
Sachstand

Fragen zur Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Union

Fragen zur Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Union

Aktenzeichen: EU 6-3000-019/24//WD 4-3000-035/24//Hotline Wissen
Abschluss der Arbeit: 12. Juni 2024
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa; WD 4: Haushalt und Finanzen; Hotline-Wissen

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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Öffentlichkeitsarbeit in der Europäischen Union	4
2.1.	Begriff der Öffentlichkeitsarbeit und Abgrenzung zu anderen EU-Maßnahmen	4
2.2.	Zur Kompetenzgrundlage für die EU-Öffentlichkeitsarbeit	7
2.3.	Inhaltlicher Rahmen der EU-Öffentlichkeitsarbeit	9
2.3.1.	Inhaltliche Begrenzung durch EU-Sachkompetenzen	10
2.3.2.	Unzulässigkeit von Verfälschung und Irreführung	11
2.3.3.	Klarheit und Vollständigkeit	12
2.3.4.	Zuordnung von Verantwortlichkeit	13
2.3.5.	Fazit zu inhaltlichen Vorgaben und Grenzen der EU-Öffentlichkeitsarbeit	14
2.4.	Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Öffentlichkeitsarbeit (WD 4)	15
2.4.1.	Finanzvorschriften der EU	16
2.4.2.	Ausgaben der EU im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit	17
2.4.3.	Einzelplan I, Europäisches Parlament	17
2.4.4.	Einzelplan II, Europäischer Rat und Rat	18
2.4.5.	Einzelplan III, Kommission	18
2.4.6.	Einzelplan V, Europäischer Rechnungshof	19
2.4.7.	Einzelplan VI, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	20
2.4.8.	Einzelplan VII, Europäischer Ausschuss der Regionen	20
2.4.9.	Einzelplan VIII, Europäischer Bürgerbeauftragter	20
2.4.10.	Einzelplan IX, Europäischer Datenschutzbeauftragter	21
2.4.11.	Einzelplan X, Europäischer Auswärtiger Dienst	21
2.5.	Dokumentation: Rezeption der Öffentlichkeitsarbeit der EU (Hotline-Wissen)	21
3.	Stellung der Mitglieder des Rates der Europäischen Union in den Unionsverträgen	22
3.1.	Funktion als Vertreter des Mitgliedstaats und nationale (verfassungsrechtliche) Bindungen	24
3.1.1.	Zur Bindung des Ratsvertreters an nationales (Verfassungs-)Recht	24
3.1.2.	Unionsrechtliche Perspektive auf etwaige nationalrechtliche Bindungen	26
3.1.3.	Insbesondere: Grundgesetzliche parteipolitische Neutralitätspflicht	27
3.2.	Funktion als Mitglied des Unionsorgans Rat und etwaige unionsrechtliche Neutralitätspflicht	29

1. Einleitung und Fragestellung

Der Fachbereich Europa und die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden beauftragt, verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Union (EU) zu beantworten. Konkret geht es um die Rechtsgrundlagen, inhaltliche Begrenzungen und die Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit der EU. Ferner bittet der Auftraggeber um Erläuterung der Rechtsstellung der Mitglieder des Rates der Europäischen Union (Rat) nach den Unionsverträgen.

Nach einer Erörterung des Begriffs der EU-Öffentlichkeitsarbeit und seiner Abgrenzung von der EU-Sachpolitik (Ziff. 2.1.), geht Ziff. 2.2. auf die Kompetenzgrundlage der EU-Öffentlichkeitsarbeit ein. Ziff. 2.3. beleuchtet inhaltliche Vorgaben bzw. Grenzen der EU-Öffentlichkeitsarbeit, wobei bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen ist, dass sich der Sachstand – mangels ersichtlicher Rechtsprechung der Unionsgerichte zu dieser Fragestellung – auf eine Literaturlauswertung beschränkt. Der vom Fachbereich WD 4 erarbeitete Beitrag unter Ziff. 2.4. befasst sich mit der Bereitstellung von Haushaltsmitteln, während der von der Hotline Wissen erstellte Beitrag unter Ziff. 2.5. einen Überblick über verfügbare wissenschaftliche Literatur zur Rezeption der Öffentlichkeitsarbeit in der EU liefert.¹ Ziff. 3. gibt einen Überblick über die Stellung der Mitglieder des Rates nach den Unionsverträgen unter besonderer Berücksichtigung etwaiger Neutralitätspflichten.

2. Öffentlichkeitsarbeit in der Europäischen Union

2.1. Begriff der Öffentlichkeitsarbeit und Abgrenzung zu anderen EU-Maßnahmen

Im Duden wird Öffentlichkeitsarbeit (engl. Public Relations) definiert als „das Bemühen von Organisationen oder Institutionen (z. B. Parteien, Unternehmen o. Ä.), der Öffentlichkeit eine vorteilhafte Darstellung der erbrachten Leistungen zu geben“.² Wenngleich es darüber hinaus eine Vielzahl an Definitionen für den Begriff der Öffentlichkeitsarbeit gibt, ist er jedenfalls von einem Propagandabegriff anzugrenzen, der im Sinne manipulativer Kommunikation gebraucht wird.³ Wie unter Ziff. 2.3.2. noch erläutert wird, sind Irreführungen und Verfälschungen in der EU-Öffentlichkeitsarbeit nach Ansicht der Literatur unzulässig.

Im Zusammenhang mit dem Informations- bzw. Kommunikationshandeln der EU wird Öffentlichkeitsarbeit im Schrifttum etwa definiert als „diejenigen **öffentlichen Äußerungen** und Publikationen von EU-Mitarbeitern, Institutionen und Organen, die sich **thematisch auf die Union selbst beziehen** und deren Handlungen und Vorgänge der näheren Vergangenheit, Gegenwart und

1 Vgl. zudem die im Artikel von Mast, Gute Öffentlichkeitsarbeit und die Europäische Union, ZaöRV 81 (2021), 443 ff. angegebenen Quellen.

2 Vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Oeffentlichkeitsarbeit>.

3 Vgl. zum Ganzen: Brüggemann, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 63 ff. sowie insbesondere die Begriffsdefinition auf S. 68: „Mit Propaganda ist hier eine Spielart persuasiver PR gemeint, die die Beachtung von kommunikativen Normen wie die der Wahrhaftigkeit dem Überzeugungszweck unterordnet“, und S. 82 f.

Zukunft sowie langfristige **Konzepte vor den Unionsbürgern erläutern und rechtfertigen**, unabhängig des Mediums.“⁴ In Teilen des Schrifttums wird Öffentlichkeitsarbeit als Bestandteil der Informations- bzw. Kommunikationspolitik verstanden.⁵ Informationspolitik bezeichne „einen Satz von politischen Entscheidungen, die die Ziele, Regeln und Aktivitäten einer öffentlichen Institution zum Zwecke der Kommunikation mit den Bürgern bestimmen. Ergebnis dieser Entscheidungen sind Strategien der Öffentlichkeitsarbeit (Public Relations) und Regeln zum Zugang zu Informationen und Dokumenten (Transparenzregime).“⁶

Von der Öffentlichkeitsarbeit – d. h. der Erläuterung und Rechtfertigung von Handlungen der EU-Organe gegenüber den Unionsbürgern – sind damit von vornherein die **eigentlichen Handlungen bzw. Sachentscheidungen der EU-Organe** als solche zu **unterscheiden**. Der Sachpolitik zuzurechnen sind insbesondere auch Maßnahmen zum Schutz der Grundwerte der EU i.S.v. Art. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV), zu denen u. a. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zählen, welche wiederum im EU-Primärrecht durch weitere Bestimmungen konkretisiert werden.⁷ Wie sich aus Art. 49 i.V.m. Art. 2 EUV ergibt, haben sich alle Mitgliedstaaten bei ihrem Beitritt und für die Dauer ihrer EU-Mitgliedschaft freiwillig zur Einhaltung und Förderung der EU-Grundrechte Werte auch bezüglich des in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden nationalen Rechts verpflichtet; die Einhaltung der EU-Grundwerte bildet die „Geschäftsgrundlage“ für die Mitgliedschaft in der EU“ und den „Vertrauenssockel“ für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.⁸ Mit Art. 2 EUV soll zwar lediglich eine „Kern-Homogenität“⁹ sichergestellt werden, die – im Einklang mit Art. 4 Abs. 2 EUV – Raum für die unterschiedlichen politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen der einzelnen Mitgliedstaaten lässt.¹⁰ Ein Abweichen vom durch Art. 2 EUV definierten Kernbestand ist aber unzulässig.¹¹

Um die Einhaltung der Grundwerte durch die Mitgliedstaaten zu wahren, besteht – neben dem in Art. 7 EUV geregelten Sanktionsverfahren – für die Kommission, jedenfalls mit Blick auf den in

4 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 444.

5 *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 74, 78.

6 Vgl. *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 16 f., wobei der Autor davon ausgeht, dass Kommunikation – als Gegenbegriff zur Information – dadurch gekennzeichnet sei, dass Bürger vom Informationshandeln tatsächlich erreicht werden.

7 Vgl. zur Konkretisierung dieser Werte etwa: *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 2 EUV, Rn. 21 ff., 26 f.; *Hilf/Schorkopf*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 2 EUV, Rn. 26 ff., 34 f.

8 Vgl. nur: EuGH, Urteil vom 5. Juni 2023, Rs. C-204/21, *Kommission/Polen*, Rn. 63-68; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 2 EUV, Rn. 33; *Müller*, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 1. Aufl. 2023, S. 98 ff., 670 ff., 690 ff.

9 So: *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 2 EUV, Rn. 10.

10 Vgl. nur: Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, [KOM\(2019\) 163 endg., 3 April 2019](#), S. 12; *Hilf/Schorkopf*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 2 EUV, Rn. 20.

11 *Hilf/Schorkopf*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 2 EUV, Rn. 20.

