

ALEXANDER MELZER

Politische Opposition
im Organisations-
verfassungsrecht der
Europäischen Union

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von
Julian Krüper und Arne Pilniok

5



Alexander Melzer

Politische Opposition im
Organisationsverfassungsrecht der
Europäischen Union

Mohr Siebeck

Alexander Melzer, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft in Jena und Paris; 2014 Erste Juristische Prüfung; Geprüfter Rechtskandidat in den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestags; Traineeship im Europäisches Parlament; Promotionsstudium an der Universität Jena; 2019 Promotion; seit 2020 Juristischer Vorbereitungsdienst am Landgericht Leipzig.
orcid.org/0000-0001-5496-4241

Zugl.: Dissertation, Friedrich-Schiller-Universität Jena, 2019.

ISBN 978-3-16-159846-3 / eISBN 978-3-16-159847-0

DOI 10.1628/978-3-16-159847-0

ISSN 2626-4412 / eISSN 2626-4420 (Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Oktober 2019 von der Friedrich-Schiller-Universität in Jena als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde zur Veröffentlichung geringfügig überarbeitet und aktualisiert.

Meinem Doktorvater, Prof. Dr. Christoph Ohler, danke ich für die vielen Möglichkeiten und Freiheiten, die mir an seinem Lehrstuhl über all die Jahre zu Teil wurden. Diese Arbeit wäre ohne seine Geduld und seine wohlwollenden Ermahnungen nicht möglich gewesen. Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. Thomas Kleinlein für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens und seine wertvollen Hinweise, die die Überarbeitung des Manuskripts bereichert haben. Die Studienstiftung des deutschen Volkes hat die Anfertigung der vorliegenden Arbeit dankenswerterweise im Rahmen eines Promotionsstipendiums gefördert. Zu Dank bin ich ebenso dem Deutschen Bundestag verpflichtet, der die Veröffentlichung der Dissertation im Wege eines Druckkostenzuschusses unterstützt. Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Julian Krüper und Herrn Prof. Dr. Arne Pilniok für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht“ sowie den freundlichen Mitarbeiterinnen des Verlags für die Betreuung während des Veröffentlichungsprozesses.

Unheimlich dankbar bin ich insbesondere auch für die Unterstützung und den steten Zuspruch meiner Freunde, meiner Familie sowie meiner Kolleginnen und Kollegen.

Leipzig im September 2020

Alexander Melzer

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Einleitung	1
Kapitel 1: Theoretische Grundlegungen politischer Opposition.....	3
<i>A. Oppositionsbegriffe jenseits des Staates</i>	<i>4</i>
<i>B. Die Oppositionsfunktionen.....</i>	<i>39</i>
<i>C. Der Oppositionsbegriff im verfassungsrechtlichen Kontext</i>	<i>47</i>
<i>D. Das Verhältnis von politischer Herrschaft und politischer Opposition</i>	<i>69</i>
Kapitel 2: Bedingungen von politischer Opposition in der Organisation politischer Herrschaft der Europäischen Union.....	92
<i>A. Der institutionelle Rahmen politischer Herrschaft auf Unionsebene</i>	<i>92</i>
<i>B. Die Wahrnehmbarkeit politischer Opposition innerhalb der politischen Gewalt der Union</i>	<i>132</i>
<i>C. Legitimität und struktureller Schutz politischer Opposition auf Unionsebene</i>	<i>152</i>
Kapitel 3: Politische Opposition im Europäischen Parlament	164
<i>A. Das Wahlrecht und politische Opposition im Europäischen Parlament</i>	<i>164</i>

<i>B. Opposition durch individuelle Mitglieder des Europäischen Parlaments</i>	194
<i>C. Opposition durch Abgeordnetengruppen im Europäischen Parlament</i>	232
<i>D. Verfassungsrechtliche Grenzen politischer Opposition im Europäischen Parlament</i>	253
<i>E. Resümee</i>	272
Kapitel 4: Politische Opposition im Europäischen Rat und im Rat	276
<i>A. Opposition durch Mitglieder des Europäischen Rats und des Rats</i>	277
<i>B. Verfassungsrechtliche Grenzen politischer Opposition</i>	316
<i>C. Resümee</i>	321
Kapitel 5: Rechtsschutz politischer Opposition	323
<i>A. Vorfragen</i>	323
<i>B. Rechtsschutz der parlamentarischen Oppositionsträger</i>	329
<i>C. Rechtsschutz der Oppositionsträger in den Räten</i>	372
<i>D. Resümee</i>	375
Schlussfolgerungen	377
Literaturverzeichnis	381
Sachregister	393

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsübersicht.....	VII
Einleitung	1
Kapitel 1: Theoretische Grundlegungen politischer Opposition.....	3
<i>A. Oppositionsbegriffe jenseits des Staates</i>	<i>4</i>
I. Oppositionsbegriffe in der vergleichenden Politikwissenschaft und im Rechtsvergleich.....	6
1. Oppositionsbegriffe in der vergleichenden Politikwissenschaft.....	6
a) Oppositionsbegriffe ohne institutionellen Bezugsrahmen	6
b) Institutionelle Oppositionsbegriffe	8
2. Oppositionsbegriffe im Rechtsvergleich.....	10
3. Ergebnis	12
II. Oppositionsbegriffe im internationalen Kontext.....	13
1. Politikwissenschaftliche Oppositionsbegriffe in internationalen Organisationen	14
2. Oppositionsbegriffe im Völkerrecht	16
a) Opposition und Menschenrechte.....	16
b) Oppositionsbegriffe im Recht der internationalen Organisationen	18
aa) Parlamentarische Oppositionsformen in internationalen Organisationen	18
bb) Außerparlamentarische Oppositionsformen.....	20
3. Ergebnis	21
III. Oppositionsbegriffe und die Europäische Union.....	21
1. Oppositionsphänomene aus politikwissenschaftlicher Perspektive.....	22
a) Parlamentarische Opposition im Europäischen Parlament	23
b) Oppositionsformen jenseits des Europäischen Parlaments.....	26
c) Fazit.....	27
2. Oppositionsphänomene aus verfassungsrechtlicher Perspektive.....	28

a) Parlamentarische Opposition im Europäischen Parlament	28
b) Oppositionsformen jenseits des Europäischen Parlaments	31
c) Fazit	33
3. Ergebnis	34
IV. Resümee	35
1. Vergleichende, internationale und supranationale Oppositionsbegriffe	35
2. Gemeinsame Begriffselemente	36
a) Die Oppositionsfunktionen	36
b) Vielfalt der Artikulationsformen politischer Opposition	37
c) Politische Opposition als Issue-orientiertes Verhalten	38
d) Fazit	38
<i>B. Die Oppositionsfunktionen</i>	<i>39</i>
I. Die Funktionentrias der parlamentarischen Opposition	39
1. Die Kontrollfunktion	40
2. Die Kritikfunktion	42
3. Die Alternativfunktion	42
4. Ergebnis	43
II. Die Oppositionsfunktionen jenseits des staatlichen Parlamentarismus	44
1. Transfer auf den außerparlamentarischen Kontext	44
2. Transfer auf das Organisationsverfassungsrecht der Union	46
3. Ergebnis	47
<i>C. Der Oppositionsbegriff im verfassungsrechtlichen Kontext</i>	<i>47</i>
I. Die Organisation politischer Herrschaft im Verfassungsrecht	48
1. Die theoretische Trennung von Politik und Recht in der Verfassung	49
2. Fazit	53
II. Umriss der politischen Gewalt im Verfassungsrecht	54
1. Institutionelle Besonderheiten der politischen Gewalt im Verfassungsrecht	54
2. Der Transfer auf das Organisationsverfassungsrecht der Union	56
a) Rechtserzeugung als leitendes Paradigma der Herrschaftsausübung durch die Union	57
b) Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Besonderheiten der Union	58
3. Ergebnis	59
III. Die Wahrnehmbarkeit politischer Opposition im Verfassungsrecht	59
1. Vorfragen zur verfassungsrechtlichen Wahrnehmbarkeit politischer Opposition	60
2. Formelle Bedingungen der Wahrnehmbarkeit	62
a) Polykratische Organverfassung	62

