

## Warum Oppositionsfraktionen im Bundestag gegen die Umsetzung von EU-Richtlinien stimmen

Andreas Wimmel<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Am 27. Februar 2026 entschied der Bundestag abschließend über zwei Gesetzentwürfe der Bundesregierung, mit denen eine Richtlinie und mehrere Verordnungen der Europäischen Union (EU) zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in innerstaatliches Recht umgesetzt bzw. angewendet werden sollen.<sup>2</sup> Die wesentlichen Ziele der Neuregelungen auf europäischer Ebene bestehen laut Gesetzesbegründung in einer schnelleren und zugleich rechtskonformen Durchführung von Asylverfahren an den EU-Außengrenzen für Personen aus Herkunftsstaaten mit niedriger Anerkennungsquote, die voraussichtlich keinen Schutzanspruch geltend machen können. Von der nationalen Anpassung sind insbesondere das deutsche Asylrecht sowie das Aufenthaltsgesetz betroffen. Nach einer kontrovers geführten Debatte wurden beide Vorlagen mit den Stimmen der regierungstragenden Fraktionen CDU/CSU und SPD angenommen, während die Opposition, bestehend aus AfD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, geschlossen dagegen stimmte, wie sich dem Plenarprotokoll entnehmen lässt.<sup>3</sup>

Ein so gelagertes Abstimmungsverhalten ist keineswegs ungewöhnlich, sondern stellt mittlerweile auch hierzulande eher die Regel als die Ausnahme dar. An anderer Stelle (Wimmel 2023) konnte dokumentiert werden, dass Opposition gegen die Umsetzung von EU-Recht im Bundestag seit 1990 stetig zugenommen hat, insbesondere wenn Richtlinien in die innerstaatliche Rechtsordnung zu übertragen sind. Nimmt man die Abstimmungsergebnisse der vier Oppositionsfraktionen aus der 19. Wahlperiode (2017 bis 2021) zusammen, lag die Zustimmungquote bei gerade noch 30,7 Prozent. Bemerkenswert ist vor allem, dass dieser Trend nicht allein auf Fraktionen wie die AfD und Die Linke zurückzuführen ist, die europäischer Integration jedenfalls in ihrer politisch-institutionellen Ausgestaltung skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Auch FDP und Bündnis 90/Die Grünen, die

---

<sup>1</sup> Dr. Andreas Wimmel ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz), Drucksache 21/1848 vom 29. September 2025; Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS-Anpassungsfolgesgesetz), Drucksache 21/1850 vom 29. September 2025.

<sup>3</sup> Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 21/60 vom 27. Februar 2026, S. 7254 A.

die Ratifizierung von EU-Verträgen stets unterstützt haben und sich in Partei- und Wahlprogrammen als proeuropäische Kräfte bezeichnen, stimmten in großer Regelmäßigkeit gegen Richtlinienumsetzungen, obwohl Deutschland als Mitgliedstaat europarechtlich dazu verpflichtet ist.

Allerdings lässt sich aus diesen Befunden nicht notwendigerweise schließen, dass Parteien bzw. Fraktionen, die sich als proeuropäisch ausweisen, Etikettenschwindel betreiben und in Wahrheit integrationsfeindlich sind. Schließlich muss die Ablehnung eines Umsetzungsgesetzes nicht gegen die umzusetzende Richtlinie gerichtet sein, sondern könnte auch die inhaltlich-materiellen Umsetzungsmaßnahmen betreffen. Ein Beispiel dafür wäre, wenn eine Fraktion nicht deswegen gegen eine Richtlinienumsetzung votiert, weil sie Bestimmungen der Richtlinie selbst für falsch hält, sondern weil die Richtlinie ihrer Ansicht nach nicht hinreichend oder über die Vorgaben der EU hinausgehend in nationales Recht übertragen werden soll. Der Adressat von Kritik ist dann gerade nicht die EU, sondern die Regierung bzw. das federführende Ministerium, das den Gesetzentwurf ausgearbeitet hat. Ob also Oppositionsfraktionen aus einer europakritischen Motivation heraus gegen die Umsetzung von Richtlinien stimmen, lässt sich einzig und allein daran ablesen, wie sie ihr Abstimmungsverhalten begründen.