Art. 19 EUV konkretisierten Wert der Rechtsstaatlichkeit, die Möglichkeit, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.¹² Sie kann aber auch niedrigschwelligere, allgemeine (präventive sowie reaktive) Maßnahmen zur Stärkung der EU-Grundwerte ergreifen.¹³ In diese Kategorie des **Soft Law der EU**¹⁴ (statt in die der Öffentlichkeitsarbeit¹⁵) fällt etwa die vom Auftraggeber in Bezug genommene, auf Art. 292 Satz 4, Art. 288 Abs. 5 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützte (unverbindliche) Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten „zur Förderung der Mitwirkung und der wirksamen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen“.¹⁶ Die Kommission wird hier – als Hüterin der Verträge i.S.v. Art. 17 Abs. 1 EUV – u.a. im ihr verbands- und organkompetenziell überantworteten Bereich des Schutzes der Grundwerte tätig.¹⁷ Nichts anderes dürfte letztlich für die vom Auftraggeber ebenfalls in Bezug genommene Kommissionsmitteilung über die Verteidigung der Demokratie gelten.¹⁸ Denn die Mitteilung richtet sich an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen und lädt insbesondere das Europäische Parlament und den Rat, aber auch die nationale Akteure zur Umsetzung der in dieser Mitteilung vorgestellten (Gesetzgebungs-

-
- 12 Vgl. zur Zuständigkeit des EuGH in einem solchen Verfahren: EuGH, Urteil vom 5. Juni 2023, Rs. C-204/21, Kommission/Polen, Rn. 62. Zur Frage der Justiziabilität von Art. 2 EUV als solchem etwa: *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 2 EUV, Rn. 36; *Hilf/Schorkopf*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 2 EUV, Rn. 46 ff.
- 13 Vgl. dazu: *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 2 EUV, Rn. 34.
- 14 Die in Art. 288 Abs. 5 AEUV genannten Formen der Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht abschließend, vgl. nur: *Mast*, *ZaöRV* 81 (2021), 443, 463. Der Begriff Soft Law lässt sich dahingehend umreißen, dass es sich um von den EU-Institutionen als Hoheitsträger geschaffene Verhaltensregeln oder -orientierungen handelt, die zwar (indirekte) rechtliche Auswirkungen haben (sollen), als solche aber keine verbindlichen, justiziablen Normen mit Außenwirkung darstellen, vgl. *Müller*, *Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Mehrebenen-system der Europäischen Union*, 1. Auflage 2023, S. 93.
- 15 Vgl. zur Abgrenzung auch: *Mast*, *ZaöRV* 81 (2021), 443, 463: „Öffentlichkeitsarbeit unterscheidet sich indes noch einmal von diesen – in Art. 288 AEUV nicht abschließend aufgezählten (arg. Art. 296 Abs. 3 AEUV) – Handlungsformen. Mit ihr sind keinerlei rechtlich verbindliche Wirkungen intendiert, sie ist als reines Informationshandeln sämtlichem Unionsrecht nachrangig und auch nicht der untersten tertiären Ebene des Unionsrechts als soft law zuzuordnen. Öffentlichkeitsarbeit ist eine unverbindliche Handlungsform ohne Rechtscharakter, die nicht in Art. 288 AEUV, auch nicht in dessen UAbs. 5 enthalten ist. Sie ist trotz ihrer Steuerungswirkungen und Gefährdungspotenziale wesentlich schwächer formalisiert als Erklärungen oder Stellungnahmen, die im Amtsblatt der Union veröffentlicht werden können und teilweise Prozessvoraussetzungen vor dem EuGH darstellen“.
- 16 Kommission, Empfehlung der Kommission zur Förderung der Mitwirkung und der wirksamen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen, [C\(2023\) 8627 endg., 12 Dezember 2023](#). Vgl. allgemein zum Erlass von Empfehlungen durch die Kommission nach Art. 292 Satz 4, Art. 288 Abs. 5 AEUV: *Geismann*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 292 AEUV, Rn. 1.
- 17 Vgl. Erwägungsgrund 1 der Empfehlung der Kommission zur Förderung der Mitwirkung und der wirksamen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen, [C\(2023\) 8627 endg., 12 Dezember 2023](#). Vgl. zum Kompetenzerfordernis: *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, *Das Recht der Europäischen Union*, 81. EL Januar 2024, Art. 292 AEUV, Rn. 13.
- 18 Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Verteidigung der Demokratie, [COM\(2023\) 630 endg., 12. Dezember 2023](#).

)Vorschläge ein (statt die Öffentlichkeit hierüber zu unterrichten).¹⁹ Über beide Dokumente wurde der Deutsche Bundestag unterrichtet.²⁰

2.2. Zur Kompetenzgrundlage für die EU-Öffentlichkeitsarbeit

Jedenfalls für rechtsverbindliche Handlungen der EU (d. h. Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse gemäß Art. 288 Abs. 2-4 AEUV) gilt der **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung**: Nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 EUV wird die EU nur innerhalb der ihr von den Mitgliedstaaten (ggf. auch implizit²¹) übertragenen Zuständigkeiten tätig, während die der EU nicht übertragenen Zuständigkeiten im mitgliedstaatlichen Kompetenzbereich verbleiben. Mit Blick auf die Steuerungswirkung, die auch von nicht verbindlichem Unionsrecht – etwa Mitteilungen (s. Ziff. 2.1.) – ausgehen kann, gehen Teile des Schrifttums davon aus, dass der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung auch für derartiges Soft Law der EU gelte.²² Ebenso sprechen sich Stimmen in der Literatur dafür aus, **Informationshandlungen** einzelner Organe und Einrichtungen der EU am Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu messen.²³ Öffentlichkeitsarbeit unterscheidet sich zwar noch einmal von unverbindlichen Stellungnahmen, Empfehlungen und Mitteilungen, da mit ihr keinerlei rechtlich verbindliche Wirkungen intendiert seien.²⁴ Gleichwohl gehe es um „hoheitliches und folglich legitimationsbedürftiges Handeln eines nicht allzuständigen Verbands.“²⁵

Vor diesem Hintergrund werden im Schrifttum und von den Unionsorganen selbst verschiedene normative Anknüpfungspunkte für die EU-Öffentlichkeitsarbeit genannt.

Dazu zählt der Ansatz, Öffentlichkeitsarbeit als von einer impliziten Annexkompetenz zur jeweiligen Sachzuständigkeit gedeckt anzusehen („**implied power**“).²⁶ Darüber hinaus wird insbesondere im Zusammenhang mit der Schaffung einer einheitlichen, für alle EU-Organe geltenden Informationspolitik der EU die sog. Flexibilitätsklausel aus **Art. 352 AEUV** (ehem. Art. 308 EGV)

19 Ebenda, S. 35.

20 Vgl. zur Befassung im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union: <https://www.bundestag.de/resource/blob/996824/585e56f676482f34eba61344f0d9255f/064-10-04-2024.pdf>.

21 Hiermit sind sog. „implied powers“ gemeint, die den Unionsorganen zustehen, um sinnvoll von einer ausdrücklich zugewiesenen Kompetenz Gebrauch zu machen, vgl. nur: *Kadelbach*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 5 EUV, Rn. 11.

22 Vgl. *Bast*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 5 EUV, Rn. 26 m.w.N.; *Kadelbach*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 5 EUV, Rn. 12 m.N. auch zur Gegenauffassung; *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 462; *Schroeder*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 129.

23 *Bast*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 5 EUV, Rn. 26.

24 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 463.

25 *Bast*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 5 EUV, Rn. 26.

26 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 460.

genannt.²⁷ Nach Art. 352 Abs. 1 Satz 1 AEUV erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments geeignete Vorschriften, wenn dies „im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich [erscheint], um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen“ und „in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen“ sind. Als im Sinne der Flexibilitätsklausel zu verwirklichendes Unionsziel (vgl. Art. 3 Abs. 1 EUV) wird das in Art. 2 EUV als Grundwert der EU verankerte Demokratieprinzip genannt.²⁸

Jenseits etwaiger auf den AEUV gestützter (sekundärrechtlicher) EU-Initiativen zur Einführung einer einheitlichen EU-Informationspolitik sieht das Europäische Parlament in Bestimmungen der Charta der Europäischen Union (GRC) zum Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit aus Art. 11 GRC, zum Recht auf Anhörung und Aktenzugang aus Art. 41 GRC, zum Recht auf Zugang zu Dokumenten der EU-Organe aus Art. 42 GRC und zum Petitionsrecht aus Art. 44 GRC einen für alle EU-Organe geltenden primärrechtlichen Rahmen, „um bei der Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit EU-Errungenschaften mit den zugrundeliegenden Werten der EU zu verknüpfen.“²⁹

Mit Blick auf die (jeweilige) Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen in Art. 13 EUV genannten EU-Organe³⁰ wird im Schrifttum zudem **Art. 11 Abs. 2 EUV** als Kompetenzgrundlage genannt. Nach Art. 11 Abs. 2 EUV pflegen die in Art. 13 EUV gelisteten EU-Organe einen offenen, transparenten und **regelmäßigen Dialog** mit den repräsentativen Verbänden und der **Zivilgesellschaft**. Neben der Organisation formalisierter Zusammenkünfte zwischen insbesondere der Kommission und repräsentativen Verbänden bzw. Mitgliedern der Zivilgesellschaft leiten Stimmen im Schrifttum

27 Vgl. *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 128 f., der „die“ Informationspolitik der EU von der von den jeweiligen EU-Institutionen eigenständig betriebenen Informationspolitik unterscheidet. Vgl. auch: Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, [Kommunikationspolitik](#), April 2024: „Da der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) keine gesonderte Rechtsgrundlage für die Kommunikationspolitik enthält, müssen sich sämtliche Maßnahmen auf EU-Ebene auf Artikel 352 AEUV beziehen“.

28 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 461.

29 Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, [Kommunikationspolitik](#), April 2024. Vgl. zudem bereits die Verweise auf Art. 11 GRC, als Ausgangspunkt für die Ausgestaltung einer EU-Kommunikationspolitik: Kommission, Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik, [KOM\(2006\) 35 endg., 1. Februar 2006](#), S. 4, 6; Kommission, Arbeitsdokument der Kommission, Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung – Partnerschaft für die Kommunikation über Europa, [KOM\(2007\) 569 endg., 3. Oktober 2007](#), S. 2.