b) Plenarentscheidungen	63
c) Öffentlichkeit der Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren?	64
3. Materielle Bedingungen	65
a) Die Kontingenz der Willensbildungsverfahren.....	65
b) Die Hierarchisierung grundsätzlich gleichberechtigter Organmitglieder	66
4. Ergebnis – Begriffskonturen politischer Opposition im Organisationsverfassungsrecht.....	68
<i>D. Das Verhältnis von politischer Herrschaft und politischer Opposition</i>	<i>69</i>
I. Opposition in den theoretischen Konzeptionen des demokratischen Verfassungsstaats	71
1. Opposition in den pluralistischen Demokratieverständnissen	71
2. Opposition in der Demokratietheorie bei Hans Kelsen	74
a) Opposition als Ausdruck demokratischer Freiheit und Gleichheit	75
b) Das Mehrheitsprinzip im Kontext der demokratischen Freiheit und Gleichheit	76
c) Die Anerkennung politischer Opposition als Strukturmerkmal demokratischer Herrschaft	77
3. Ergebnis	80
II. Opposition in der unionspezifischen Demokratietheorie	81
1. Konsens als Demokratiedefizit der Union	83
2. Die Union als Konsensdemokratie.....	85
3. Ergebnis	86
III. Voraussetzungen und Bedingungen des strukturellen Oppositionsschutzes	86
1. Verfassungsrechtliche Legitimität als Voraussetzung eines Oppositionsschutzes	87
2. Die Kontingenzgarantie als Wesensmerkmal des Oppositionsschutzes innerhalb einer Demokratie.....	88
3. Ergebnis	90
Kapitel 2: Bedingungen von politischer Opposition in der Organisation politischer Herrschaft der Europäischen Union.....	92
<i>A. Der institutionelle Rahmen politischer Herrschaft auf Unionsebene</i>	<i>92</i>
I. Der verfassungsnormative Kreis der politisch Berechtigten der Union.....	92
1. Die politische Berechtigung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.....	94
2. Die politische Berechtigung der Mitgliedstaaten.....	96

3. Ergebnis	98
II. Die Gleichheit der politisch Berechtigten	98
1. Die politische Gleichheit der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.....	98
2. Die politische Gleichheit der Mitgliedstaaten.....	101
3. Gleichheit von bürgerschaftlichem und mitgliedstaatlichem Anspruch auf politische Teilhabe?.....	103
4. Ergebnis	103
III. Die Organe und Verfahren politischer Rechtserzeugung auf Unionsebene.....	104
1. Die institutionelle Architektur politischer Repräsentation auf Unionsebene.....	104
a) Die politische Vertretung der Bürgerinnen und Bürger durch die Mitglieder des Europäischen Parlaments	104
b) Die politische Vertretung der Mitgliedstaaten durch die Mitglieder des Europäischen Rats und des Rats	107
2. Politische Rechtserzeugung durch die Repräsentationsorgane.....	109
a) Die mittelbare Rechtserzeugung durch den Europäischen Rat.....	110
b) Rechtserzeugung durch das Europäische Parlament und den Rat	113
aa) Die Organstruktur des EP und des Rates.....	113
bb) Prospektive und inklusive Rechtserzeugung.....	115
cc) Inhaltliche Kontingenz der Rechtserzeugung.....	116
c) Fazit.....	124
3. Politische Rechtserzeugung jenseits der Repräsentationsorgane der Union.....	124
4. Politische Rechtserzeugung durch vertikale Beteiligungsformen der politisch Berechtigten?.....	126
a) Die Europäische Bürgerinitiative und die nationalen Parlamente.....	126
b) Ergebnis	128
IV. Resümee – Der institutionelle Rahmen politischer Opposition	130
<i>B. Die Wahrnehmbarkeit politischer Opposition innerhalb der politischen Gewalt der Union</i>	<i>132</i>
I. Die Struktur der Organe der politischen Gewalt.....	132
II. Die Konfiguration der Willensbildungsverfahren der Organe.....	132
1. Das Europäische Parlament	133
a) Wahlen und Abstimmungen im EP	133
b) Hierarchisierung der Organmitglieder	133
2. Der Europäische Rat	135
a) Wahlen und Abstimmungen im EurRat	135
b) Hierarchisierung der Organmitglieder	137
3. Der Rat	139

a) Wahlen und Abstimmungen im Rat.....	140
b) Hierarchisierung der Organmitglieder	141
c) Hierarchisierung der Ratsmitglieder im Rahmen besonderer Unionspolitiken.....	142
aa) Ungleichzeitigkeit im Organisationsverfassungsrecht	142
bb) Das Verhältnis von „ins“ und „outs“ aus Oppositionsperspektive.....	144
III. Die Wahrnehmbarkeit politischer Opposition in der interinstitutionellen Rechtserzeugung.....	147
1. Die Vetopositionen der Organe.....	148
2. Die fehlende Kontingenz der interinstitutionellen Willensbildungsverfahren	149
3. Ergebnis	151
IV. Resümee	151
<i>C. Legitimität und struktureller Schutz politischer Opposition auf Unionsebene</i>	<i>152</i>
I. Legitimität politischer Opposition in der Herrschaftsorganisation der Union.....	153
II. Notwendigkeit eines Oppositionsschutzes in der Herrschaftsorganisation der Union	154
1. Der formelle Ausschluss der Repräsentanten und der Herrschaftsanspruch der Repräsentierten.....	154
2. Ergebnis	157
III. Die verfassungsrechtliche Gestalt eines strukturellen Oppositionsschutzes.....	158
1. Die Kontingenzgarantie in den politischen Willensbildungsverfahren	158
2. Oppositionsschutz als allgemeiner Verfassungsgrundsatz	159
a) Der Oppositionsbegriff als Schutzbereichsindikator	159
b) Die konkreten Schutzwirkungen des allgemeinen Verfassungsgrundsatzes	160
IV. Resümee	162

Kapitel 3: Politische Opposition im Europäischen Parlament164

A. Das Wahlrecht und politische Opposition im Europäischen Parlament164

I. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen.....	165
II. Die institutionelle Verankerung politischer Minderheiten durch die EP- Wahlen	166
1. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahlen und das Verhältniswahlssystem	167

2. Die Wahlgleichheit und politische Minderheiten im EP	168
a) Die Erfolgswertungleichheit der Stimmen nach Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 EUV	171
b) Die Erfolgswertungleichheit der Stimmen durch Art. 3 DWA?... 173	
III. Die EP-Wahlen und das politische Reversibilitatspotenzial des EP	176
1. Das Prinzip der Herrschaft auf Zeit in Art. 14 Abs. 3 EUV	177
2. Die politisch-inhaltliche Reversibilität	179
a) Das verfassungsrechtliche Potenzial inhaltlicher Reversibilität innerhalb des EP.....	179
b) Das verfassungsrechtliche Potenzial inhaltlicher Reversibilität jenseits des EP.....	181
3. Die politisch-personelle Reversibilität.....	182
a) Das verfassungsrechtliche Potenzial personeller Reversibilität innerhalb des EP.....	182
b) Das verfassungsrechtliche Potenzial personeller Reversibilität jenseits des EP.....	183
aa) Die Beziehung des EP zur politischen Exekutivgewalt der Union	185
bb) Der parlamentarischen Einfluss auf die personelle Besetzung der Kommission	188
cc) Zwischenergebnis	192
4. Ergebnis	193
<i>B. Opposition durch individuelle Mitglieder des Europäischen Parlaments</i>	194
I. Die Mandatsfreiheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments	195
1. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Mandatsfreiheit.....	196
a) Der Direktwahlakt.....	196
aa) Der Rang und die Rechtsnatur des DWA	197
bb) Die Reichweite des Anwendungsbereichs des Art. 6 Abs. 1 S. 2 DWA	202
b) Die Mandatsfreiheit als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts?.....	205
2. Der Regelungsgehalt der Mandatsfreiheit.....	207
a) Die allgemeine Betätigungsfreiheit der Abgeordneten	207
b) Die Bedeutung des freien Mandats für die Oppositionsträger.....	210
3. Fazit.....	211
II. Das parlamentarische Gleichbehandlungsgebot	212
1. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des parlamentarischen Gleichbehandlungsgebots	213
a) Die bisherigen Ansätze zur Begründung eines parlamentarischen Gleichbehandlungsgebots.....	214
b) Das Gleichbehandlungsgebot gem. Art. 9 S. 1 EUV.....	217