Um die Beweggründe zu ermitteln, warum Oppositionsfraktionen Gesetzentwürfe zur Umsetzung von Richtlinien ablehnen, wurden Aussprachen im Bundestag von der 12. Wahlperiode (1990 bis 1994) bis zur 20. Wahlperiode (2021 bis 2025) inhaltsanalytisch ausgewertet. In der Hauptsache soll der Frage nachgegangen werden, ob Fraktionen ihre Gegenstimmen mit Inhalten der Richtlinie selbst und/oder mit der Art und Weise der innerstaatlichen Umsetzung durch die Regierung begründen. Mithilfe der Daten lässt sich überprüfen, ob sich Begründungsmuster zwischen Fraktionen unterscheiden und inwieweit etwaige Abweichungen vom Mittelwert mit dem Abstimmungsverhalten, mit Regierungserfahrungen oder mit grundsätzlichen Einstellungen zur europäischen Integration zusammenhängen. Zudem kann analysiert werden, ob sich strukturelle Verschiebungen über Zeit eingestellt haben, etwa weil bestimmte Fraktionen inzwischen öfter aufgrund von Richtlinieninhalten gegen Umsetzungsgesetze stimmen als früher. Die Ergebnisse sind nicht nur für die Parteien- und Parlamentarismusforschung relevant, sondern ermöglichen Schlussfolgerungen zu grundlegenden Veränderungen der politischen Agenda der EU seit 1990.

## **2. Theorie und Praxis der Umsetzung von Richtlinien**

Im Gegensatz zu Verordnungen, die unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten, sind Richtlinien hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den „innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“ (Art. 288 AEUV). Sie sind nicht unmittelbar wirksam, sondern müssen innerhalb einer Frist

in die innerstaatliche Rechtsordnung übertragen werden, sofern die jeweiligen Bestimmungen rechtliche Anpassungen erforderlich machen (Niedobitek 2020). Üblicherweise enthalten Richtlinien einen Passus, wonach Mitgliedstaaten der Kommission den Wortlaut derjenigen nationalen Rechtsvorschriften, die eine Umsetzung und Anwendung der Vorgaben gewährleisten sollen, bis zum Fristablauf mitzuteilen haben. Alle notwendigen Umsetzungsmaßnahmen müssen also vollständig abgeschlossen sein, bevor eine Richtlinie anzuwenden ist. Die Kommission überwacht den Umsetzungsprozess und kann ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, wenn Mitgliedstaaten ihren Umsetzungspflichten nicht nachkommen (dazu Ionescu 2016: 76–82).

In der Regel geben Richtlinien bestimmte Mindest- oder Maximalstandards vor, sodass Mitgliedstaaten bei der Zielerreichung über gewisse Gestaltungsspielräume verfügen, die sie restriktiv oder integrationsfreundlich ausfüllen können (Funke 2010: 117ff.). Nationale und regionale Besonderheiten können so auch im Rahmen eines einheitlichen europäischen Rechtssystems hinreichend berücksichtigt werden (grundlegend Herok 2021). Von einer „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ wird gesprochen, wenn Richtlinienbestimmungen so wortgetreu und sparsam wie möglich in nationales Recht übersetzt werden, um zwar allen Verpflichtungen nachzukommen, aber unnötige zusätzliche Regulierungen zu vermeiden. Mit dieser Umsetzungspraxis wird häufig das Ziel verbunden, den staatlichen Erfüllungsaufwand oder Bürokratiekosten für Unternehmen gering zu halten (Payrhuber/Stelkens 2019). Das Gegenmodell ist das sogenannte „Gold Plating“, wenn Richtlinien über die vorgegebenen Maßgaben hinausgehend übererfüllt bzw. strengere Regulierungen als unionsrechtlich gefordert beibehalten werden. Eine weitere Spielart ist die „überschießende Richtlinienumsetzung“, mit der gewissermaßen *en passant* neue Regeln und Vorschriften eingeführt werden, die außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie liegen (Kümpers 2023: 20/21).