30 Dies sind das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof. Vgl. zu einem kooperierenden Ansatz von Europäischem Parlament, Rat und Kommission im Bereich der Kommunikation bereits: Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments 2011, Anlage XIX, Europa partnerschaftlich kommunizieren, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:013:0003:0004:DE:PDF>. Zum Hintergrund: *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Auflage 2023, Art. 11 EUV, Rn. 15. Dazu, dass gleichwohl sämtliche EU-Organe ihre Öffentlichkeitsarbeit weiterhin autonom betreiben: *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 473 m.w.N.

aus dieser Bestimmung auch „das **Recht und die Pflicht der Organe** zu einer **offenen und eigenständigen Informationspolitik**“ ab.³¹ Im Recht und der Pflicht zum proaktiven regelmäßigen Dialog mit der (gesamten) Zivilgesellschaft wird dabei eine Erweiterung diverser Transparenzvorgaben des EU-Primärrechts gesehen, welche sich im Wesentlichen im Recht Einzelner auf Dokumentenzugang erschöpfen.³²

Die Kommunikation der EU-Organe über ihre Tätigkeiten wird als ein Mittel gesehen, die Unionsbürger in die Lage zu versetzen, ihr Recht auf Teilhabe am demokratischen Leben der Union i.S.v. Art. 10 Abs. 3 EUV wahrzunehmen.³³

2.3. Inhaltlicher Rahmen der EU-Öffentlichkeitsarbeit

Neben einer Darstellung der Kompetenzgrundlage wirft der Auftraggeber die Frage nach inhaltlichen bzw. qualitativen Vorgaben und Grenzen der EU-Öffentlichkeitsarbeit auf.

Wie bereits eingangs unter Ziff. 1. dargestellt, ist – soweit ersichtlich – noch keine, diese Fragestellung verbindlich klärende unionsgerichtliche Rechtsprechung ergangen, weshalb nachfolgend lediglich die im Schrifttum hierzu vertretenen Ansichten analysiert werden können.

Bevor nachfolgend unter Ziff. 2.3.1. bis Ziff. 2.3.4. auf Einzelaspekte eingegangen wird, die hierzu im Schrifttum aus dem EU-Primärrecht abgeleitet werden, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass den EU-Organen nach Literaturansicht (im Rahmen ihrer Rechtspflicht zum offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog nach Art. 11 Abs. 2 EUV) ein **Gestaltungsspielraum** zu-

-
- 31 Vgl. *Bieber*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 11 EUV, Rn. 12 und ebenso: *Lorenzmeier*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Auflage 2018, Art. 11 EUV, Rn. 5 (Hervorhebungen hinzugefügt). In diesem Sinne auch: *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 460 f. *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, Art. 11 EUV, Rn. 3, geht allgemein davon aus, dass Art. 11 EUV eine entsprechende Kompetenz der EU zur Informationspolitik voraussetze bzw. implizit akzeptiere.
- 32 Vgl. *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 461, der hier Art. 1 Abs. 2 EUV, Art. 10 Abs. 3 Satz 2 EUV und Art. 15 Abs. 1, Abs. 3 UAbs. 3 AEUV nennt. Der Transparenzgrundsatz soll die Teilnahme der Bürger an Entscheidungsprozessen gewährleisten und durch Stärkung der Legitimation, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber den Bürgern die Demokratie fördern, vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 9. November 2010, verb. Rs. C-92/09 und C-93/09, Schecke GbR und Eifer/Hessen, Rn. 68; EuG, Urteil vom 7. Februar 2002, Rs. T-211/00, Kuijjer/Kommission, Rn. 52.
- 33 Vgl. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments 2011, Anlage XIX, Europa partnerschaftlich kommunizieren, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:013:0003:0004:DE:PDF>, Ziff. 1: „Das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission halten es für äußerst wichtig, die Kommunikation über EU-Themen unter Beachtung der Grundsätze des Pluralismus, der Partizipation, der Offenheit und der Transparenz zu verbessern, um auf diese Weise die europäischen Bürger in die Lage zu versetzen, ihr Recht auf Teilhabe am demokratischen Leben der Union, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden, wahrzunehmen“; Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, [Kommunikationspolitik](#), April 2024; *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Auflage 2023, Art. 11 EUV, Rn. 16.

komme, wobei sie aufgrund des **Untermaßverbots** nicht vollständig auf Öffentlichkeitsarbeit verzichten dürften³⁴ und zumindest eine gewisse zeitliche Nähe zu Entscheidungsprozessen gefordert wird³⁵. Gleichwohl stehe auch der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsarbeit weitgehend im Ermessen der EU-Organe.³⁶ Es gebe keine Pflicht, jedes Ereignis zeitgleich oder im Nachhinein proaktiv im Sinne einer „absoluten, jeden unionalen Vorgang erfassenden“ Öffentlichkeitsarbeit zu thematisieren.³⁷

2.3.1. Inhaltliche Begrenzung durch EU-Sachkompetenzen

Eine Begrenzung des Inhalts der EU-Öffentlichkeitsarbeit auf die **unionalen Sachkompetenzen** ist nicht nur eine (politikwissenschaftliche) Forderung, um ein Agenda Setting zur Stärkung der EU-Position zu vermeiden.³⁸

Sie wird vielmehr auch rechtlich mit dem Kompetenzgefüge zwischen EU und Mitgliedstaaten begründet. So wird darauf verwiesen, dass Art. 11 Abs. 2 EUV die Unionsorgane zwar im Ausgangspunkt themenübergreifend zu Öffentlichkeitsarbeit ermächtige. Das Konzept der Öffentlichkeitsarbeit fuße aber auf Demokratieförderung durch Information über das von einer Sachkompetenz gedeckte Handeln der EU. Die Funktion der Öffentlichkeitsarbeit führe damit in inhaltlicher Hinsicht zu einer Koppelung an das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 2

34 Vgl. dazu *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Auflage 2023, Art. 11 EUV, Rn. 20, 31; für Art. 11 Abs. 1 EUV ebenso annehmend und hinsichtlich Art. 11 Abs. 2 EUV eine „verfestigte“ Kommunikation fordernd *Huber*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 11 EUV, Rn. 10, 25; *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 472.

35 Vgl. *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 470. Folgende primärrechtliche Vorgaben sollen nach Ansicht in der Literatur zumindest das Erfordernis einer zeitlichen Nähe von Geschehnissen und Information der Bürger implizieren: Gemäß Art. 10 Abs. 3 Satz 1 EUV haben alle Bürgerinnen und Bürger das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen, wobei dies nach Ansicht im Schrifttum „die umfassende kommunikative Partizipation“ am Willensbildungsprozess meint. Nach dem Wortlaut des Art. 11 Abs. 2 EUV ist der Dialog mit der Zivilgesellschaft „regelmäßig“ und „offen“ zu führen. Die Unionsrechtsprechung hat zudem dem Transparenzgrundsatz ein prozedurales Element zugeschrieben, indem sie judiziert, dass er zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und folglich des Demokratiegrundsatzes beiträgt (s. Fn. 32). Die in Art. 1 Abs. 2 EUV, Art. 10 Abs. 3 Satz 2 EUV und Art. 15 Abs. 1, Abs. 3 Unterabsatz 3 AEUV vorgeschriebenen „offenen“ und „bürgernahen“ Entscheidungen lassen nach der Ansicht im Schrifttum auf das Erfordernis der Nachvollziehbarkeit der Willensbildungsprozesse schließen, vgl. *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 470 f. Insbesondere an der Kommission wird im Schrifttum teils dahingehend Kritik geübt, dass ihre Öffentlichkeitsarbeit oftmals nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den unionalen Willensbildungsprozessen stehe und daher „politisch korrekt“ aber hinsichtlich demokratischer Legitimation nur bedingt förderlich sei, *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 453, 469.

36 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 472.

37 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 461.

38 Vgl. zu entsprechenden politikwissenschaftlichen Bedenken: *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 462 (insbesondere Fn. 101 und 102). Vgl. auch *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 91, der darauf hinweist, dass die jeweilige Institution „entsprechend ihres demokratisch legitimierten Mandates und der darin festgelegten Ziele und Prinzipien ihrer Arbeitsweise kommunizieren“ müsse.

Satz 1 EUV (s. dazu schon Ziff. 2.2.). Das Erzwingen europäischer Mitbestimmung in nationalen Kompetenzräumen sei dagegen „kontraproduktiv“.³⁹

Nichts anderes ergibt sich letztlich für auf Art. 352 AEUV gestützte EU-Initiativen. Denn nach dieser Bestimmung ist ein Tätigwerden der Union nur „im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche“ bei „Erforderlichkeit“ zur Verwirklichung eines Vertragsziels zulässig. Aus den Voraussetzungen bzw. dem Verbot, über diese Norm implizite Vertragsänderungen herbeizuführen, leitet das Schrifttum eine Kompetenzbegrenzung auf die in den Verträgen formulierten Aufgaben der Union einschließlich ihrer Voraussetzungen und Begrenzungen sowie eine Subsidiarität des Unionshandelns gegenüber mitgliedstaatlichem Tätigwerden ab.⁴⁰

2.3.2. Unzulässigkeit von Verfälschung und Irreführung

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum werden aus verschiedenen Bestimmungen des EU-Primärrechts **qualitativ-inhaltliche Grenzen** bzw. die **Unzulässigkeit von Fehlinformation und Manipulation** abgeleitet. Unzulässig seien Kommunikationsstrategien, „die keinen kritisch-selbstbestimmten Umgang mit sich ermöglichen wollen, sondern in **täuschender oder manipulativer Intention** erfolgen.“⁴¹ Solche unzulässigen Techniken könnten in der übermäßigen Nutzung von Framing- und Priming-Effekten, der Beeinflussung durch unterschwellige Reize oder schlicht im Lügen bestehen. Ihre Verwendung würde gegen das Primärrecht verstoßen, weil sie dem im Grundwert der Menschenwürde (Art. 2 EUV, Art. 1 GRC) zum Ausdruck kommenden Verbot der menschlichen Instrumentalisierung und Objektifizierung widersprechen und die im Demokratieprinzip verankerte Selbstherrschaft der Unionsbürger durch Manipulation der Informationsgrundlage torpedieren würde.⁴² Bewusste Fehlinformationen würden zudem dem in Art. 11 Abs. 2 EUV verankerten Begriff des „Dialogs“, d.h. einer Kommunikation auf Augenhöhe nicht gerecht. Ebenso würde die Kontrollfunktion der Medien gegenüber der EU, die diese gemäß Art. 11 Abs. 2 GRC innehaben, konterkariert, wenn die EU als Objekt der Kontrolle mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit die informationelle Basis für ihre Kontrolle beeinträchtigen würde.⁴³ Schließlich führt *Mast* an, dass auch das als Leitgedanke für das Primärrecht wirkende Transparenzge-

39 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 463.