c) Die Anwendbarkeit des Art. 9 S. 1 EUV auf die Binnenorganisation des EP	217
2. Regelungsgehalt des parlamentarischen Gleichbehandlungsgebots	218
a) Diskriminierungsverbot und Chancengleichheit.....	218
b) Die Bedeutung für die Oppositionsträger	219
3. Fazit.....	221
III. Der Grundsatz der proportionalen Gremienbesetzung	221
1. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen und der Regelungsgehalt....	222
2. Die Bedeutung für die Oppositionsträger	224
3. Fazit.....	225
IV. Besondere Rechte zur Wahrnehmung der Oppositionsfunktionen im EP.....	226
1. Die Auskunfts- und Informationsrechte der Abgeordneten.....	227
a) Das Fragerecht der Abgeordneten gegenüber der Kommission ...	228
b) Informationsrechte gegenüber EurRat, Rat und den übrigen Institutionen	230
2. Fazit.....	231
V. Ergebnis	231
<i>C. Opposition durch Abgeordnetengruppen im Europäischen Parlament.....</i>	<i>232</i>
I. Die Wahrnehmung der Oppositionsfunktionen durch nicht verfasste Abgeordnetengruppen.....	233
II. Die Wahrnehmung der Oppositionsfunktionen durch Parlamentsfraktionen	235
1. Die Rechtsgrundlagen und Bedingungen der Fraktionsbildung im EP	235
2. Die Ambivalenz der Art. 33 ff. GOEP im Hinblick auf die Wahrnehmung der Oppositionsfunktionen	238
3. Schutz und Anerkennung der Parlamentsfraktion im europäischen Verfassungsrecht?	241
III. Kollektivrechte zur Wahrnehmung der Oppositionsfunktionen.....	244
1. Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen.....	244
2. Der Misstrauensantrag	248
3. Die besonderen Beschlussfassungsmodalitäten im EP	249
IV. Ergebnis	252
<i>D. Verfassungsrechtliche Grenzen politischer Opposition im Europäischen Parlament</i>	<i>253</i>
I. Das parlamentarische Gleichbehandlungsgebot.....	253
II. Das Mehrheitsprinzip	254
III. Das institutionelle Gleichgewicht.....	255

IV. Die Effektivität und Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Willensbildung	256
1. Effektivität und Funktionsfähigkeit des EP in der Rechtsprechung	257
2. Die Trilog-Verhandlungen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.....	259
a) Anerkennung durch die Rechtsprechung	260
b) Auswirkungen auf die parlamentarischen Oppositionsträger	261
3. Ergebnis	264
V. Die grundlegenden Werte in Art. 2 EUV als verfassungsrechtliche Schranke.....	264
1. Eine unmittelbare Verpflichtung der parlamentarische Oppositionsträger?	266
2. Art. 2 S. 1 EUV als verfassungsrechtlich anerkannter Rechtfertigungsgrund.....	269
3. Ergebnis	271
<i>E. Resümee.....</i>	<i>272</i>
I. Die Wahrnehmung der Oppositionsfunktionen im parlamentarischen Innenverhältnis.....	272
II. Die Wahrnehmung der Oppositionsfunktionen im parlamentarischen Außenverhältnis	273
Kapitel 4: Politische Opposition im Europäischen Rat und im Rat.....	276
<i>A. Opposition durch Mitglieder des Europäischen Rats und des Rats.....</i>	<i>277</i>
I. Die verfassungsrechtlichen Bedingungen der Mitgliedschaft in den Räten	277
1. Die gubernativ-politische Kreation der Räte	278
a) Die Abbildung der föderalen Vielfalt der Union durch die Räte	279
b) Die Ambivalenz des Amtserfordernisses im Hinblick auf politische Minderheiten.....	280
2. Die institutionelle Kontinuität der Räte und die Wahrnehmung der Oppositionsfunktionen	283
a) Der Einfluss der institutionellen Kontinuität auf die politische Reversibilität in den Räten	283
b) Die partielle Durchbrechung der institutionellen Kontinuität	285
aa) Durchbrechungen der institutionellen Kontinuität im EurRat	287
bb) Durchbrechungen der institutionellen Kontinuität im Rat	288

cc) Zwischenergebnis	290
3. Ergebnis	290
II. Der verfassungsrechtliche Status der Mitglieder des EurRat und des Rats	291
1. Das gouvernementale Gleichbehandlungsgebot in den Räten	291
2. Das gouvernementale Gleichbehandlungsgebot und oppositionelle Minderheiten	292
3. Die Abstimmungsfreiheit der Mitglieder der Räte	295
a) Die faktische Abstimmungsfreiheit der Mitglieder des EurRat	295
b) Die eingeschränkte Abstimmungsfreiheit der Mitglieder des Rats	297
c) Die Bedeutung für die Oppositionsträger	299
4. Ergebnis	301
III. Öffentlichkeit und Vertraulichkeit der Willensbildungsverfahren in den Räten	301
1. Die Vertraulichkeit der Abstimmungen und Beratungen im EurRat	303
2. Die eingeschränkte Öffentlichkeit der Abstimmungen und Beratungen im Rat	306
3. Ergebnis	308
IV. Besondere Rechte zur Wahrnehmung der Oppositionsfunktionen im Rat	309
1. Die Einberufung von Ratssitzungen	309
2. Der Vorsitz im Rat	311
3. Qualifizierte Mehrheit und Sperrminorität im Rat	313
4. Fazit	314
V. Ergebnis	315
<i>B. Verfassungsrechtliche Grenzen politischer Opposition</i>	316
I. Das gouvernementale Gleichbehandlungsgebot	316
II. Das Mehrheitsprinzip	317
III. Opposition durch die Mitglieder der Räte und Obstruktion durch die Mitgliedstaaten	318
IV. Die grundlegenden Werte der Union in Art. 2 S. 1 EUV	320
V. Ergebnis	320
<i>C. Resümee</i>	321
Kapitel 5: Rechtsschutz politischer Opposition	323
<i>A. Vorfragen</i>	323
I. Politische Opposition und Schutz der Verfassung	324

II. Die relevanten Klagebegehren der Oppositionsträger	326
III. Die oppositionsrelevanten Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. 263 AEUV	328
<i>B. Rechtsschutz der parlamentarischen Oppositionsträger</i>	<i>329</i>
I. Die Parteifähigkeit der parlamentarischen Oppositionsträger nach Art. 263 AEUV	329
1. Die Parteifähigkeit des einzelnen Abgeordneten gem. Art. 263 AEUV	329
a) Die Rechtsprechung	330
b) Die Literatur	333
c) Stellungnahme	337
aa) Das besondere Rechtsschutzinteresse der Abgeordneten	337
bb) Die Unzulänglichkeiten des Art. 263 Abs. 2 und Abs. 4 AEUV	339
d) Die Parteifähigkeit der Abgeordneten gem. Art. 263 Abs. 3 AEUV analog	341
aa) Voraussetzungen einer interpretatorischen Erweiterung des Art. 263 Abs. 3 AEUV	342
bb) Regelungslücke im Rechtsschutzsystem des Art. 263 AEUV	345
cc) Ungleichbehandlung der Abgeordneten	346
dd) Fazit	350
e) Zwischenergebnis	351
2. Die Aktivlegitimation von verfassten Abgeordnetengruppen gem. Art. 263 AEUV	351
a) Die Rechtsprechung	352
b) Die Literatur	353
c) Stellungnahme	354
II. Die zulässigen Klagegegenstände gem. Art. 263 Abs. 1 AEUV	356
1. Die Rechtsprechung zur Anfechtbarkeit von Intraorganhandlungen	356
2. Die Literatur zur Anfechtbarkeit von Intraorganhandlungen	360
3. Stellungnahme	362
III. Die Klagebefugnis gem. Art. 263 AEUV und die Klagebegehren der parlamentarischen Oppositionsträger	364
1. Die Klagebefugnis der parlamentarischen Oppositionsträger	364
2. Schutz der eigenen Rechte	364
a) Adressatenbezogene Handlungen i. S. d. Art. 263 Abs. 4 Var. 1 AEUV	365
b) Adressatenlose und drittbezogene Handlungen i. S. d. Art. 263 Abs. 4 Var. 2 u. 3 AEUV	366
c) Fazit	368
3. Schutz der Rechte des Europäischen Parlaments	369