In Deutschland liegt die politische Verantwortung für eine fristgerechte und ordnungsgemäße Umsetzung bei der Bundesregierung bzw. den zuständigen Fachministerien (Beichelt 2024). Sobald eine Richtlinie im Amtsblatt der EU veröffentlicht worden ist, stehen Exekutivorgane vor der Aufgabe, eventuell notwendige Umsetzungsmaßnahmen zu prüfen und in die Wege zu leiten. Im Falle einer Umsetzung per Bundesgesetz ist ein Entwurf zu erarbeiten und ins Parlament einzubringen. Dieses Gebot gilt nicht nur für Richtlinien, die amtierende Regierungsvertreter selbst auf europäischer Ebene ausverhandelt haben, sondern auch für Beschlüsse unter Mitwirkung der Vorgängerregierung. Minister können also in die undankbare Lage geraten, einen Gesetzentwurf vorlegen und verteidigen zu müssen, dessen Regelungsinhalt der Programmatik der eigenen Partei oder Wahlkampfversprechen widerspricht. Gleichzeitig fällt die inhaltlich-materielle Ausgestaltung in ihren Kompetenzbereich, auch wenn sie politisch natürlich auf

die Unterstützung der Koalitionspartner im Kabinett sowie der regierungstragenden Fraktionen im Bundestag angewiesen sind (Kropp 2013).

Die Implementationsforschung hat eine ganze Reihe von Faktoren identifiziert, die Richtlinienumsetzungen auf mitgliedstaatlicher Ebene bestimmen (Brendler 2022a). Neben institutionellen Gegebenheiten hat die parteipolitische Zusammensetzung nationaler Regierungen mitunter einen gewichtigen Einfluss auf die Art und Weise, wie Richtlinien in innerstaatliche Rechtsordnungen übertragen werden. Anhand von Fallstudien zu sozial- und arbeitsrechtlichen Richtlinien in vier Ländern konnte Treib den Nachweis erbringen, dass nationale Umsetzungsprozesse „ganz wesentlich von den unterstützenden oder opponierenden Haltungen politischer Akteure wie insbesondere Parteien und Interessengruppen geprägt“ waren (Treib 2004: 271). Knill kommt zu dem Ergebnis, dass Probleme bei der Implementation europäischer Umweltrichtlinien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien nicht allein auf ineffiziente Verwaltungsabläufe zurückzuführen waren, sondern durch innenpolitische Kräfteverhältnisse hervorgerufen wurden (Knill 2008: 198–213). Zuletzt konnte Brendler (2022b) in einer detailreichen Ländervergleichsstudie darlegen, dass auch die Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie erheblich durch nationale Institutionen und Interessen beeinflusst war.

### **3. Opposition und Richtlinienumsetzung im Bundestag**

Während sich der Opposition in nationalen Parlamenten und speziell im Bundestag nur in Ausnahmefällen die Chance eröffnet, auf Beschlüsse der EU effektiv einzuwirken (Wimmel 2016), sind sie in die Umsetzung von Richtlinien auf mitgliedstaatlicher Ebene über das Gesetzgebungsverfahren unmittelbar eingebunden. Grundsätzlich verfügen Oppositionsfraktionen bei Richtlinienumsetzungen über dieselben parlamentarischen Beteiligungsrechte wie bei sonstigen Gesetzen ohne direkte Bezüge zur Rechtsetzung der EU. Sobald ein Gesetzentwurf eingebracht worden ist, geht es zunächst darum, sich fraktionsintern zu verständigen, ob man die Regierung unterstützen, den Entwurf ablehnen oder sich enthalten will. Die Arbeitskreise der Fraktionen nehmen dabei eine Schlüsselrolle ein, weil sich hier die Fachvertreter zusammenfinden, die sich mit Detailfragen auskennen und das Vertrauen der anderen Fraktionsmitglieder genießen (Schöne 2020). In den Ausschussberatungen können Änderungsanträge gestellt werden, allerdings in der Regel ohne große Aussicht auf Erfolg. Schließlich ist eine Argumentationslinie zu entwickeln, um das Abstimmungsverhalten in einer etwaigen Aussprache im Plenum zu begründen. Um Rechenschaft gegenüber Wählern abzulegen und sich gegenüber der Regierung zu profilieren, steht zu erwarten, dass Oppositionsfraktionen ihre Beweggründe und Motive am Rednerpult insbesondere dann ausführen, wenn sie beabsichtigen, in der Schlussabstimmung gegen ein Umsetzungsgesetz zu stimmen.