40 Vgl. *Frenz*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 352 AEUV, Rn. 23; *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 352 AEUV, Rn. 43, 46; *Schröder*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 352 AEUV, Rn. 30 ff.; *Winkler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 81. EL Januar 2024, Art. 352 AEUV, Rn. 60 ff., 68 ff.

41 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 464.

42 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 464 f.

43 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 465.

bot, insbesondere das Recht des Einzelnen auf Dokumentenzugang zur Überbrückung von Distanzen zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern, im Gegensatz zu einer verfälschenden Öffentlichkeitsarbeit stünde.⁴⁴

Aus dem Vorstehenden werden **Richtigkeitspflichten** für die EU-Öffentlichkeitsarbeit dahingehend abgeleitet, dass das **bewusste Verbreiten von Fehlinformationen** zur Bewerbung der eigenen Position **untersagt** ist.⁴⁵

2.3.3. Klarheit und Vollständigkeit

Dem EU-Primärrecht werden im rechtswissenschaftlichen Schrifttum zudem Anforderungen an die **Klarheit und Vollständigkeit** (im Sinne einer hinreichenden Kontextualisierung) entnommen, nicht zuletzt, um der Problematik zu begegnen, dass in der EU 450 Millionen Unionsbürger mit unterschiedlichen Sprachen und abweichenden „national-historische[n] Erfahrungen und Deutungsmuster[n]“ leben.⁴⁶ Genannt werden Art. 20 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 Buchst. d AEUV, Art. 24 Abs. 4 AEUV sowie Art. 41 Abs. 4 GRC, aus denen das Recht folgt, sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten. Die in Art. 1 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 3 Satz 2 EUV normierte Vorgabe, Entscheidungen in der Union möglichst offen und bürgernah zu treffen, spreche für laienverständliche, **zielgruppenorientierte Formulierungen**.⁴⁷

Art. 9 Satz 1 EUV sieht vor, dass allen Unionsbürgern ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteil wird. In Verbindung mit der in Art. 11 Abs. 2 EUV normierten Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit wird hieraus die Pflicht der EU abgeleitet, eine „**alle Sprachen und Kulturräume berücksichtigende Informationspolitik**“ zu betreiben.⁴⁸

Die EU ist demgemäß zu einer zielgruppenorientierten Verständigung aufgefordert, die keine für den jeweiligen Adressatenkreis relevanten Elemente verschweigt.⁴⁹ Unter Verweis auf den Grundsatz der demokratischen Gleichheit aus Art. 9 EUV wird im Schrifttum zudem vereinzelt

44 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 466; vgl. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 81. EL Januar 2024, Art. 1 EUV, Rn. 32. Als Ausprägung des Transparenzgebots existiert insbesondere das Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten gemäß Art. 42 GRC, Art. 15 Abs. 3 Satz 1 AEUV sowie die das Grundrecht konkretisierende Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, [ABl. L 145, 31. Mai 2001, S. 43](#).

45 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 466. Aufgrund subjektiver Informationsverständnisse und aus Praktikabilitätsgründen könne dabei jedoch kein objektiver Wahrheitsbegriff als Maßstab für die Öffentlichkeitsarbeit gelten, sondern lediglich das Bemühen um subjektive Richtigkeit erwartet werden.

46 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 467.

47 Vgl. *Haag*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 10 EUV, Rn. 18; *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 467 f.

48 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 468.

49 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 468.

angeführt, dass es den EU-Organen zwar gestattet sei, „über ihre Politik, d. h. den Fortgang der europäischen Integration, zu informieren.“ Dabei müssten von den EU-Organen vorgesehene Möglichkeiten der öffentlichen Kommunikation den Ansichten der Bürgerinnen und Bürger aber auch dann gleichberechtigt und in nichtdiskriminierender Weise offenstehen, wenn sie den Integrationsprozess kritisch sehen würden.⁵⁰ Eine über ein solches etwaiges Verbot der übermäßigen Stigmatisierung EU-kritischer Ansichten hinausgehende Pflicht zu einer paritätischen Darstellung auch von Gegenargumenten zur eigenen Position besteht aufgrund des politischen Wettbewerbs nach Ansicht im Schrifttum aber wohl nicht. Eine Ausgewogenheit ergebe sich demnach erst durch die Interaktion verschiedener Akteure.⁵¹

Trotz der Bedeutsamkeit von Klarheit und Vollständigkeit wird im Schrifttum auch betont, dass die Verwendung einfacher Sprache nicht zu Verfälschungen durch übermäßige Komplexitätsreduktion führen und die Darstellung der komplexen unionalen Willensbildungsprozesse nicht bis zur Verzerrung vereinfacht werden dürfe.⁵² Auch dürfe die zielgruppenorientierte Kommunikation nicht dazu führen, dass sich Inhalte widersprechen.⁵³

2.3.4. Zuordnung von Verantwortlichkeit

Öffentlichkeitsarbeit muss nach Ansicht im Schrifttum die thematisierten Standpunkte oder Handlungen zumindest den jeweiligen EU-Organen zuordnen: Es müsse klar sein, dass die EU und welches konkrete Organ kommuniziere.⁵⁴ Dieses Gebot der „Kommunikationsklarheit“ wird im Schrifttum aus dem in Art. 15 AEUV konkretisierten Transparenzgebot und seiner demokratiefördernden Wirkung abgeleitet: Art. 15 Abs. 1 AEUV bestimmt, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zur Sicherstellung der Beteiligung der Zivilgesellschaft unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit handeln. Das hieraus folgende Gebot der Gewährleistung einer mündigen und kritischen Einordnung des Kommunikationshandelns

50 *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 11 EUV, Rn. 16.

51 Vgl. *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 469, der insofern eine Parallele zur Begründungspflicht von Rechtsakten nach Art. 296 AEUV zieht (dazu u.a. EuGH, Urteil vom 11. Juli 1989, Rs. 246/86, *Belasco/Kommission*, Rn. 55). Teils kritisch aufgefasst wurde jedoch etwa, dass das Europäische Parlament sich in sozialen Netzwerken im Rahmen eines umstrittenen Gesetzesvorhabens zugunsten eines Teils der Fraktionen positionierte. So hat das Parlament 2019 auf ehemals Twitter (heute X) die Reform der Urheberrechtsrichtlinie beworben, *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 455; Original abrufbar unter: https://x.com/Europarl_DE/status/1100705082470027264.

52 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 468.

53 *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 104.

54 Vgl. *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 472 f., wonach Risiken für Zuordnungsschwierigkeiten insbesondere bei Zusammenarbeit verschiedener Organe oder dadurch entstehen, dass eine Gleichsetzung der Kommission mit der EU als Ganzes erfolgt. Letztere Problematik rührt daher, dass in der Kommunikationswissenschaft von allen EU-Organen allein der Kommission eine ausgeprägte Öffentlichkeitsarbeit zugeschrieben wird, *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 453.

von EU-Organen würde erschwert, wenn für die Rezipienten die EU bzw. das konkrete EU-Organ nicht als Urheber/-in erkennbar sei.⁵⁵

Im Schrifttum wird schließlich darauf hingewiesen, dass die in Art. 13 Abs. 2 Satz 2 EUV und Art. 4 Abs. 3 EUV normierten Loyalitätspflichten zwischen den EU-Organen bzw. in ihrem Verhältnis zu den Mitgliedstaaten den politischen Gestaltungsspielraum bei der jeweiligen Öffentlichkeitsarbeit nicht einschränken.⁵⁶ Aus den Loyalitätspflichten soll vielmehr lediglich das Verbot offensichtlicher und andauernder Behinderungen folgen.⁵⁷

2.3.5. Fazit zu inhaltlichen Vorgaben und Grenzen der EU-Öffentlichkeitsarbeit

Wie bereits unter Ziff. 1. und Ziff. 2.3. erwähnt, fehlt es bisher – soweit ersichtlich – an unionsgerichtlichen Entscheidungen, die die inhaltlichen Vorgaben und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit verbindlich festlegen würden. Jedenfalls von der Unionsrechtswidrigkeit von Propaganda im Sinne bewusst manipulierender und die Realität verzerrender Kommunikation wird man aber ausgehen können.⁵⁸ Davon zu unterscheiden ist die zulässige Information über die Ziele und Werte der EU sowie Rechtfertigung des jeweiligen Handelns der EU-Organe.⁵⁹

Der EU-Öffentlichkeitsarbeit wird im hier analysierten Schrifttum teils ein Kommunikationsdefizit attestiert, insbesondere, weil sie sich schwer damit tue, den Eindruck von Distanz zu den Bürgern und Intransparenz zu überwinden. Dies wird nicht zuletzt auf die Komplexität des supranationalen Gebildes EU, die sprachliche Fragmentierung der europäischen Öffentlichkeit und eine verkürzte oder verzerrte Berichterstattung in den nationalen Medien zurückgeführt.⁶⁰ Zudem finden sich in der für diesen Sachstand ausgewerteten wissenschaftlichen Analyse Stimmen, die

55 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 472 f.

56 Vgl. allgemein: *Streinz*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 13 EUV, Rn. 25.

57 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 473 f. Nach der Literatur könnten Loyalitätspflichten die Öffentlichkeitsarbeit in ihrer demokratiefördernden Funktion mitunter sogar schwächen, wenn durch übermäßige Rücksichtnahme die mediale Präsentation von Konflikten untereinander oder mit den Mitgliedstaaten und damit der öffentliche Diskurs um die Entscheidungsfindung ausbleibt.

58 Vgl. *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 68, 82 f., 92, 94 und ebenda, S. 30, zum Eigeninteresse der EU-Institutionen Propaganda zu vermeiden, um so das Vertrauen der notwendigen Kooperationspartner nicht zu verspielen.

59 Vgl. insofern nur: *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 17; *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 449.