4. Normenkontrollverfahren.....	370
IV. Ergebnis.....	371
<i>C. Rechtsschutz der Oppositionsträger in den Räten</i>	<i>372</i>
I. Die Parteifähigkeit der Oppositionsträger in den Räten nach Art. 263 AEUV	373
II. Die Klagebefugnis und die Klagebegehren der Oppositionsträger in den Räten	374
III. Ergebnis	375
<i>D. Resümee</i>	<i>375</i>
Schlussfolgerungen	377
Literaturverzeichnis.....	381
Sachregister.....	393

Einleitung

Die Europäische Union ist längst nicht mehr nur eine supranationale Einrichtung zur Regulierung grenzüberschreitenden Handels, die sie möglicherweise früher einmal war. Sie hat sich mehr als 60 Jahre nach der Unterzeichnung der römischen Verträge zunehmend auch zu einem Ort erheblicher politischer Auseinandersetzungen entwickelt. Die Debatten zu internationalen Freihandelsabkommen, zur gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik oder die europäische Asyl- und Migrationspolitik sind nur die prominentesten Beispiele vieler weiterer Auseinandersetzungen, die zunehmend die Organe der Europäischen Union erfassen. Dabei werden die Union und ihre Institutionen mit ihren traditionell stark konsensorientierten Willensbildungsverfahren nicht selten selbst zum Gegenstand politischer-ideologischer Kontroversen, die unter anderem die fehlenden institutionellen Kanäle zur (sichtbaren) Ausübung politischer Opposition auf Unionsebene kritisieren.¹ Ob es sich bei den erwähnten Debatten tatsächlich um eine neuere Entwicklung auf Unionsebene handelt oder ob politische Antagonismen schon immer auch Teil der Willensbildungsverfahren der Union waren, ist fraglich. Was zumindest zweifelsfrei die Gegenwart der Union auszeichnet, ist, dass politische Gegensätze auf Unionsebene stärker als bisher auch aus einer Außenperspektive wahrnehmbar sind bzw. eine vergrößerte (medienwirksame) Resonanz in der Öffentlichkeit genießen.

Diese Entwicklung soll daher zum Anlass genommen werden, Opposition als einen besonderen Aspekt politischer Antagonismen verfassungsrechtlich näher zu untersuchen. Ziel dieser Arbeit ist es, den Umgang des europäischen Verfassungsrechts mit Oppositionsphänomenen zu beschreiben und zu bewerten. Dieser Umgang meint, welchen konkreten Stellenwert und welchen institutionellen Wirkradius politischer Opposition durch das Organisationsverfassungsrecht der Europäischen Union bei der Ausübung politischer Herrschaft zugewiesen wird. Ist die Union ähnlich wie ihre Mitgliedstaaten grundsätzlich in der Lage, politischen Widerspruch institutionell abzubilden? Welche Bedeutung genießt oppositionelles Verhalten grundsätzlich in der verfassungsnormativen Konzeption von Herrschaft auf Unionsebene? Kann politische Opposition grundsätzlich jenseits des demokratischen Verfassungsstaats überhaupt konzeptualisiert werden? Steht die Ausübung von politischer Opposition auf Unionsebene unter einem besonderen Schutz oder verhält sich das Unionsrecht

¹ *Neunreither*, *Government & Opposition* 33 (1998), 419 (440).

einer Opposition in den politischen Willensbildungsverfahren gegenüber indifferent?

In den folgenden fünf Kapiteln dieser Arbeit soll versucht werden, diese Fragen zu beantworten. Der erste Teil der Arbeit konzentriert sich dabei auf die konzeptionellen und theoretischen Grundlagen der Analyse politischer Opposition im europäischen Verfassungsrecht. Hierdurch sollen Grundlagen erarbeitet werden, um politische Opposition überhaupt zum Gegenstand der Untersuchung machen zu können. Es muss zunächst grundsätzlich geklärt werden, was politische Opposition inhaltlich kennzeichnet, wie Opposition insbesondere im Organisationsverfassungsrecht der Union beschrieben werden könnte und ob bestimmte Institutionen oder Organe der Union eine besondere Relevanz für die Artikulation von politischer Opposition aufweisen. Mit diesem konzeptionellen Gerüst soll sodann im zweiten Kapitel der Arbeit untersucht werden, ob die verfassungsrechtliche Grundfiguration politischer Herrschaft auf Unionsebene die grundlegenden Voraussetzungen erfüllt, um politische Opposition zum Objekt einer weiteren verfassungsrechtlichen Untersuchung machen zu können. Dies umfasst auf der einen Seite eine Zuordnung und Definition von verfassungsrechtlichen Akteuren als politische Opposition und auf der anderen Seite eine Beschreibung des grundsätzlichen Verhältnisses von Herrschaft und Opposition in der verfassungsrechtlichen Organisation politischer Herrschaft durch die Union. Mit diesen Ergebnissen können sodann im Anschluss die grundlegenden Bedingungen und der Umfang des Aktionsradius' politischer Opposition in den Organen der Union in Kapitel drei und vier beschrieben werden. Die Untersuchung schließt mit einem fünften Kapitel, das den spezifischen Rechtsschutzmöglichkeiten politischer Opposition auf Unionsebene gewidmet ist.

Kapitel 1

Theoretische Grundlegungen politischer Opposition

Es bedarf zunächst einer Antwort auf die Frage, was der Begriff *politische Opposition* inhaltlich kennzeichnen soll. Opposition lässt sich als diejenige Kraft in einem politischen System beschreiben, die einen Gegenpol zu den jeweils herrschenden Akteuren und deren Politik bildet. Ausgehend von dieser sehr allgemeinen Definition eröffnet sich ein nahezu unübersichtliches Feld an Oppositionsbegriffen. Die terminologische Spanne reicht von oppositionellen Widerstandsgruppen bis hin zu systemimmanenten Oppositionsformen innerhalb politischer Institutionen.¹ Ein einendes Element dieser Begriffsvarianz stellt jedoch das Referenzsubjekt oder Referenzobjekt von Opposition dar, da diese stets in einem untrennbaren Zusammenhang zur Herrschaft steht und auf diese fixiert ist. Opposition wird somit auch immer selbst zu einem festen Bestandteil eines politischen Systems, ganz gleich, ob diese sich im Widerspruch zum System insgesamt oder nur spezifisch zu den jeweils Herrschenden befindet.²

Die Bedingungen, zu denen politische Herrschaft und Opposition in einer freiheitlichen Demokratie ausgeübt wird, speisen sich im demokratischen Verfassungsstaat zuvörderst aus dem normativen Gehalt der Verfassung. Der Oppositionsbegriff weist daher neben einer politischen somit auch eine verfassungsrechtliche Dimension auf. Versucht man, institutionelle respektive systeminterne Oppositionsformen einer verfassungsrechtlichen Analyse zu unterziehen, so bedarf es einer groben Verdeutlichung, welcher Akteur in welcher Institution und in welcher Situation unter einen Oppositionsbegriff gefasst werden könnte. Vor dem Hintergrund, dass Opposition einen Gegenpol zu den Macht ausübenden Institutionen und Akteuren bildet, ist eine begriffliche Zuordnung von Herrschaft und Opposition innerhalb der politischen Willensbildungsprozesse im Organisationsverfassungsrecht erforderlich.

