.⁸

Art. 69d GO-EP regelt das interinstitutionelle Verfahren vor der ersten Leistung des Rates. Gemäß Art. 69d Satz 1 GO-EP stellt der Standpunkt des EP das Mandat für Verhandlungen mit anderen Organen dar. Ferner kann der zuständige Ausschuss zu jedem beliebigen Zeitpunkt nach Annahme des Standpunktes durch das EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließen, Verhandlungen aufzunehmen, wobei diese an das Mandat des EP gebunden sind, Art. 69d Satz 2 GO-EP.⁹

4. Rechts- und Bindungswirkung gemäß Art. 59 Abs. 3 GO-EP

Eine weitere Frage des Auftraggebers betrifft die Rechts- und Bindungswirkung einer vorläufigen Einigung gemäß Art. 59 Abs. 3 GO-EP. Konkret möchte der Auftraggeber wissen, welche Rechts- und Bindungswirkung eine vom Plenum gemäß Art. 59 Abs. 3 GO-EU angenommene vorläufige Einigung im Allgemeinen für das EP, für die anderen EU-Organe und für Dritte hat sowie, welche Besonderheiten insoweit für grau unterlegte/geklammerte Textstellen bestehen.

Gemäß Art. 59 Abs. 3 UA 1 GO-EP stimmt das EP über jede vom zuständigen Ausschuss gemäß Art. 69f Abs. 4 GO-EP vorläufige Einigung ab, und zwar durch eine einzige Abstimmung, es sei denn, das EP beschließt stattdessen auf Antrag einer Fraktion oder von Mitgliedern, durch die mindestens die niedrige Schwelle erreicht wird, gemäß Art. 59 Abs. 4 GO-EP über Änderungsanträge abzustimmen. Wird die vorläufige Einigung durch diese einzige Abstimmung angenommen, gibt der Präsident gemäß Art. 59 Abs. 3 UA 1 GO-EP bekannt, dass die erste Lesung des Parlaments beendet ist.

Art. 69f Abs. 4 GO-EP sieht insoweit vor, dass soweit in interinstitutionellen Verhandlungen eine vorläufige Einigung erzielt wird, der zuständige Ausschuss davon unverzüglich unterrichtet wird. Dokumente, die die Ergebnisse des abschließenden Trilogs wieder geben, werden ferner dem zuständigen Ausschuss zur Verfügung gestellt und veröffentlicht. Die vorläufige Einigung wird dem zuständigen Ausschuss vorgelegt, der in einer einzigen Abstimmung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen über deren Annahme beschließt. Im Fall der Annahme wird die vorläufige Einigung im Plenum zur Prüfung eingereicht, wobei die Änderungen an dem Entwurf eines Rechtsakts deutlich im Text angegeben werden.

Stimmt das EP der vorläufigen Einigung zu, wird diese gemäß Art. 294 Abs. 3 AEUV i. V. m Art. 59 Abs. 5 UA 2 GO-EP dem Rat zur ersten Lesung übersandt. Billigt der Rat den Standpunkt

⁸ [Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments](#) (8. Wahlperiode, 2014-2019), März 2019, (zuletzt abgerufen am 03.06.2019).

⁹ Siehe dazu auch *Europäisches Parlament, Handbuch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* (Fn.3), Seite 38 oben.

des EP, so ist der betreffende Rechtsakt in der Fassung des Standpunkts des EP erlassen, Art. 294 Abs. 4 AEUV. In diesem Fall hätte sowohl das Parlament als auch die Kommission keine weiteren Einwirkungsmöglichkeiten.¹⁰

Soweit das EP Änderungen an dem Entwurf des Rechtsakts vornehmen, können diese nach dem Verfahren gemäß Art. 59 Abs. 4 GO-EP erfolgen. Auch in diesem Fall wird der Standpunkt des EP an den Rat gemäß Art. 294 Abs. 3 AEUV i. V. m Art. 59 Abs. 5 UA 2 GO-EP zur ersten Lesung übersandt, den dieser gemäß Art. 294 Abs. 4 AEUV billigen und damit das Verfahren – ohne weitere Einwirkung durch das EP bzw. die Kommission – beenden kann.