**Tabelle 1: Regierungs- und Oppositionsfraktionen im Bundestag nach Wahlperiode**

Wahlperiode	Regierung	Opposition
20. WP (2021-2025)	SPD, B90/Grüne, FDP (bis 6.11.2024)	CDU/CSU, AfD, Die Linke, BSW (ab 2.2.2024), FDP (ab 7.11.2024)
19. WP (2017-2021)	CDU/CSU, SPD	AfD, FDP, Die Linke, B90/Grüne
18. WP (2013-2017)	CDU/CSU, SPD	Die Linke, B90/Grüne
17. WP (2009-2013)	CDU/CSU, FDP	SPD, Die Linke, B90/Grüne
16. WP (2005-2009)	CDU/CSU, SPD	FDP, Die Linke, B90/Grüne
15. WP (2002-2005)	SPD, B90/Grüne	CDU/CSU, FDP
14. WP (1998-2002)	SPD, B90/Grüne	CDU/CSU, FDP, PDS
13. WP (1994-1998)	CDU/CSU, FDP	SPD, B90/Grüne, PDS
12. WP (1990-1994)	CDU/CSU, FDP	SPD, PDS, B90/Grüne

Quelle: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (<https://dip.bundestag.de>); eigene Zusammenstellung

Im Bundestag bilden all diejenigen Fraktionen bzw. Abgeordneten die Opposition, die keiner Regierungspartei angehören (statt vieler Helms 2002: 42–49). Tabelle 1 ruft in Erinnerung, welche Fraktionen in den neun Wahlperioden von 1990 bis 2025 die Regierung trugen und welche Fraktionen bzw. Gruppen die Opposition stellten. Von der 12. bis einschließlich der 19. Wahlperiode blieben die anfangs gebildeten Regierungskoalitionen bis zu den nächsten Wahlen im Amt, und auch unter den Oppositionsfraktionen traten während der Legislaturen keine Veränderungen auf. Das gilt auch für die um ein Jahr verkürzte 15. Wahlperiode, als ein Antrag von Bundeskanzler Schröder (SPD), ihm gemäß Art. 68 GG das Vertrauen auszusprechen, keine Zustimmung fand und daraufhin der Bundestag vorzeitig aufgelöst wurde. Erst in der zuletzt abgeschlossenen 20. Wahlperiode änderte sich die Zusammensetzung der Opposition gleich zweimal: Im Dezember 2023 verließen zehn Mitglieder die Fraktion Die Linke und schlossen sich zum Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) zusammen, das am 2. Februar 2024 den Status einer Gruppe zugesprochen bekam. Und am 6. November 2024 zerbrach bekanntlich die Ampelkoalition, als Finanzminister Lindner (FDP) auf Vorschlag von Bundeskanzler Scholz (SPD) aus seinem Amt entlassen wurde und ihm zwei weitere FDP-Minister folgten. Nachdem Verkehrsminister Wissing zwar weiterhin dem Kabinett angehörte, aber umgehend seinen Austritt aus der FDP erklärte, waren die Liberalen fortan nicht mehr Teil der Regierung, sodass die FDP-Fraktion ab dem 7. November 2024 der Opposition zugerechnet werden muss. Fünf Schlussabstimmungen über Gesetzentwürfe zur Umsetzung von Richtlinien, die nach diesem Datum noch stattgefunden haben, wurden folglich auf dem Oppositionskonto der FDP verbucht.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Dass die FDP-Fraktion nach dem Bruch der Ampelkoalition die Oppositionsrolle umgehend angenommen hat, zeigt sich auch am Abstimmungsverhalten: eine Zustimmung, zwei Ablehnungen und zwei Enthaltungen.