Diese Abgrenzung ist naturgemäß kein exklusiv verfassungsrechtliches Thema, sondern weist auch eine politikwissenschaftliche Dimension auf. Die Politikwissenschaft stellt gleichfalls Begriffs- und Abgrenzungskonzepte zur Verfügung, die eine Grundlage für eine verfassungsnormative Auseinandersetzung mit Opposition innerhalb politischer Entscheidungsprozesse bilden kön-

¹ Einen Überblick über Opposition als Forschungsgegenstand bei *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, S. 58 ff. und *Helms*, Politische Opposition, S. 16 ff.

² Dass bereits die Oppositionsperspektive auf ein politisches System theoretisch nicht unumstritten war, lässt sich am Beispiel der frühen Phase der Bundesrepublik Deutschland bei *Meinel*, in: Zeitschrift für Ideengeschichte, Heft XIII/3, 2019, 36 ff. nachvollziehen.

nen. Insbesondere in rechtlichen Kontexten kann ein Rückgriff auf politikwissenschaftliche Ergebnisse und Theorien hilfreich sein, da der Verfassungstext selbst häufig nur eine unvollständige Orientierung anbietet, sodass die Verfassungsvorschriften mit diesen Erkenntnissen angereichert werden können.³ Demnach sollen für die Untersuchung von Oppositionsphänomenen im politischen Herrschaftssystem der EU die Erkenntnisse der politikwissenschaftlichen und verfassungsrechtlichen Oppositionsforschung gleichermaßen herangezogen werden, um eine taugliche begriffliche Vorstellung von politischer Opposition für die Analyse in dieser Arbeit zu entwickeln.

A. Oppositionsbegriffe jenseits des Staates

Die Bedeutung des Wortes *Opposition* im weiteren Sinne geht auf das spätlateinische Wort *oppositio* zurück, was so viel wie das Entgegengesetzte oder Entgegenstellen bedeutet.⁴ Darüber hinaus beschreibt der Oppositionsbegriff spätestens seit der Geburtsstunde des englischen Parlamentarismus im 17. Jahrhundert politische Phänomene und wird hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, sowohl in der Politik- als auch in der Rechtswissenschaft als erkenntnisleitender Terminus gebraucht.⁵ Obwohl in beiden Disziplinen politische Opposition seit Langem selbst zentrales Objekt wissenschaftlicher Fragestellungen ist, haben bis heute terminologische Abgrenzungs- und Eingrenzungsfragen zur Opposition nichts an ihrer Schwierigkeit verloren. Die Definitionsversuche der Wissenschaft, Opposition als Akteur oder Prozess im verfassungspolitischen Zusammenhang in unterschiedlichen politischen Systemen zu fassen, haben eine Vielzahl von Oppositionsbegriffen hinterlassen. Um sich dem Oppositionsbegriff anzunähern, sollen daher ausgewählte Begriffsbildungen in der Rechtsprechung und Forschung dargestellt sowie hinsichtlich ihres Rezeptionspotentials für den unionsrechtlichen Kontext kritisch gewürdigt werden.

Für die vorliegende Analyse muss ein Oppositionsbegriff zwei wesentliche Anforderungen erfüllen. Zunächst sollte ein Oppositionsbegriff so konturiert sein, dass er taugliche Abgrenzungs- und Definitionsmerkmale liefert, um als erkenntnisleitende Kategorie im unionsrechtlichen Kontext fungieren zu können. Dementsprechend wird ein Oppositionsbegriff für die EU zuvörderst als Analyseraster verstanden, der es ermöglicht, in den Entscheidungsprozessen der Union den besonderen verfassungspolitischen Bezugsrahmen politischer

³ So *Grimm*, in: ders. (Hrsg.), *Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaft*, S. 53, 56; ebenso *Volkmann*, *ZParl* 2017, 473, 474 f.

⁴ Vgl. zur Genese des Oppositionsbegriffs *Euchner*, in: ders. (Hrsg.), *Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich*, S. 7 ff. und *Ingold*, *Das Recht der Oppositionen*, S. 3 ff.

⁵ Zur Entwicklung der parlamentarischen Opposition in England seit dem 17. Jahrhundert vgl. *Bode*, *Ursprung und Begriff der parlamentarischen Opposition*, S. 16 ff.

Opposition zu identifizieren, der dann im Rahmen der Auslegung und Anwendung des einschlägigen Unionsrechts berücksichtigt werden muss oder kann. Weiterhin sollte eine einseitige und vorschnelle Fixierung auf bestimmte institutionelle Erscheinungsformen von Opposition vermieden werden. Der Oppositionsbegriff bedarf daher einer gewissen Flexibilität und Offenheit, um den besonderen Strukturen politischer Herrschaft auf Unionsebene gerecht werden zu können. Der überwiegende Teil der Oppositionsforschung hat dabei am Beispiel der westlichen Demokratien bereits diverse Oppositionsbegriffe erarbeitet,⁶ die sich meistens am klassischen Antagonismus zwischen Regierungsmehrheit und parlamentarischer Minderheit im Parlament ausrichten, dessen Ursprung im britischen Westminster-System begründet ist.⁷ Die besonderen verfassungsrechtlichen Bedingungen des jeweiligen politischen Systems bestimmen auch die Intensität der Auseinandersetzung mit der Opposition als verfassungspolitische Größe.⁸ Zudem ist in nur wenigen Verfassungen Opposition überhaupt ausdrücklich rechtlich anerkannt und positivrechtlich verankert.⁹ Schließlich ist ein Oppositionsschutz ebenso gar nicht oder lediglich vereinzelt in den Geschäftsordnungen der Parlamente sowie durch ungeschriebenen Konventionen geregelt.¹⁰

Eine Verwendung dieser Oppositionsbegriffe aus dem staatlichen Kontext ist daher im Hinblick auf die Union fraglich oder setzt voraus, dass man das politische System der EU mehr oder weniger als Abbild einer der bisher untersuchten westlichen Demokratien begreift. Inwieweit die EU bzw. deren institutionelle Struktur in Anlehnung an die überkommenen staatlichen Kategorien

⁶ Vgl. statt aller die länderspezifischen Oppositionsanalysen in: *Dahl*, Political Oppositions in Western Democracies; *Helms*, Politische Opposition; *Oberreuter* (Hrsg.), Parlamentarische Opposition; *King*, in: Norton (Hrsg.), Legislatures, S. 208 ff.; *Jan*, Pouvoirs – Revue française d'études constitutionnelles et politiques 2004, 23, 29 ff.

⁷ Zum Oppositionsverständnis in den sog. Westminster-Demokratien vgl. auch *Kaiser*, The Journal of Legislative Studies 14 (2008), 20, 20 ff. sowie *Neunreither*, Government & Opposition 33 (1998), 419, 421.

⁸ Vgl. bspw. die Oppositionsforschung für Deutschland: *Ingold*, Das Recht der Oppositionen; *Haberland*, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz; *Cancik*, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen; *Waack*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 22, Rn. 32 ff. sowie BVerfGE 142, 25; Frankreich: *Carcassonne*, in: Rozenberg/Thiers (Hrsg.), L'opposition parlementaire, S. 85 ff.; *Vidal-Naquet*, Revue française de droit constitutionnel 77 (2009), 153 ff.; Vereinigtes Königreich: *Pollard/Parpworth/Hughes*, Constitutional and administrative law, S. 202 ff.; *Barnett*, Constitutional and administrative law, S. 76 u. 306 f.; *Loughlin*, in: Bogdandy/Villalón/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. I, S. 217 ff.; USA: *Dion*, Turning the legislative thumbscrew; *Steffani*, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, S. 213 ff.

⁹ Zwei europäische Verfassungen enthalten Regelungen, die sich direkt auf die Opposition beziehen: Frankreich, Art. 51–1 Constitution de la République française u. Portugal, Art. 114 Constituição da República Portuguesa.