60 Vgl. *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 447 ff., der insoweit nach den einzelnen EU-Organen differenziert; *Peters*, GLJ 14 (2013), 673 684 ff.; *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 104, zu Ansätzen, diese Schwierigkeiten bzw. Defizite zu überwinden.

der EU einen zu starken „Marketing-Ansatz“ vorwerfen. Solche „symbolisch-werbenden“ Maßnahmen seien indes unter dem Aspekt der Demokratieförderung nicht zu beanstanden, wenn sie Aufmerksamkeit für weitergehende rationale Rechtfertigung von Politik wecken sollen.⁶¹

Nach der Einschätzung von *Mast* wirkt sich das Selbstverständnis der Unionsverwaltung auf die Umsetzung von Kommunikationsstrategien aus. Er nennt insoweit den Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit⁶² und den Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis der Europäischen Bürgerbeauftragten⁶³ wobei insbesondere letzterer an die Rechtsgebundenheit der Verwaltungsbeamten und deren öffentliche Vertrauensposition erinnere und „daher ein Gefühl des Anstands, eine glaubwürdige Kontroll- und Fehlerkultur sowie ein höfliches und verständliches Auftreten nach außen“ einfordere.⁶⁴

Darüber hinaus habe sich insbesondere die Kommission seit den 2000er Jahren ausdrücklich von Propagandatätigkeiten distanziert und wurde ihr im Schrifttum eine „marginale Rolle von Maßnahmen politischen Marketings und die Abwesenheit von Propaganda im Sinne eindeutiger Lügen und grober Manipulation der Bürger“ attestiert.⁶⁵ Im hier analysierten Schrifttum wird insoweit nur vereinzelt mit Blick auf Versuche der Kommission, mit den Bürgern in Dialog zu treten, Kritik geäußert.⁶⁶

2.4. Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Öffentlichkeitsarbeit (WD 4)

Gebeten wird um eine Erläuterung zu den rechtlichen Regelungen hinsichtlich der Ausgaben der Europäischen Union (EU) im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.

61 Vgl. *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 95. Marketing lässt sich dabei verstehen als eine um ein besseres Image werbende Politik ohne vertiefte argumentative Auseinandersetzung, die aber gerade – anders als Propaganda – keine Manipulation und Missachtung aller Kommunikationsnormen beinhaltet, vgl. *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 89.

62 Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A02000Q3614-20111116&from=EN#page=13>. Vgl. zudem die [Website der Kommission](#), die zum Kodex erläutert, dass er die Öffentlichkeit darüber informiere, welche Verhaltensweisen beim Kontakt mit der Kommission erwartet werden können und das administrative Verhalten der Kommission u.a. auf Rechtmäßigkeit und Gleichbehandlung festlege.

63 Abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/de/3510>.

64 *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 447.

65 Vgl. *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 190, 192 f., 199, 229 f., 233, 240, 271, nachdem seiner Analyse zufolge bis 1999 in der europäischen Informationspolitik manchmal Ansätze von Propaganda festzustellen waren, vgl. ebenda, S. 126.

66 Vgl. *Brüggemann*, Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit?, 1. Auflage 2008, S. 288, der hierin eine Propagandatendenz sieht, wobei er zugleich – widersprüchlich – die Öffentlichkeitsarbeit der Kommission als politisch korrekt bezeichnet, vgl. ebenda, S. 279. Vergleichbare Vorwürfe mit Blick auf die Kommission bzw. andere EU-Organen finden sich in anderen wissenschaftlichen Analysen nicht, vgl. insofern: *Martins/Lecheler/Vreese*, Information Flow and Communication Deficit: Perceptions of Brussels-Based Correspondents and EU Officials, *European Integration* 34 (2012), 305, 316 ff.; *Mast*, ZaöRV 81 (2021), 443, 453 ff.

2.4.1. Finanzvorschriften der EU

In den Art. 310 – 325 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁶⁷ finden sich die wesentlichen Grundsätze für die Finanzierung und die Haushaltsmittel der EU.⁶⁸ Alle Einnahmen und Ausgaben der EU sind nach Art. 310 Abs. 1 AEUV in den Haushaltsplan einzusetzen.⁶⁹ Die Ausgaben ergeben sich aus den wahrzunehmenden Aufgaben der EU (Programmkosten) und den zur Erledigung erforderlichen Aufwendungen (Verwaltungskosten). Dabei ist die Ausgabenkompetenz die notwendige Folge der Aufgabenkompetenz.⁷⁰ Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, dienen als Grundlage für Finanzierungsbefugnisse der EU die Vertragsbestimmungen, die Ausgaben ausdrücklich oder unter Hinweis auf eine Förder- oder Unterstützungskompetenz vorsehen. Darüber hinaus wird von einer Ermächtigung, Finanzmittel zu verwenden grundsätzlich überall dort ausgegangen, wo das Primärrecht Regelungsbe- fugnisse oder andere Aufgaben der EU zuweist, ohne die Finanzierung ausdrücklich auszuschlie- ßen.⁷¹ Die Höhe der Ausgaben wird im Haushaltsverfahren gemäß Art. 314 AEUV festgelegt, ist aber weitgehend durch finanzwirksame Rechtsakte der EU sowie die verfügbaren Einnahmen vorherbestimmt.⁷²

Die Haushaltsordnung⁷³ erlässt das Europäische Parlament und der Rat nach Art. 322 Abs. 1 AEUV. Diese enthält gemeinsame Bestimmungen zu den Haushaltsgrundsätzen, zur Aufstellung und Gliederung des Haushaltsplans, zum Haushaltsvollzug sowie der Aufgaben und Verantwort-

67 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union 2016/C 202/01 (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 1), zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2019/1255 des Rates vom 18. Juli 2019 (ABl. L 196 vom 24.7.2019, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>, abgerufen am 22. Mai 2024.

68 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Magiera, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 310 Rn. 1.

69 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Magiera, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 310 Rn. 12.

70 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Magiera, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 310 Rn. 14.

71 Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV/Häde, 2. Auflage 2023, AEUV Art. 310 Rn. 14.

72 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Magiera, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 310 Rn. 17.

73 Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU, Euratom) 2022/2434 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 im Hinblick auf die Festlegung einer diversifizierten Finanzierungsstrategie als allgemeine Methode für die Mittelaufnahme (ABl. L 319 vom 13.12.2022, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046&qid=1714655763236>, abgerufen am 22. Mai 2024.

lichkeit der Finanzakteure, zur Mittelverwaltung, zu Finanzhilfen sowie Finanzierungsinstrumenten, Haushaltsgarantien und finanziellem Beistand, zur Rechnungsführung und Rechnungslegung sowie zur externen Prüfung und Entlastung.⁷⁴

2.4.2. Ausgaben der EU im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit

Nachfolgend werden die Ausgaben einiger einschlägiger Posten des Endgültigen Erlasses (EU, Euratom) 2024/207 des Jahreshaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2024⁷⁵ dargestellt, die auch Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit enthalten. Dabei handelt es sich aufgrund der Vielzahl der Haushaltsposten, die auch Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit vorsehen, um Beispiele. Die Summen sind den angegebenen Einzelplänen, Titeln, Kapiteln, Artikeln und Posten des Gesamthaushaltsplanes entnommen und beziehen sich auf die Mittel 2024 in EUR.

2.4.3. Einzelplan I, Europäisches Parlament

Titel 3, Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung der allgemeinen Aufgaben des Organs – Kapitel 3 2, Fachwissen und Informationen: Beschaffung, Archivierung, Produktion und Verbreitung

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
3 2 4 2	Ausgaben für Veröffentlichungen, die Unterrichtung der Öffentlichkeit und die Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen	36.120.550
3 2 4 3	Besucherzentren des Europäischen Parlaments	29.965.500
3 2 5	Ausgaben für Verbindungsbüros	10.573.000

Titel 5, Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen und Ausschuss unabhängiger Persönlichkeiten – Kapitel 5 0, Ausgaben der Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen und des Ausschusses unabhängiger Persönlichkeiten

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
5 0 0	Operationelle Ausgaben der Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen	400.000

74 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Magiera, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 322 Rn. 6.

75 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/annual-eu-budget/all-annual-budgets/2024_de, abgerufen am 22. Mai 2024.

2.4.4. Einzelplan II, Europäischer Rat und Rat

Titel 2, Gebäude, Material und Sachausgaben – Kapitel 2 2, Verwaltungsausgaben

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
2 2 1 3	Information und öffentliche Veranstaltungen	6.500.000

2.4.5. Einzelplan III, Kommission

Titel 06, Aufbau und Resilienz – Kapitel 06 20, Pilotprojekte, vorbereitende Maßnahmen, im Rahmen der Befugnisse der Kommission finanzierte Maßnahmen und sonstige Maßnahmen

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
06 20 04 01	Koordinierung und Überwachung der und Kommunikation zur Wirtschafts- und Währungsunion, einschließlich zum Euro	Verpflichtungen: 12.097.771 Zahlungen: 11.800.000

Titel 07, In Menschen investieren, sozialer Zusammenhalt und Werte – Kapitel 07 02, Europäischer Sozialfonds Plus (ESF+)

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
07 02 02	ESF+-Komponente mit geteilter Mittelverwaltung — Operative technische Hilfe	Verpflichtungen: 24.000.000 Zahlungen: 19.000.000

Titel 07, In Menschen investieren, sozialer Zusammenhalt und Werte – Kapitel 07 10, Dezentrale Agenturen und europäische Staatsanwaltschaft

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
07 10 05	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE)	Verpflichtungen: 9.101.373 Zahlungen: 9.101.373

Titel 07, In Menschen investieren, sozialer Zusammenhalt und Werte – Kapitel 07 20, Pilotprojekte, vorbereitende Maßnahmen, Maßnahmen zur Erfüllung von Aufgaben, die sich aus den institutionellen Befugnissen der Kommission ergeben, und sonstige Maßnahmen

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
07 20 04 02	Kommunikationsdienste für die Führungsebene und institutionelle Kommunikationsdienste	Verpflichtungen: 48.334.000 Zahlungen: 47.978.000
07 20 04 03	Vertretungen der Kommission	Verpflichtungen: 28.070.000 Zahlungen: 24.958.000
07 20 04 04	Kommunikationsdienste für die Bürgerinnen und Bürger	Verpflichtungen: 33.068.000 Zahlungen: 32.844.000
07 20 04 09	Bildungs- und Informationsmaßnahmen zugunsten von Arbeitnehmerorganisationen	Verpflichtungen: 23.728.699 Zahlungen: 21.500.000

Titel 14, Auswärtiges Handeln – Kapitel 14 20, Pilotprojekte, vorbereitende Maßnahmen, Maßnahmen zur Erfüllung von Aufgaben, die sich aus den institutionellen Befugnissen der Kommission ergeben, und sonstige Maßnahmen

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
14 20 04 03	Informationspolitik und strategische Kommunikation für das auswärtige Handeln	Verpflichtungen: 47.793.688 Zahlungen: 43.182.454

Anhänge – Titel O6, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) – Kapitel O6 02, Spezifische Tätigkeiten

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
O6 02 02	Informations- und Kommunikationsmaßnahmen	150.000