### 3.1 Abstimmungsverhalten

Tabelle 2 summiert Abstimmungen von Oppositionsfraktionen über Gesetzentwürfe, mit denen laut Begründungsteil eine oder mehrere EU-Richtlinien in die innerstaatliche Rechtsordnung übertragen worden sind, für den Zeitraum von der 12. Wahlperiode (1990 bis 1994) bis zur 20. Wahlperiode (2021 bis 2025). Das Abstimmungsverhalten nach der dritten Lesung bzw. in der Schlussabstimmung wurde den Plenarprotokollen entnommen, die im Gesetzgebungsvorgang im Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP) verlinkt sind.<sup>5</sup> Bei namentlichen Abstimmungen ergibt sich das Abstimmungsverhalten einer Fraktion bzw. Gruppe aus dem relativen Mehrheitsvotum ihrer Mitglieder. Wichtig ist es noch einmal hervorzuheben, dass Abstimmungsergebnisse nur dann in den Datensatz eingeflossen sind, wenn sich die Fraktion *in der Opposition* befand. Deswegen sind die Fallzahlen (N) bei Fraktionen, die häufig Regierungsverantwortung übernommen haben (CDU/CSU, SPD) oder noch nicht oft im Bundestag vertreten waren (AfD, BSW), deutlich geringer als bei Fraktionen, deren Mitglieder überwiegend (FDP, B90/Grüne) oder immer (Die Linke/PDS) auf den Oppositionsbänken platznehmen mussten. Regierungsfaktionen haben, der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme entsprechend (dazu Sieberer 2022), ausnahmslos allen Gesetzentwürfen zur Umsetzung von Richtlinien zugestimmt, wodurch alle die erforderliche Mehrheit erreichten und angenommen wurden.

**Tabelle 2: Abstimmungsverhalten der Opposition bei Gesetzentwürfen zur Umsetzung von Richtlinien im Bundestag nach Fraktion/Gruppe**

Fraktion/Gruppe	N	Zustimmung (JA)		Ablehnung (NEIN)		Enthaltung	
		n	Prozent	n	Prozent	n	Prozent
CDU/CSU	177	90	50,8	78	44,1	9	5,1
SPD	192	109	56,8	51	26,6	32	16,6
FDP	305	119	39,0	132	43,3	54	17,7
B90/Grüne	470	183	38,9	158	33,6	129	27,5
Die Linke/PDS	585	157	26,8	229	39,2	199	34,0
AfD	143	17	11,9	85	59,4	41	28,7
BSW	5	0	0,0	3	60,0	2	40,0
<b>Gesamt</b>	<b>1.877</b>	<b>675</b>	<b>36,0</b>	<b>736</b>	<b>39,2</b>	<b>466</b>	<b>24,8</b>

Quelle: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (<https://dip.bundestag.de>), Zeitraum: 12. Wahlperiode (1990–1994) bis 20. Wahlperiode (2021–2025); eigene Auswertungen/Berechnungen

<sup>5</sup> Das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (<https://dip.bundestag.de>) ist das amtliche Online-Rechercheportal von Bundestag und Bundesrat für parlamentarische Vorgänge, die in Drucksachen und stenografischen Berichten festgehalten werden. Für Detailfragen zur Erstellung des Datensatzes siehe Wimmel 2023.