¹⁰ So *Venice Commission*, S. 19 ff. und *Gilles*, Revue du droit public 2006, 1347, 1350 ff.

beschrieben werden kann, ist jedoch zweifelhaft.¹¹ Am ehesten wird man die EU als ein Mischsystem bzw. eine Organisation politischer Herrschaft sui generis betrachten können, die verschiedene Elemente bisheriger politischer Systeme verbindet und eine Vielzahl von Entscheidungszentren auf unterschiedlichen Ebenen aufweist.¹² Vor diesem Hintergrund ist jedoch das Transferpotential der Oppositionsbegriffe aus den staatlichen Demokratien für das „Mehrebenensystem“ der EU zwar nicht gänzlich ausgeschlossen, jedoch sehr begrenzt.¹³ Die Analyse bereits entworfener Oppositionsbegriffe und die Untersuchung ihres Transferpotentials in Bezug auf den EU-Kontext beschränkt sich daher auf transnationale, internationale oder eigens für die EU formulierte Oppositionsbegriffe.

1. Oppositionsbegriffe in der vergleichenden Politikwissenschaft und im Rechtsvergleich

Die Ergebnisse der vergleichenden Systemforschung und des Rechtsvergleichs können möglicherweise Aufschluss darüber geben, was politische Opposition im Kern und unabhängig vom jeweiligen politischen System definiert. Ein systemübergreifender Begriff politischer Opposition oder auch nur Begriffselemente könnten eine brauchbare Schablone für die hier beabsichtigte Analyse sein, um Opposition auf EU-Ebene zu beschreiben.

1. Oppositionsbegriffe in der vergleichenden Politikwissenschaft

a) Oppositionsbegriffe ohne institutionellen Bezugsrahmen

Eine Reihe von Oppositionsbegriffen, die überwiegend Opposition losgelöst von einem bestimmten institutionellen Rahmen definieren, wurden durch die vergleichende Politikwissenschaft entwickelt. Dieser Ansatz schien lange geradezu notwendig, da für den Systemvergleich ein offenerer Oppositionsbegriff erforderlich ist, um einen komparatistischen und systemübergreifenden Zugriff auf Oppositionsphänomene zu ermöglichen.¹⁴ Robert A. Dahl begründete mit dem von ihm editierten Sammelband *Political Oppositions in Western*

¹¹ Vgl. hierzu auch *Lijphart*, Patterns of democracy, S. 42 ff., der die EU als ein eigenes politisches System unabhängig von den bisherigen westlichen Demokratien begreift; ebenso *Neunreither*, Government & Opposition 33 (1998), 419, 420; *Helms*, The Journal of Legislative Studies 14 (2008), 212, 214 sowie *Thierse*, Governance und Opposition im Europäischen Parlament (im Folgenden "Governance und Opposition"), S. 64 ff. m. w. N. zur Debatte um die Kategorisierung des politischen Systems der EU.

¹² So auch: *Lijphart*, Patterns of democracy, S. 42; *Neunreither*, Government & Opposition 33 (1998), 419, 420 sowie *Dialer/Maurer/Richter*, Handbuch zum Europäischen Parlament, S. 33.

¹³ Zu staatsrechtlichen Begriffen im EU-Kontext vgl. *von Bogdandy*, in: Brenner/Huber/Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, S. 1033, 1037.

¹⁴ So auch *Thierse*, Governance und Opposition, S. 36.

Democracies die Grundlage der vergleichenden Oppositionsforschung.¹⁵ Er entwarf mit seinen „Patterns of Oppositions“ erstmals eine Oppositionstypologie, die aus einem Systemvergleich der damaligen westlichen Demokratien resultierte.¹⁶ Abgesehen von seiner umfassenden länderspezifischen Oppositionskategorien verhalf *Dahl* einem Oppositionsbegriff jedoch nur ansatzweise zu trennscharfen Konturen. So wurde Opposition durch diesen als jedweder Widerstand gegen die Politik der Regierung verstanden,¹⁷ um möglichst auch Widerstandsgruppen und außerparlamentarische Oppositionsbewegungen in nicht demokratischen Systemen erfassen zu können.¹⁸ Laut *Dahl* lässt sich Opposition wie folgt definieren: Wenn A in einem bestimmten Zeitraum die Geschicke der Regierung in einem politischen System bestimmt und B während dieses Zeitraums keinen Einfluss auf die Regierung hat sowie die Politik der Regierung durch A ablehnt, dann ist B die Opposition.¹⁹ Diese Vorstellung von Opposition ist noch sehr vage und beschreibt Opposition lediglich als ein politisches Gegengewicht zur Regierung.

Die vergleichende politikwissenschaftliche Literatur entwarf mit zum Teil sehr unterschiedlichen Terminologien weitere Kategorisierungen.²⁰ Neben dem Verständnis von einer fest institutionalisierten Opposition wurde diese auch mit dem Begriff des sog. *Issue-orientierten* Oppositionsmodus beschrieben.²¹ Dieser indiziert, dass ein Oppositionsbegriff sich nicht zwangsläufig auf fest institutionalisierte Oppositionsformen beschränken muss. Denn gerade die sog. *Issue-orientierten* Oppositionsformen seien dadurch gekennzeichnet, dass eine Vielzahl von Akteuren die Rolle der Opposition übernehmen würde.²² In Anbetracht der Schwierigkeiten einer einheitlichen Erfassung verschiedener Oppositionsformen plädieren Stimmen in der vergleichenden Systemforschung

¹⁵ *Dahl*, Political Oppositions in Western Democracies.

¹⁶ *Dahl*, Political Oppositions in Western Democracies, S. 332 ff.

¹⁷ So *Dahl*, Political Oppositions in Western Democracies, S. xviii ff.; ebenso *Blondel*, Government & Opposition 32 (1997), 462, 463.

¹⁸ Siehe *Euchner*, in: ders. (Hrsg.), Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich, S. 14 f.

¹⁹ *Dahl*, Political Oppositions in Western Democracies, S. xvi.

²⁰ Vgl. auch die Oppositionstypologien bei: *Blondel*, Government & Opposition 32 (1997), 462 ff.; *Oberreuter*, in: ders. (Hrsg.), Parlamentarische Opposition, S. 20 f., der zwischen *issue-orientierter*, *kooperativer* und *kompetitiver* Opposition unterscheidet; *Steffani*, in: Röhrling/Sontheimer/Röhrling-Sontheimer (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parlamentarismus, S. 314 ff.; *King*, in: Norton (Hrsg.), Legislatures, 208 ff.; *Kirchmeier*, Social Research 24 (1957), 127 ff.

²¹ Dies ist ein Oppositionsmodus, der sich lediglich sachorientiert von Dossier zu Dossier neu und unterschiedlich formiert, zu diesem Begriff m. w. N. auch *Oberreuter*, in: ders. (Hrsg.), Parlamentarische Opposition, S. 20 f.; *Dahl*, Political Oppositions in Western Democracies, S. 344 f.; *Thierse*, Governance and Opposition, S. 65.

²² Ähnlich auch *King*, in: Norton (Hrsg.), Legislatures, S. 208 ff., der jedoch diese Form der Opposition als „Non-party-“ oder Cross-party-Modus“ bezeichnet.

ebenso dafür, Opposition nur noch im Zusammenhang mit dem jeweiligen politischen System zu definieren, in dem diese agieren.²³ Schließlich wird vertreten, dass der Oppositionsbegriff gar kein selbstständiges politisches Phänomen bezeichnet und der Begriff nur Sinn als Moment der Unterscheidung von Regierung und Opposition ergibt.²⁴ In diese Richtung zielt auch die Ansicht, die Opposition als spezifischen Modus innerhalb der Beziehung zwischen der Exekutive und der Legislative begreift.²⁵ Neuere Vorschläge, die für eine Neuausrichtung der allgemeinen Oppositionstheorien und Oppositionsbegriffe insgesamt eintreten, verlangen ebenso einen sehr weiten Oppositionsbegriff.²⁶ Hiernach soll ein Oppositionsbegriff ebenfalls jeden Widerspruch zur Regierung oder dessen Politik, zur politischen Elite oder dem jeweiligen politischen System als Ganzes umfassen, solange der Widerspruch öffentlich gemacht werde und durch organisierte Akteure betrieben würde.²⁷ Vereinzelt wurde der Versuch unternommen, einem offeneren Oppositionsbegriff exaktere Konturen zu verleihen und dessen definitorischen Umfang einzugrenzen. So formulierte bspw. *Oberreuter* Opposition „als eine abgrenzbare Position im Willensbildungsprozeß entwickelter und stabilisierter, heute mit Sicherheit demokratischer politischer Systeme“ und plädiert somit für eine Begrenzung des Oppositionsbegriffs auf freiheitlich sowie demokratisch verfasste politische Systeme.²⁸ Hiermit bleibt gleichwohl noch offen, wie diese „abgrenzbare Position“ im Willensbildungsprozess definiert werden kann und wie diese sich artikulieren muss.