2.4.6. Einzelplan V, Europäischer Rechnungshof

Titel 2, Gebäude, Mobiliar, Ausrüstung und verschiedene Sachausgaben – Kapitel 2 5, Sitzungen und Konferenzen

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
2 5 6	Ausgaben für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und für die Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen	17.000

2.4.7. Einzelplan VI, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Titel 2, Gebäude, Mobiliar, Ausrüstung und diverse Ausgaben für den Dienstbetrieb – Kapitel 2 6, Kommunikation, Veröffentlichungen und Beschaffung von Veröffentlichungen

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
2 6 0 0	Kommunikation	864.500
2 6 0 2	Veröffentlichungen und Förderung von Veröffentlichungen	756.100

2.4.8. Einzelplan VII, Europäischer Ausschuss der Regionen

Titel 2, Gebäude, Mobiliar, Ausrüstungen und diverse Ausgaben für den Dienstbetrieb – Kapitel 2 6, Fachwissen und Informationen: Beschaffung, Archivierung, Produktion und Verbreitung

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
2 6 0 0	Beziehungen zur Presse und audiovisuelle Unterstützung	804.339
2 6 0 1	Verfahren für einen ständigen Dialog	482.512
2 6 0 2	Digitale Inhalte und soziale Medien	991.056

2.4.9. Einzelplan VIII, Europäischer Bürgerbeauftragter

Titel 3, Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung der allgemeinen Aufgaben der Einrichtung – Kapitel 3 2, Fachwissen und Informationen: Beschaffung, Archivierung, Produktion und Verbreitung

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
3 2 1 0	Kommunikation und Publikationen	26.000

2.4.10. Einzelplan IX, Europäischer Datenschutzbeauftragter

Titel 2, Gebäude, Material und mit dem Dienstbetrieb verbundene Sachausgaben – Kapitel 2 0, Gebäude, Material und mit dem Dienstbetrieb verbundene Sachausgaben

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
2 0 1 4	Ausgaben für Veröffentlichungen und für die Unterrichtung der Öffentlichkeit	196.500

Titel 3, Europäischer Datenschutzausschuss – Kapitel 3 0 Ausgaben für den Dienstbetrieb des Ausschusses

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
3 0 4 2	Ausgaben für Veröffentlichungen und für die Unterrichtung der Öffentlichkeit	126.400

2.4.11. Einzelplan X, Europäischer Auswärtiger Dienst

Titel 2, Gebäude, Sach- und Betriebsausgaben der zentralen Dienststellen – Kapitel 2 2, Sonstige Betriebsausgaben

Artikel Posten	Bezeichnung	Mittel 2024
2 2 1 3	Öffentlichkeitsarbeit	1.745.000
2 2 1 4	Kapazität für strategische Kommunikation	6.120.000

2.5. Dokumentation: Rezeption der Öffentlichkeitsarbeit der EU (Hotline-Wissen)

Der Auftraggeber fragt zudem nach den Wirkungen der Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Union. Zur Beantwortung wird im Folgenden auf eine Auswahl relevanter wissenschaftlicher Literatur verwiesen, wobei kein Anspruch auf die Vollständigkeit dieser Liste besteht:⁷⁶

- *Moreno, Ángeles/Tench Ralph/Verhoeven, Piet: Trust in Public Relations in the Age of Mis-trusted Media: A European Perspective, Publications, 2021, 9, 7⁷⁷,*

76 Die Zusammenstellung der Literaturliste erfolgte durch die Hotline-Wissen.

77 Abrufbar unter folgendem [Link](#).

- *Laursen, Bo/Chiara Valentini: Media relations in the Council of the European Union: Insights into the Council press officers' professional practices.* Journal of Public Affairs 13.3 (2013), Seite 230-238⁷⁸,
- *Valentini, Chiara: Political public relations in the European Union: EU reputation and relationship management under scrutiny,* Public Relations Journal 7.4 (2013): Seite 1-22⁷⁹,
- *Valentini, Chiara: The European Union and Its Public Relations: Context, Actions, and Challenges of a Supranational Polity,* The Global Public Relations Handbook, Routledge, 2019, Seite 120-130,
- *Clemens, Gabriele: Werben für Europa. Die mediale Konstruktion europäischer Identität durch Europafilme,* 2016,
- *Corbu, Nicoleta/Ștefăniță, Oana/Oprea, Denisa/Udrea, Georgiana: The European Union – From Agenda Setting and Media Frames to Citizens' Conversations,* Romanian Journal of Communication and Public Relations, (2015), Vol. 17, No.1, Seite 41-57.

3. Stellung der Mitglieder des Rates der Europäischen Union in den Unionsverträgen

Der Auftraggeber bittet schließlich um Darstellung der rechtlichen Stellung der Mitglieder des Rates. Er möchte insbesondere wissen, ob die Ratsmitglieder einer (nationalen) parteipolitischen oder sonstigen (unionsrechtlichen) Neutralitätspflicht unterliegen.

Rechtliche Vorgaben zum Rat finden sich in den Unionsverträgen sowohl im EUV als auch im AEUV. Allgemein gilt, dass der Rat grundsätzlich gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig wird und gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse ausübt, Art. 16 Abs. 1 Satz 1 EUV. Zu seinen Aufgaben gehört nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 EUV zudem die Festlegung der Politik und die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge.⁸⁰ Nach Art. 16 Abs. 3 EUV beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist.⁸¹

Nach Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1 EUV tagt der Rat in verschiedenen Zusammensetzungen, wobei Art. 16 Abs. 2 EUV bestimmt, dass der Rat aus **je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministeriebene** besteht, der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen Mitgliedstaats verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben. In Deutschland können auch Landesminister als Vertreter der Bundesrepublik entsandt werden, sofern nach Art. 23 Abs. 6 GG vorwiegend ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung,

78 Abrufbar unter folgendem [Link](#).

79 Abrufbar unter folgendem [Link](#).

80 Vgl. zu weiteren Aufgaben: *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Auflage 2022, Art. 16 EUV, Rn. 5.

81 Näheres zur qualifizierten Mehrheit und den Abstimmungsregeln des Rates findet sich in Art. 16 Abs. 4 f. EUV und Art. 237 ff. AEUV.

der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind.⁸² Zudem ist anerkannt, dass auch parlamentarische Staatssekretäre in den Rat entsandt werden können und dort stimmberechtigt sind.⁸³

Der Rat besitzt aufgrund seiner Zusammensetzung und rechtlichen Ausgestaltung eine „Scharnierfunktion“ zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Er ist als intergouvernemental ausgestaltetes Organ das „föderale Element“ im Institutionengefüge der EU, wobei er sowohl in verfahrensrechtlicher als auch materiell-rechtlicher Hinsicht dem Unionsrechts unterliegt.⁸⁴ Insbesondere hat der Rat die ihm zugewiesenen Kompetenzen im Einklang mit den Zielen und Werten der EU i.S.v. Art. 2 f. EUV sowie mit den Erfordernissen der Kohärenz, Effizienz und Kontinuität auszuüben.⁸⁵

Die **Ratsmitglieder** haben folglich eine **Doppelfunktion** als (weisungsgebundene) **nationale Vertreter der Mitgliedstaaten** einerseits (s. Ziff. 3.1.) und als **Angehörige eines Unionsorgans** andererseits (Ziff. 3.2.).⁸⁶ Aus dieser Doppelfunktionalität können abweichende Interessenlagen resultieren (Vertretung des nationalen Interesses/Wahrung des Unionsinteresses).⁸⁷

Aufgehoben ist die Doppelfunktion indes dann, wenn sich die Ratsvertreter als „**im Rat vereinigte Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten**“ treffen. Dieses Gremium ist vom EU-Organ „Rat“ zu unterscheiden, denn trotz Personenidentität agieren die Vertreter in dieser Konstellation tatsächlich (nur) als Vertreter ihres Mitgliedstaats und üben gemeinsam Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in der Form einer Regierungskonferenz aus.⁸⁸ In diesem Rahmen vereinbaren die

82 Weiterführend zu Voraussetzungen und Verfahren: § 6 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3031) geändert worden ist; *Hix*, in Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 16 EUV, Rn. 13.

83 *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 31; *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 16 EUV, Rn. 34; *Hix*, in Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 16 EUV, Rn. 14; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 16 EUV, Rn. 10.

84 *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 6.

85 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 16 EUV, Rn. 5.

86 *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 6, 21; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 16 EUV, Rn. 6.

87 *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 21.

88 *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 22; *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 16 EUV, Rn. 37.

Mitgliedstaaten Rechtsakte, die im Primärrecht in dieser Form vorgesehen sind⁸⁹ oder die in Bereiche fallen, in denen der Union die Kompetenz fehlt, die aber in einem Sachzusammenhang mit dem Unionsrecht stehen.⁹⁰

Im Folgenden wird auftragsgemäß auf die Rechtsbindungen der Vertreter im EU-Organ „Rat“ eingegangen.

3.1. Funktion als Vertreter des Mitgliedstaats und nationale (verfassungsrechtliche) Bindungen

In ihrer Eigenschaft als nationale Regierungsvertreter sind die Ratsmitglieder ihrem nationalen Parlament verantwortlich (vgl. Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV), bringen mitgliedstaatliche Interessen in den Entscheidungsprozess auf Unionsebene ein und sind bezüglich ihrer Entsendung, Handlungsbefugnisse und Weisungsgebundenheit sowie des Verfahrens innerstaatlicher Willensbildung **im Ausgangspunkt nationalem Recht unterworfen**.⁹¹

3.1.1. Zur Bindung des Ratsvertreters an nationales (Verfassungs-)Recht

Wie vorstehend bereits dargestellt, sind die deutschen Vertreter im Rat – neben ihrer Bindung an Unionsrecht – grundsätzlich an deutsches Recht gebunden.

Insoweit gilt etwa, dass der deutsche Ratsvertreter gegenüber der Bundesregierung den allgemeinen Regeln des Art. 65 Satz 1 bis 3 GG, insbesondere der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gemäß Art. 65 Satz 1 GG, unterliegt.⁹²

Soweit es um die Mitwirkung an **Änderungen des EU-Primärrechts** geht, ist der deutsche Ratsvertreter an Art. 23 Abs. 1 Grundgesetz (GG), insbesondere die vom Bundesverfassungsgericht

89 Z.B. Ernennung der Richter des EuGH und des EuG gemäß Art. 253 Abs. 1 UAbs. 1, Art. 254 Abs. 2 AEUV.

90 *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 22; *Hix*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 16 EUV, Rn. 12. Da die nationalen Vertreter in dieser Konstellation nicht als Ratsmitglieder, sondern Vertreter ihres Mitgliedstaates fungieren, ist gegen diese „uneigentlichen Ratsbeschlüsse“ die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV nicht zulässig, vgl. nur *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 22.