Nimmt man zunächst die Zustimmungsqoten in den Blick, bestätigt sich die These, dass Fraktionen, die relativ häufig Regierungskoalitionen tragen, auch in Oppositionszeiten die Umsetzung von Richtlinien stärker unterstützen. Dieser Befund ist nicht wirklich überraschend, weil viele Richtlinien erst in der darauffolgenden Wahlperiode innerstaatlich umgesetzt werden. CDU/CSU und SPD, die die meisten Regierungsjahre zu verzeichnen haben, weisen mit 50,8 Prozent und 56,8 Prozent die höchsten Zustimmungsraten auf, gefolgt von FDP (39 Prozent) und Grünen (38,9 Prozent), die seltener in Regierungsverantwortung standen. Die Linke/PDS und die AfD, die im Bund nicht über die Oppositionsrolle hinausgekommen sind, stimmten nur 26,8 Prozent bzw. 11,9 Prozent der Umsetzungsgesetze zu. Außerdem stehen diese beiden Parteien europäischer Integration natürlich generell skeptischer gegenüber, wenn auch aus völlig unterschiedlichen ideologischen Hintergründen (dazu Niedermayer 2024). Das BSW beteiligte sich lediglich an fünf Abstimmungen, weil die Abgeordneten oftmals nicht in Gruppenstärke anwesend waren, wie sich den Plenarprotokollen entnehmen lässt.

Die Ablehnungsqoten zeichnen ein etwas anderes Bild: Erwartungsgemäß stimmten AfD und BSW (bei einer allerdings sehr geringen Fallzahl) anteilig mit Abstand am häufigsten gegen Umsetzungsgesetze. CDU/CSU und FDP weisen in dieser Rechnung mit 44,1 Prozent bzw. 43,3 Prozent jedoch deutlich höhere Werte auf als SPD (26,6 Prozent) und Grüne (33,6 Prozent). In der 20. Wahlperiode lehnte die Unionsfraktion bereits 58,5 Prozent der Gesetzentwürfe der Ampelkoalition ab. Insgesamt opponierte sogar Die Linke/PDS mit 39,2 Prozent seltener gegen die Umsetzung von Richtlinien als die selbsternannte Staats- und Europapartei CDU (dazu die Beiträge in Küsters 2014). Diese Unterschiede lassen sich also nur zum Teil mit der Dauer von Regierungsverantwortung und grundsätzlichen Einstellungen zur europäischen Integration erklären. Auch bei Enthaltungen tun sich erhebliche Differenzen zwischen den Fraktionen auf: Während sich insbesondere CDU/CSU, aber auch SPD und FDP kaum der Stimme enthielten, neigten Grüne, AfD und vor allem Die Linke/PDS mit 34 Prozent signifikant häufiger dazu, sich nicht eindeutig zu positionieren. Eine Ursache könnte darin bestehen, dass es diesen Fraktionen bzw. ihren Mitgliedern oftmals nicht gelungen war, sich intern zu einigen, ob man Gesetzentwürfe unterstützen oder ablehnen soll. Aus der Gesamtsumme aller Abstimmungen ergibt sich, dass Oppositionsfraktionen in den vergangenen 35 Jahren öfter gegen ( $n=736$ ) als für ( $n=675$ ) Umsetzungsgesetze gestimmt haben.

### 3.2 Aussprachen

Um zu ermitteln, wie Oppositionsfraktion die Ablehnung von Umsetzungsgesetzen begründen, wurden die dazugehörigen Redebeiträge im Plenum des Bundestages vom Autor dieses Textes inhaltsanalytisch ausgewertet. Gemäß Geschäfts-