In Bezug auf die weiten Oppositionsbegriffe der Oppositionsforschung ist festzustellen, dass diese zu divers und ungenau sind, um als Analysegerüst für Oppositionsphänomene in nicht staatlichen Kontexten fungieren zu können. Dennoch haben diese Definitionsansätze gezeigt, dass politische Opposition nicht ausschließlich in Abhängigkeit institutioneller Determinanten beschrieben werden kann.

b) Institutionelle Oppositionsbegriffe

Neben den sehr weiten Oppositionsbegriffen wird politische Opposition auch vergleichend in einem institutionellen Kontext beschrieben. In der Literatur besteht jedoch bezüglich der Frage, wie institutionelle und nicht-institutionelle

²³ So *Jan*, *Pouvoirs – Revue française d’études constitutionnelles et politiques* 2004, 23, 38, der Opposition ebenfalls sehr allgemein definiert: “l’opposition se présente comme une position reconnue d’un groupe au sein d’un régime politique en compétition pour l’accession légale au pouvoir et son exercice pacifique”.

²⁴ *Luhmann*, *Zeitschrift für Politik* 36 (1989), 13 ff.

²⁵ Zum sog. „opposition mode“ siehe auch *King*, in: Norton (Hrsg.), *Legislatures*, S. 216 ff.

²⁶ Vgl. auch *Brack/Weinblum*, *Interdisciplinary Political Studies* 1 (2011), 69 ff.

²⁷ *Brack/Weinblum*, *Interdisciplinary Political Studies* 1 (2011), 69, 74.

²⁸ *Oberreuter*, in: ders. (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition*, S. 12.

Oppositionsformen voneinander abzugrenzen seien, Uneinigkeit.²⁹ Dabei beschränkt sich die Mehrheit der institutionellen Oppositionsdefinitionen auf die parlamentarische Opposition, mit jeweils mehr oder weniger übereinstimmenden Definitionen.³⁰ Unter parlamentarischer Opposition wird überwiegend der durch die parlamentarische Minderheit institutionalisierte und dauerhafte Gegenspieler zur Regierungsmehrheit und Regierung verstanden,³¹ wobei selbst in Bezug auf die parlamentarische Opposition selten Einigkeit besteht, wann genau eine Gruppe von Abgeordneten eine Opposition darstellt oder aber die Regierung lediglich toleriert.³² Ausgehend hiervon stellt die parlamentarische Opposition eine feste Größe als Vergleichsparameter innerhalb der vergleichenden Oppositionsforschung dar, sodass weitere Kategorisierungen häufig mit dem Bezug auf die parlamentarische Opposition exemplifiziert werden. So wird z. B. bei *Steffani* die parlamentarische Opposition als Referenzform herangezogen, die entsprechend *Steffanis* Kategorisierung jeweils systemkonform, systemkonträr, parlamentarisch oder vorparlamentarisch wirken kann.³³ Jenseits des Wirkungsbereichs der Opposition im Parlament werden nur von wenigen Autoren alternative Oppositionsformen innerhalb des institutionellen Rahmens politischer Systeme unter einen erweiterten Oppositionsbegriff subsumiert.³⁴ Teilweise werden z. B. die Plebiszite in der Schweiz, aber auch der US-Präsident als alternative Artikulationsformen der Opposition verstanden.³⁵ Danach soll ein erweiterter Oppositionsbegriff nicht nur Oppositionsformen einbeziehen, die sich über eigens hierfür eingerichtete institutionelle Kanäle äußern, sondern weitere atypische Oppositionsformen.³⁶

Einen systemübergreifenden Oppositionsbegriff versuchte *Ingold* zu entwickeln, dessen Untersuchungen zwar von einem verfassungsrechtlichen Erkenntnisinteresse aus deutscher Perspektive geleitet werden, der jedoch mit seiner juristischen Analyse die Ergebnisse der politikwissenschaftlichen Oppositionsforschung nicht lediglich rezipiert, sondern aus einer Gesamtschau

²⁹ *Helms*, Politische Opposition, S. 12.

³⁰ Siehe *Steffani*, in: Röhring/Sontheimer/Röhring-Sontheimer (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parlamentarismus, S. 314 f.; *Thierse*, Governance und Opposition, S. 38; *Vidal-Naquet*, *Revue française de droit constitutionnel* 77 (2009), 153, 159 ff.; vgl. auch *Rozenberg/Thiers* (Hrsg.), *L'opposition parlementaire* und *Surel*, *Revue internationale de politique comparée* 18 (2011), 115 ff.

³¹ Vgl. auch zum Begriff der parlamentarischen Opposition *Helms*, Politische Opposition, S. 12.

³² *Helms*, Politische Opposition, S. 12 ff.

³³ *Steffani*, in: Röhring/Sontheimer/Röhring-Sontheimer (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parlamentarismus, S. 314, 315.

³⁴ So z. B. *Helms*, Politische Opposition, S. 15 sowie *Thierse*, Governance und Opposition, S. 47 f.; *Surel*, *Revue internationale de politique comparée* 18 (2011), 115, 117 f.

³⁵ Zum Oppositionsbegriff in den USA m. w. N. vgl. auch *Thierse*, Governance und Opposition, S. 39 sowie zum Oppositionsbegriff in der Schweiz und der Bedeutung der Plebiszite für die Opposition vgl. *Helms*, Politische Opposition, S. 155 ff.

³⁶ *Helms*, Politische Opposition, S. 14.

verschiedener Oppositionsterminologien heraus einen eigenen systemübergreifenden Oppositionsbegriff erarbeitet.³⁷ Laut *Ingold* kennzeichnet Opposition, „die zumindest temporäre und situative Geltendmachung von Widerspruch und Alternativkonzeptionen im Rahmen des politischen Willensbildungsprozesses als Wahrnehmung typischer Oppositionsfunktionen durch unterschiedliche Akteure, mithin vorrangig als Prozess des Opponierens.“³⁸ *Ingold* kommt in seiner Analyse zum Schluss, dass allen Oppositionswahrnehmungen unabhängig von der jeweiligen Typologisierung gemein ist, dass diese grundsätzlich auf die Artikulation abweichender politischer Gestaltungsansprüche abzielen.³⁹ Somit sind nach diesem Ansatz Oppositionsphänomene unabhängig „vom konkreten Regierungssystem als spezifischer Modus der Politisierung durch Kritik-, Kontroll- und Kontingenzfunktionen von diversen politischen Akteuren zu begreifen.“⁴⁰ Damit wird Opposition systemübergreifend nicht als eine stabile organisatorische Einheit bspw. innerhalb des Parlaments oder durch eine andere Institution verstanden, sondern als Funktion, die durch diverse politische Akteure in unterschiedlichen Konstellationen des politischen Willensbildungsprozess‘ wahrgenommen werden kann. Offen bleibt hierbei jedoch wiederum, wer genau zu den diversen Akteuren gezählt werden kann, die die Oppositionsfunktionen wahrnehmen.

Die Gesamtschau der hier vorgestellten Ergebnisse der vergleichenden Oppositionsforschung ergibt kein einheitliches Bild. Der Fokus der Literatur liegt allzu häufig noch ausschließlich auf der parlamentarischen Opposition und der bloßen Darstellung der verschiedenen Oppositionstypen in den jeweiligen nationalen Systemen.⁴¹

2. Oppositionsbegriffe im Rechtsvergleich

In der Vergangenheit wurden im Verfassungsvergleich sehr selten Oppositionsfragen als eigenständige Vergleichsparameter herangezogen. Vielmehr erschöpften sich die überwiegenden vergleichenden Untersuchungen mit Randbemerkungen oder Verweisen zur Opposition.⁴² Dies mag unter anderem auch daran liegen, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht „die Opposition“ als solche

³⁷ Vgl. die ausführlichen Darstellungen bei *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, S. 7 ff.