91 Vgl. *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 16 EUV, Rn. 6, 7; *Haratsch*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Auflage 2023, Art. 16 EUV, Rn. 7; *Hix*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 16 EUV, Rn. 11, 16 f.; *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 6, 35 f.; *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 16 EUV, Rn. 31.

92 *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 16 EUV, Rn. 24; *Haratsch*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Auflage 2023, Art. 16 EUV, Rn. 8.

(BVerfG)⁹³ entwickelten und im Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)⁹⁴ kodifizierten **prozeduralen Vorgaben** gebunden.⁹⁵ Relevant sind insofern vor allem § 2, § 4 Abs. 2, § 6 Abs. 1, § 7 Abs. 1, § 8 und § 9 IntVG. Beispielsweise bestimmt § 8 IntVG, dass der deutsche Vertreter im Rat einem Vorschlag zum Erlass von Vorschriften gemäß Art. 352 AEUV (s. zu dieser Norm schon Ziff. 2) nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten darf, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG in Kraft getreten ist. Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Rat den Vorschlag zum Erlass von Vorschriften ablehnen. In **inhaltlicher Hinsicht** müssen gemäß 23 Abs. 1 Satz 3 GG die **Grundsätze aus Art. 79 Abs. 2, Abs. 3 GG** beachtet werden.

Im Schrifttum umstritten ist die Frage, inwieweit der deutsche Vertreter im Rat bei der **Abstimmung über die Setzung von EU-Sekundärrecht in materiell-rechtlicher Hinsicht** an das Grundgesetz gebunden ist.⁹⁶ Diskutiert wird insbesondere, ob der deutsche Ratsvertreter vollumfänglich an die **Grundrechte** gebunden ist, sodass er einem EU-Sekundärrechtsakt nur zustimmen dürfte, wenn dieser vollständig im Einklang mit den nationalen grundrechtlichen Wertungen stünde. Dagegen wird eingewendet, dass eine derartige umfassende Bindung der **Integrationsoffenheit des Grundgesetzes** zugunsten der EU, die einen gleichwertigen Grundrechtsschutz gewährleistet, entgegenstünde. Deshalb müsse bzw. dürfe der deutsche Ratsvertreter seine Zustimmung nur im

-
- 93 Vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, Lissabon-Urteil, Rn. 236, 243 ff. Konkret hat das BVerfG in diesem Urteil die Begleitgesetzgebung (Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in EU-Angelegenheiten) zum Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon wegen unzureichender Gestaltung der Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat als Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 23 Abs. 1 GG und damit für verfassungswidrig erklärt. Ein Zustimmungsgesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ist in der Folge auch erforderlich „im Falle des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6 EUV, des allgemeinen Brückenverfahrens nach Art. 48 Abs. 7 EUV und der Anwendung der speziellen Brückenklausele des Art. 81 Abs. 3 EUV sowie der Flexibilitätsklausele des Art. 352 Abs. 1 AEUV“. Ihren Grund finden die Mitwirkungserfordernisse der Legislative darin, dass Kompetenzerweiterungen der Union einen Ausgleich des damit einhergehenden Verlusts an nationalen Gesetzgebungskompetenzen erfordern, *Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 20, Rn. 97 f.; *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 16 EUV, Rn. 19; *Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 20 GG, Rn. 97.
- 94 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009, BGBl. I S. 3022, geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009, BGBl. I S. 3822. Vgl. dazu: *Haratsch*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Auflage 2023, Art. 16 EUV, Rn. 8.
- 95 Vgl. zudem zum Zusammenspiel von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat der EU: 23 Abs. 2 ff. GG, das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) und das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG). Dazu etwa: *Haratsch*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Auflage 2023, Art. 16 EUV, Rn. 9; *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 16 EUV, Rn. 21 ff., insbesondere zur Möglichkeit der Gesetzgebungsorgane bei unionalen Rechtsetzungsvorhaben ihr Mitwirkungsrecht durch Abgabe von Stellungnahmen auszuüben.
- 96 Dies bezieht sich auch auf die Frage einer (verfassungs-)gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit der Beachtung etwaiger nationalrechtlicher und diesbezüglicher nationalgerichtlicher Durchsetzungsanordnungen. Vgl. m.w.N. *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 16 EUV, Rn. 8; *Hix*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 16 EUV, Rn. 18, 20; *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 16 EUV, Rn. 19. Ausführlich: *Cremer*, EuR 49 (2014), 195 ff.

Falle einer massiven und deshalb offensichtlichen nationalen Grundrechtsverletzung verweigern.⁹⁷

3.1.2. Unionsrechtliche Perspektive auf etwaige nationalrechtliche Bindungen

Von der grundsätzlich staatsrechtlich auferlegten Bindung an nationales Recht ist die Frage zu unterscheiden, ob das Unionsrecht diese Bindungen ggf. modifiziert und ferner, ob eine (Nicht-)Beachtung des im „Innenverhältnis“ zwischen Ratsvertreter und Mitgliedstaat geltenden nationalen Rechts Auswirkung auf die unionsrechtliche Sphäre hat.

Was zunächst die etwaige Nichteinhaltung nationaler Vorgaben zum Abstimmungsverhalten anbelangt, gilt, dass diese keine Auswirkungen auf das im Rat beschlossene Unionsrecht hat: Etwaige Vertretungsmängel oder z. B. der Verstoß eines Regierungsmitglieds gegen einen ihn bindenden Kabinettsbeschluss wirken sich nicht auf die Gültigkeit der unter Beteiligung des entsprechenden Ratsmitglieds zustande gekommenen Beschlüsse aus.⁹⁸

Eine andere Frage ist, ob etwaige weitreichende **verfahrens- und materiell-rechtliche nationale Abstimmungsvorgaben** überhaupt mit dem **Unionsrecht vereinbar** sind. Insofern wird im Schrifttum zu bedenken gegeben, dass derartige Bestimmungen ggf. die **Funktionsfähigkeit** des auf Kompromissfindung angewiesenen Rates beeinträchtigen könnten und ihre Zulässigkeit (daher) im Licht des Loyalitätsgrundsatzes aus Art. 4 Abs. 3 EUV umstritten sei.⁹⁹ Da die Ratsmitglieder auch an das Unionsrecht gebunden seien, sei der **Anwendungsvorrang** des Unionsrechts zu beachten.¹⁰⁰ Sofern und soweit das nationale (Verfassungs-)Recht den Geboten des Unionsrechts zuwiderlaufen sollte (und keine unionsrechtskonforme Auslegung möglich ist), besagt der Anwendungsvorrang, dass das nationale Recht in diesem Fall unangewendet bleiben muss.¹⁰¹ Eine solche **Kollision** zwischen nationalem und Unionsrecht wäre nach dem Vorstehenden insbesondere denkbar, wenn das nationale Recht zum Abstimmungsverhalten tatsächlich das **effektive Funktionieren des Rates unterminieren** würde.

In diesem Zusammenhang sei noch auf die Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen Melloni und Jeremy F. verwiesen. In der Rechtssache Melloni urteilte der EuGH, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des EU-Rechts ihre nationalen (Grundrechts-)Verfassungsstandards anwenden dürften, soweit hierdurch nicht das in seiner Rechtsprechung konkretisierte GRC-Niveau, der Vorrang, die Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt würden.¹⁰² In

97 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 6. Auflage 2022, Art. 16 EUV, Rn. 8; *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 81. EL Januar 2024, Art. 16 EUV, Rn. 19

98 Vgl. *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 6. Auflage 2022, Art. 16 EUV, Rn. 7; *Hix*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 16 EUV, Rn. 16; *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEU, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 35 f.

99 *Hix*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 16 EUV, Rn. 19.

100 *Hix*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 16 EUV, Rn. 19.

101 Vgl. zum Anwendungsvorrang: *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 6. Aufl. 2022, Art. 1 EUV, Rn. 16 ff.

102 EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-399/11, Melloni, Rn. 60.

der Rechtssache Jeremy F. entschied der EuGH zur Anwendung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl: „Soweit die Anwendung des Rahmenbeschlusses nicht vereitelt wird, verwehrt dieser es [...] einem Mitgliedstaat nicht, seine Verfassungsbestimmungen [...] anzuwenden.“¹⁰³ Es steht den Mitgliedstaaten nach Ansicht des **EuGH** also auch im Anwendungsbereich des Unionsrechts frei, ihre **nationalen Verfassungsstandards anzuwenden**, sofern hierdurch insbesondere **nicht die Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt** wird.

3.1.3. Insbesondere: Grundgesetzliche parteipolitische Neutralitätspflicht

Soweit der Auftraggeber wissen möchte, ob Vertreter im Rat eine (nationale) parteipolitische Neutralität wahren müssen, gilt zunächst, dass Staatsorgane in Deutschland einer von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung **aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG hergeleiteten parteipolitischen Neutralitätspflicht** unterliegen, die sowohl im als auch außerhalb des Wahlkampfes¹⁰⁴ und im Rahmen der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung Geltung beansprucht.¹⁰⁵

Diese Pflicht trifft auch einzelne **Regierungsmitglieder** in Wahrnehmung ihres Ministeramts, d. h. **bei Wahrnehmung ihrer amtlichen Funktion**.¹⁰⁶ Nach der Rechtsprechung des BVerfG „verstößt eine Partei ergreifende Äußerung eines Bundesministers im politischen Meinungskampf gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und verletzt die Integrität des freien und offenen Prozesses der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, wenn sie entweder unter Einsatz der mit dem Ministeramt verbundenen Ressourcen oder unter erkennbarer Bezugnahme auf das Regierungsamt erfolgt, um ihr damit eine aus der Autorität des Amtes fließende besondere Glaubwürdigkeit oder Gewichtung zu verleihen“.¹⁰⁷ Ob die Äußerung eines Mitglieds der

103 EuGH, Urteil vom 30. Mai 2013, Rs. C-168/13, Jeremy F., Rn. 53.

104 Vgl. aber Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, Politische Äußerungen von Hoheitsträgern, [WD 3 – 3000 – 074/18](#) vom 19. März 2018, S. 5, wonach im Wahlkampf strengere Maßstäbe gelten.