5. Rechtswirkungen des Standpunktes des Rates gemäß Art. 294 Abs. 4 ff. AEUV

Weitere Fragen des Auftraggebers betreffen die Rechtswirkungen des Standpunktes des Rates gemäß Art. 294 Abs. 4 ff. AEUV.

5.1. Billigung durch den Rat gemäß Art. 294 Abs. 4 AEUV

Der Auftraggeber möchte zunächst wissen, in welcher Form die EVF-VO erlassen und im Amtsblatt veröffentlicht wird, wenn der Rat den Standpunkt des EP gemäß Art. 294 Abs. 4 AEUV billigt, insbesondere, ob die genannten Passagen, die in Klammern stehen bzw. grau unterlegt sind, übernommen werden.

Ausweislich des Standpunktes des EP vom 18.4.2019¹¹ befinden sich in diesem grau unterlegte Passagen, die nicht im Rahmen der interinstitutionellen Verhandlungen vereinbart wurden, sondern stattdessen im Rahmen der ersten Lesung des EP hinzugefügt wurden. Die graue Unterlegung dient, nach Ansicht des Verfassers, zur Kennzeichnung der Ergänzungen durch das EP. Billigt der Rat den Standpunkt des EP, so wird die EVF-VO in der Fassung des Standpunkts des EP erlassen, Art. 294 Abs. 4 AEUV.

5.2. Keine Billigung durch den Rat, Art. 294 Abs. 5 AEUV

Ferner möchte der Auftraggeber wissen, welche Folgen es für den Gesetzgebungsprozess hat, wenn der Rat den Standpunkt des EP nicht billigt.

Billigt der Rat den Standpunkt des EP nicht, so legt er seinen Standpunkt in erster Lesung fest und übermittelt ihn dem EP, Art. 294 Abs. 5 AEUV. Ferner unterrichtet der Rat das EP in allen Einzelheiten über die Gründe, aus denen er seinen Standpunkt in erster Linie festgelegt hat. Die Kommission unterrichtet das EP daraufhin in vollem Umfang über ihren Standpunkt, Art. 294 Abs. 6 AEUV. Das Verfahren wird dann – vorbehaltlich weiterer interinstitutioneller Verhandlungen gemäß Art. 69e GO-EP – mit der Zweiten Lesung fortgeführt, Art. 294 Abs. 7-9 AEUV.

10 Siehe dazu auch *Europäisches Parlament, Handbuch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* (Fn.3), Seite 22 oben.

11 Siehe oben Fn. 4.

5.3. Änderung durch die Kommission vor Billigung des Rates, Art. 293 Abs. 2 AEUV

Der Auftraggeber möchte zudem wissen, welche Folgen es hat, wenn die Kommission ihren Vorschlag ersetzt oder entscheidend ändert, bevor der Rat über den Standpunkt des EP entschieden hat.

Für diesen Fall sieht Art. 293 Abs. 2 AEUV vor, dass solange ein Beschluss des Rates nicht ergangen ist, die Kommission ihren Vorschlag jederzeit im Verlauf des Verfahrens zur Annahme eines Rechtsakts der Union ändern kann. Der Kommission steht somit die volle Dispositionsbefugnis über ihren Vorschlag zu, die vom Umfang dem ursprünglichen Initiativrecht entspricht.¹²

Für den Fall, dass durch die Kommission wesentliche Änderungen vorgenommen werden, verlangt der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Unionsorganen, dass das EP erneut Stellung nehmen kann, bevor der Rat über den geänderten Vorschlag entscheidet (vgl. Art. 63 Abs. 1 GO-EP).¹³

6. Zur Möglichkeit einer erneuten Befassung durch das Europäische Parlament mit der EVF-VO

Der Auftraggeber möchte ferner wissen, inwieweit eine erneute Befassung des EP mit der EVF-VO in Betracht kommt bzw. welche Verfahrensschritte damit verbunden sind. In welcher Form sich das EP erneut mit der EVF-VO befasst, hängt vom weiteren Verlauf des Verfahrens ab.