³⁸ *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, S. 57.

³⁹ Ebenda.

⁴⁰ So auch *Surel*, *Revue internationale de politique comparée* 18 (2011), 115, 117.

⁴¹ Ebenso *Helms*, Politische Opposition, S. 19.

⁴² So z. B. *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, § 6, Rn. 429; *Kokott/Kaspar*, in: Rosenfeld/Sajó (Hrsg.), *The Oxford handbook of comparative constitutional law*, S. 795, 807 ff. zu den verfassungsprozessualen Optionen parlamentarischer Opposition; *Bradley/Pinelli*, in: Rosenfeld/Sajó (Hrsg.), *The Oxford handbook of comparative constitutional law*, S. 650, 657 ff.; *Sommermann*, in: Bauer/Huber/ders. (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, S. 191, 212; *Loughlin*, in: Bogdandy/Villalón/Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europeum*, Bd. I, S. 217 ff.

Sachregister

- Abgeordnetengruppen 237, 238, 239, 356
- Abstimmungsfreiheit 299, 300, 304
- Abstimmungsquoren 255
- Agenda-Setting 251
- Aktivlegitimation 338, 339, 340
- Amtserfordernis 284, 294
- Amtszeit 180, 196, 287, 291, 301
- Arbeitsparlament 34
- Bürgerinitiative 106, 128, 129, 131, 133
- Chancengleichheit 173, 217, 220
- Demokratiedefizit 33, 84, 85, 86, 87
- Demokratietheorien 74, 76
- unionsspezifische 84
- demokratische Freiheit 78, 80
- demokratische Gleichheit 78, 81
- demokratische Selbstbestimmung 95, 96
- Direktwahlakt 180, 200, 218, 389
- Diskontinuität 180, 291, 293, 294
- Diskriminierungsverbot 217, 218, 222, 244
- Einstimmigkeitsprinzip 69, 113, 140
- elektorale Rückbindung 291, 292, 293
- Erfolgswertgleichheit 107, 108, 172, 174, 177
- Euro-Gipfel 114
- Europäische Menschenrechtskonvention 17
- Europäische Zentralbank 127, 334, 346
- Europarat 11, 21, 198
- Europawahlgesetz 31, 35
- Exekutivföderalismus 33
- Fragerecht 212, 231, 232, 234, 235, 260, 278
- Fraktionsbildungsrecht 214, 239, 245
- Fraktionsprivilegien 243, 244
- freies Mandat *Siehe* Mandatsfreiheit
- Funktionsfähigkeit des Parlaments 261, 262
- Geschäftsordnungsänderung 345, 346, 350, 359
- Geschäftsordnungsautonomie 259, 308
- Gesetzgebungskompetenz 115
- Gewaltengliederung 331
- Gewaltenteilung 41, 58, 260
- Gleichbehandlungsgrundsatz 223
- Grundrechtsschutz 51, 122, 123, 124, 396
- Herrschaftsinstrumente 131, 133
- Hüter der Verfassung 328, 329
- institutionelle Kontinuität 287, 288, 290, 291, 292, 295, 310, 320, 326, 383
- institutionelles Gleichgewicht 259, 347, 353
- Intraorganstreit 362, 363, 365, 368
- Investitur 190, 192, 195, 196, 252, 278, 341, 353
- Konferenz der Präsidenten 242, 243, 248, 250, 251, 370
- Konsensdemokratie 82, 87, 88, 89, 90
- Konsenskultur 297
- Konsensverfahren 139
- Kontingenz 67, 152
- Abstimmungen 67
- Einschränkungen 119, 120, 122
- Kontingenzgarantie 90, 91, 92, 161, 162

- Kontrolldefizit 376, 381
- Legislaturperiode 67, 169, 181, 194,
196, 197, 224, 254
- Legitimationstypen 52
- loi organique 204, 205, 246
- Mandatsfreiheit 199, 208, 211, 214
- Mehrheitsprinzip 68, 69, 79, 321
- Menschenrechte 17
- Misstrauensvotum 137, 187, 191, 192,
193, 230, 255
- neuer Dualismus 23, 187
- Nichtigkeiteklage 332, 340
- objektive Rechtmäßigkeit 342
- Obstruktion 262, 323, 324, 325
- Oppositionsbegriff 4, 16, 22, 36, 70
- Europäische Union 23
 - internationale Organisationen 19, 20
 - staatliche Demokratien 5
 - Strukturmerkmale 13
 - systemübergreifender 10
 - Typologie 7
 - verfassungsnormativer Gehalt 71
- Oppositionsforschung 8, 22, 36, 63, 164
- Oppositionsfraktionen 31, 217, 237
- Oppositionsfunktionen 38, 40
- Alternativfunktion 44
 - außerparlamentarischen Kontext 46
 - Funktionentrias 41
 - Identifikationsleistung 45
 - Kernfunktionen 43
 - Kontrollfunktion 42, 231
 - Kritikfunktion 43
 - Modi der Funktionswahrnehmungen 134
 - politischer Kontext 49
 - verfassungstheoretische Zuordnung 61
- Oppositionsgegner 62, 64
- Oppositionsschutz 72, 77, 90, 155, 157
- verfassungsrechtliches Optimierungsgebot 163
- Oppositionsträger 62
- Organstruktur 100, 112, 115, 116, 117,
154
- parlamentarische Opposition 9
- Begriff 12
 - Generalversammlung der Vereinten Nationen 15
 - internationale Organisationen 20
- parlamentarische Versammlungen 15,
20
- Parlamentspräsident 186
- Parteienstatut 246, 247
- Parteifähigkeit 336, 343
- Pluralismus 74, 83
- Politikbegriff 53, 57
- politisch Berechtigte 94, 95, 96
- politische Gewalt 53, 54, 134
- institutionelle Besonderheiten 56
- Politische, das 50, 53
- Prinzip der Spiegelbildlichkeit 225, 226
- Prozessstandschaft 331, 369, 374
- Ratsarbeitsgruppen 280, 311, 313, 318,
319
- Ratspräsidentenschaft 315, 316, 317, 319
- Rechtserzeugungsprozesse 112, 114
- Rechtsschutzsystem 339, 340, 347, 348
- Rechtsvergleich 11
- Regierung 25, 31, 37, 40, 62, 63, 64, 69,
75, 110, 137, 179, 182, 187, 193, 194,
196, 230, 251, 293
- Regierungs-Oppositionsdialektik 23
- Repräsentationsmandat 106, 128
- Reversibilität 119, 179, 182, 185
- richterliche Rechtsfortbildung 347, 349
- Sperrklausel 31, 32, 168, 177, 179, 389
- Sperrminorität 144, 317, 318, 319
- Spiegelbildlichkeitsgrundsatz *Siehe*
Prinzip der Spiegelbildlichkeit
- Spitzenkandidatenprozess 24, 88, 190
- Staatengleichheit 104
- ständige strukturierte Zusammenarbeit
Siehe Ungleichzeitigkeit
- Subsidiaritätsklage 31, 128
- Trilog-Verhandlungen 120, 243, 263,
264, 265, 266, 267
- Ungleichzeitigkeit 103, 145, 146, 147,
395
- Unionsbürger 97, 101, 103

- Untersuchungsausschuss 248, 251
- Verfassungsgerichtsbarkeit 330
- Verfassungsvergleich *Siehe*
 - Rechtsvergleich
- Verhältniswahlsystem 168, 170, 171
- Versammlungscharakter 64, 112
- verstärkte Zusammenarbeit *Siehe*
 - Ungleichzeitigkeit
- Vetopositionen 150
- Völkerrecht 13, 18, 100, 169, 296
- Wahlgesetze 168
- Wahlrechtsgrundsätze 168
- Währungsunion 114, 119, 127, 146, 149, 395
- Weisungsgebundenheit 301, 302, 305
- Wirtschaftsverfassung 125