105 Vgl. nur: BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20, Äußerungsbefugnisse der Bundeskanzlerin, Rn. 69, 73 f.; BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2020, 2 BvE 1/19, Seehofer-Interview auf der Homepage des BMI, Rn. 43 ff.; BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018, 2 BvE 1/16, „Rote Karte“ für die AfD/Wanka, Rn. 39 ff.; BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014, 2 BvE 2/14, Äußerungsbefugnis Bundesministerin, Rn. 27 ff.; *Grzeszick/Rauber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Auflage 2022, Art. 21 GG, Rn. 67; Siehe auch: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Kurzinformation, Neutralitätspflicht von Regierungsmitgliedern und Parlamentarischen Staatssekretären, [WD 3 – 3000 – 029/21](#), 3. Februar 2021; Kritisch zum Vorliegen eines allg. Neutralitätsgebots: *Payandeh*, Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf, der Staat, 2016, 519.

106 BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20, Äußerungsbefugnisse der Bundeskanzlerin, Rn. 75 f. BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2020, 2 BvE 1/19, Seehofer-Interview auf der Homepage des BMI, Rn. 43 ff, 53 ff. Vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014, 2 BvE 2/14, Äußerungsbefugnis Bundesministerin, Rn. 27, dazu, dass die „sich aus diesem Neutralitätsgebot ergebenden Auswirkungen für das Handeln von Staatsorganen und der Maßstab verfassungsgerichtlicher Kontrolle seiner Beachtung [...] für jedes Staatsorgan unter Berücksichtigung seiner Stellung im Verfassungsgefüge gesondert zu bestimmen [sind]“.

107 Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20, Äußerungsbefugnisse der Bundeskanzlerin, Rn. 78 m.w.N.

Bundesregierung in Wahrnehmung seines Ministeramts stattfindet, ist nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles zu bestimmen.¹⁰⁸

Vergleichbare Entscheidungen finden sich auch auf Landesebene. So hat etwa der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz entschieden, dass es „staatlichen und anderen hoheitlichen Organen“ verboten sei, „sich vor Wahlen in amtlicher Funktion mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie als Amtsträger zu unterstützen“.¹⁰⁹ Auch der Saarländische Verfassungsgerichtshof hat – unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BVerfG – festgestellt, dass staatliche Stellen – unabhängig vom Wahlkampf – die aus dem Recht auf Chancengleichheit folgenden verfassungsrechtlichen Grenzen der öffentlichen Auseinandersetzung mit nicht verbotenen politischen Parteien beachten müssen.¹¹⁰

Soweit ersichtlich, haben weder das BVerfG noch Landesverfassungsgerichte bisher explizit dazu geurteilt, ob und inwieweit die Neutralitätspflicht für den jeweiligen deutschen Vertreter im Rat der EU gilt. Ohne an dieser Stelle eine umfassende staatsrechtliche Bewertung dieser Fragestellung vornehmen zu können, erscheint es – angesichts der grundsätzlichen Bindung der Vertreter im Rat an nationales Recht (Ziff. 3.1.1.) nicht fernliegend, dass sie aus nationalrechtlicher Sicht auch die parteipolitische Neutralitätspflicht in dem von den Verfassungsgerichten ausgeurteilten personellen¹¹¹ und sachlichen Umfang (d. h. Erfordernis einer Einzelfallprüfung hinsichtlich der Ausübung einer amtlichen Tätigkeit) zu beachten haben.

Was die **unionsrechtliche Zulässigkeit** einer solchen, einem Ratsvertreter nationalrechtlich etwaig auferlegten Pflicht anbelangt, dürfte es – entsprechend den unter Ziff. 3.1.2. dargestellten Maßstäben – insbesondere darauf ankommen, ob durch sie das effektive Funktionieren des Rates oder anderweitig die Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt würde. Jedenfalls im Rahmen einer hier nur möglichen summarischen und abstrakten Betrachtung drängt sich nicht auf, dass die Beachtung parteipolitischer Neutralität im Rat die Funktionsweise des Unionsrechts im vorbeschriebenen Sinn beeinträchtigen und so der Anwendungsvorrang des Unionsrechts ausgelöst würde.

108 Vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2020, 2 BvE 1/19, Seehofer-Interview auf der Homepage des BMI, Rn. 43, 58 ff. Zu Handlungen in hoheitlicher Funktion in Abgrenzung zu parteipolitischen oder privaten Handlungen siehe z.B. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, Politische Äußerungen von Hoheitsträgern, [WD 3 – 3000 – 074/18](#) vom 19. März 2018, S. 3 f.; Ausarbeitung, Staatliche Mittel im Wahlkampf, [WD 3 – 3000 – 066/19](#) vom 20. März 2019, S. 6 f.; Ausarbeitung, Unterstützung der Social Media-Auftritte von Politikern durch Ministerien, [WD 3 – 3000 – 163/20](#) vom 9. Juli 2020, S. 3 f.

109 VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 21.05.2014, VGH A 39/14, Rn. 29.

110 VerfGH Saarland, Urteil vom 8. Juli 2014, Lv 5/14, Rn. 19.

111 Zu klären wäre etwa, ob und inwieweit auch Staatssekretäre, deren Entsendung in den Rat anerkannt ist (Ziff. 3.) an das Neutralitätsgebot gebunden sind. Dafür könnte ihr „(materieller) Ministerrang“ sprechen, vgl. dazu: *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 31.

3.2. Funktion als Mitglied des Unionsorgans Rat und etwaige unionsrechtliche Neutralitätspflicht

Wie bereits oben unter Ziff. 3 dargestellt, ist der Rat ein dem Unionsrecht unterworfenen Unionsorgan.¹¹² In ihrer Eigenschaft als Angehörige eines Unionsorgans wirken die Ratsmitglieder an der unionsrechtlichen Beschlussfassung mit, wobei sie den Unionsinteressen gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet und dem Unionsrecht unterworfen sind.¹¹³ Die Willensbildung des Ratsmitglieds erfolgt demgemäß für das Unionsorgan, sodass der Ratsbeschluss der Union und nicht dem vertretenen Mitgliedstaat zugerechnet wird.¹¹⁴

Die vom Auftraggeber aufgeworfene Frage, ob die Ratsvertreter einer **unionsrechtlichen Neutralitätspflicht** unterliegen, ist – soweit ersichtlich – von den Unionsgerichten noch nicht entschieden worden. Im deutschen Schrifttum wurde vereinzelt – die Rechtsprechung des BVerfG zum Recht der Parteien auf Chancengleichheit¹¹⁵ übertragend – aus den demokratischen Grundsätzen der EU (Art. 9 ff. EUV)¹¹⁶ oder aber aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Unionsrechts¹¹⁷ eine **Verpflichtung der Union zur Neutralität im Parteienwettbewerb** abgeleitet.¹¹⁸ Danach seien neben den Mitgliedstaaten auch die EU-Organe zur Gewährleistung der Chancengleichheit verpflichtet: Interventionen europäischer Institutionen dürften keine Verfälschungen des politischen Parteienwettbewerbs nach sich ziehen, wobei von einem absoluten Differenzierungsverbot nur im unmittelbaren Zusammenhang mit bzw. im Vorfeld von Wahlen auszugehen sei.¹¹⁹

112 *Hix*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 16 EUV, Rn. 11.

113 *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 6, 21; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 16 EUV, Rn. 7.

114 *Obwexer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 16 EUV, Rn. 21; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 16 EUV, Rn. 7. Aus diesem Grund steht einem Mitgliedstaat auch bei positivem Abstimmungsverhalten seines Vertreters die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV gegen den Beschluss offen.

115 Vgl. *Kersten*, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, Art. 191 EGV, Rn. 82 m.w.N. und dem Hinweis auf die Bestimmung in Art. 26 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, ABl. L 317, 4. November 2014, S. 1 ([konsolidierte Fassung vom 27. März 2019](#)), wonach „[j]ede Art von technischer Unterstützung, die europäische politische Parteien vom Europäischen Parlament erhalten, [...] nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung [erfolgt].“

116 *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 103. EL Januar 2024, Art. 21 GG, Rn. 99.

117 *Koch*, in: Europa im Wandel, FS Rengeling, 2008, S. 307 (316).

118 Die Herleitung eines entsprechenden subjektiven Rechts der Parteien auf Chancengleichheit wird dabei „als Kehrseite der objektiven Parteigleichheit“ oder unter Rekurs auf die grundrechtlichen Garantien aus Art. 6 Abs. 3 EUV i.V.m. Art. 14 EMRK und Art. 20 GRC diskutiert, vgl. *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 103. EL Januar 2024, Art. 21 GG Rn. 99; *Kersten*, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, Art. 191 EGV, Rn. 82.

119 *Kersten*, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, Art. 191 EGV, Rn. 82.

Diskutiert wird eine solche Neutralitätspflicht insbesondere mit Blick auf die Finanzierung politischer Parteien auf europäischer Ebene i.S.v. Art. 10 Abs. 4 EUV, Art. 2 EUPartVO¹²⁰. Danach wird jedenfalls die ungleiche Verteilung von Mitteln der Union an Parteien ohne sachlichen Grund als unzulässig angesehen.¹²¹

Ob und unter welchen Voraussetzungen auch etwaige, den parteipolitischen Wettbewerb verzerrende Äußerungen von EU-Organen bzw. deren Vertretern einem unionsrechtlichen Neutralitätsgebot zuwiderlaufen würden, könnte abschließend nur der EuGH entscheiden.

Fachbereich Europa

120 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, ABl. L 317, 4. November 2014, S. 1 ([konsolidierte Fassung vom 27. März 2019](#)). Vgl. dazu: *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 103. EL Januar 2024, Art. 21 GG, Rn. 101; *Huber*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 224 AEUV, Rn. 10; *Koch*, in: Europa im Wandel, FS Rengeling, 2008, S. 307 (308).

121 *Koch*, in: Europa im Wandel, FS Rengeling, 2008, S. 307 (316). Vgl. darüber hinaus *Huber*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 224 AEUV, Rn. 21, der mit Blick auf die Finanzvoraussetzung, der zufolge mindestens ein Parteimitglied im Europäischen Parlament vertreten sein muss, von einem Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Unionsrechts (Art. 20 GRCh), Art. 9 EUV und Art. 224 AEUV ausgeht.