Für den Fall, dass der Rat den Standpunkt des EP nicht billigt und das EP entsprechend darüber unterrichtet, Art. 294 Abs. 5 und 6 AEUV, würde das Verfahren – vorbehaltlich weiterer interinstitutioneller Verhandlungen gemäß Art. 69e GO-EP – in die Zweite Lesung gemäß Art. 294 Abs. 7 - 9 AEUV übergehen.

Art. 294 Abs. 7 AEUV sieht zunächst vor, dass für den Fall, dass das EP binnen drei Monaten nach der Übermittlung a) den Standpunkt des Rates in Erster Lesung gebilligt oder sich nicht geäußert hat, der betreffende Rechtsakt als in der Fassung des Standpunkts des Rates erlassen gilt, b) sofern der Standpunkt des Rates in Erster Lesung mit der Mehrheit seiner Mitglieder abgelehnt wird, der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen gilt, bzw. c) sofern mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen an dem Standpunkt des Rates in Erster Lesung vorgeschlagen werden, die abgeänderte Fassung dem Rat und der Kommission zugeleitet wird und die Kommission eine Stellungnahme zu diesen Abänderungen abgibt.

Das weitere Verfahren regelt Art. 294 Abs. 8 AEUV. Hat der Rat danach binnen drei Monaten nach Eingang der Abänderungen des EP mit qualifizierter Mehrheit a) alle diese Abänderungen gebilligt, so gilt der betreffende Rechtsakt als erlassen bzw. für den Fall, dass b) der Rat nicht alle

12 In der Praxis nimmt die Kommission häufig Änderungsvorschläge des Parlaments auf, vgl. dazu *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 66. EL Februar 2019, Art. 293 AEUV, Rn. 15, 17.

13 *Kluth*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 293 AEUV, Rn. 12.

Abänderungen gebilligt hat, beruft der Präsident des Rates im Einvernehmen mit dem Präsidenten des EP binnen sechs Wochen den Vermittlungsausschuss ein.

Gemäß Art. 294 Abs. 9 AEUV beschließt der Rat einstimmig über Abänderungen, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat.

Für den Fall, dass durch die Kommission noch vor der Abstimmung im Rat in der Ersten Lesung wesentliche Änderungen vorgenommen werden, könnte das EP erneut Stellung nehmen, bevor der Rat über den geänderten Vorschlag entscheidet, Art. 63 EVF-VO.¹⁴

7. Inkrafttreten und Geltung der EVF-VO

Zuletzt möchte der Auftraggeber im Hinblick auf Art. 39 EVF-VO wissen, welche unterschiedlichen Folgen an das Inkrafttreten und die Geltung der EVF-VO geknüpft sind.

Art. 39 EVF-VO sieht vor, dass die EVF-VO am dritten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft tritt und ab dem 1.1.2021 gilt. Die Vorschrift folgt damit Art. 297 Abs. 2 AEUV, wonach Verordnungen zu dem durch den festgelegten Zeitpunkt oder andernfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft treten.

Mit dem Inkrafttreten entstehen grundsätzlich die sich aus dem Rechtsakt ergebenden Rechte und Pflichten.¹⁵ Gleichsam eröffnet das Inkrafttreten eines Rechtsakts Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem EuGH, bspw. im Wege der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV.¹⁶

Die Geltung eines Rechtsakts kann jedoch – wie im Fall der EVF-VO – von dessen Inkrafttreten abweichen.¹⁷ So bestimmt Art. 39 EVF-VO, dass die EVF-VO erst ab dem 1.1.2021 gilt. Das bedeutet, dass die Rechte und Pflichten zu einem von dem Inkrafttreten abweichenden Zeitpunkt Geltung erlangen.

– Fachbereich Europa –

14 Siehe dazu oben unter Ziff. 5.3.

15 Geismann, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 297 AEUV, Rn. 7.

16 Geismann, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 297 AEUV, Rn. 8.

17 Ebenso bedeutend bei der sog. rückwirkenden Geltung, dazu: Geismann, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 297 AEUV, Rn. 11.