ordnung des Bundestages (§§ 78 bis 84) finden zu Beratungen von Gesetzentwürfen nur dann Aussprachen statt, wenn sie vom Ältestenrat empfohlen oder von einer Fraktion oder von anwesenden fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages verlangt werden. Außerdem sind Fraktionen bzw. Abgeordnete nicht verpflichtet, sich an Aussprachen zu beteiligen, sondern können auf ihre Redezeit verzichten. Aus diesen Gründen liegen zu 73 Gegenstimmen keine Reden vor, die ausgewertet werden könnten, sodass sich die Inhaltsanalyse auf 663 Reden beschränkt. Fanden zu einem Gesetzentwurf mehrere Aussprachen statt, wurden die Reden in der Aussprache zur zweiten Beratung direkt vor der Schlussabstimmung ausgewertet, weil eventuelle Änderungsvorschläge aus der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses berücksichtigt werden konnten. In den ganz wenigen Fällen, in denen nur zur ersten Beratung eine Aussprache abgehalten wurde, wurden hilfsweise diese Reden ausgewertet. Nahmen mehrere Sprecher einer Oppositionsfraktionen an einer Aussprache teil, wurde die Rede desjenigen Sprechers ausgewertet, der zuerst ans Rednerpult getreten ist, weil dieser üblicherweise die Mehrheitsmeinung der Fraktion vertritt (Ismayr 2013: 305).

Die Beweggründe, warum Oppositionsfraktionen gegen Gesetzentwürfe zur Umsetzung von Richtlinien stimmen, können ungemein vielfältig sein und hängen stark vom Gegenstand der jeweiligen Richtlinie ab. Eine vertiefte qualitative Auswertung von Gegenargumenten und Begründungsmustern ließe sich nur themengebunden für wenige ausgewählte Reden durchführen. Ob Fraktionen eine Ablehnung mit Inhalten der Richtlinie oder mit der Art und Weise der Umsetzung durch die amtierende Regierung begründen, lässt sich hingegen richtlinienübergreifend erfassen und quantifizieren. Zudem kann aus dieser Unterscheidung abgeleitet werden, ob dem Votum eine euroskeptische Motivation zugrunde liegt. Denn eine Gegenstimme aufgrund der Richtlinie selbst wendet sich notwendigerweise gegen europarechtlich bindende Beschlüsse von EU-Organen, während eine Gegenstimme, die mit innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen begründet wird, an die nationale Regierung adressiert ist. Eine solche Regierungskritik muss nicht unbedingt auf einer zu weitgehenden („vergoldeten“) Umsetzung fußen, sondern könnte auch darauf abzielen, dass eine Richtlinie nicht hinreichend oder zu restriktiv in nationales Recht implementiert worden sei. Die stärkste Form von Euroskepsis brächte eine Fraktion freilich zum Ausdruck, wenn sie wegen der Richtlinie *und* wegen der innerstaatlichen Umsetzung gegen einen Gesetzentwurf stimmt.

#### 4. Ergebnisse

Tabelle 3 fasst zusammen, wie häufig Oppositionsfraktionen die umzusetzende Richtlinie selbst oder die Art und Weise der innerstaatlichen Umsetzung in Aussprachen als Begründung angeführt haben, weshalb sie den Gesetzentwurf ablehnen. Die Fallzahlen (N) unterscheiden sich wieder stark zwischen den Fraktio-

nen bzw. Gruppen, weil sie im Erhebungszeitraum unterschiedlich lange in der Opposition waren und unterschiedlich oft gegen Umsetzungsgesetze gestimmt haben. Zudem sind in diese Auswertung wie oben beschrieben nur diejenigen Ablehnungen eingeflossen, zu denen Redebeiträge vorliegen. Konkret bedeuten die Zahlen, dass zum Beispiel die FDP insgesamt 126 Reden zu von ihr abgelehnten Gesetzentwürfen gehalten hat. In 46 dieser Reden begründete sie ihre Gegenstimme mit bestimmten Inhalten der Richtlinie (36,5 Prozent) und in 109 Reden mit der Umsetzung in nationales Recht (86,5 Prozent). Daraus lässt sich ableiten, dass die Liberalen in 29 Reden (23 Prozent) ihre Gegenstimme sowohl mit der Richtlinie als auch mit der Umsetzung gerechtfertigt haben ( $46 + 109 = 155$  und dann  $155 - 126 = 29$ ).

**Tabelle 3: Begründungen der Opposition für Ablehnungen von Gesetzentwürfen zur Umsetzung von Richtlinien in Aussprachen nach Fraktion/Gruppe**

Fraktion/Gruppe	N	Richtlinie		Umsetzung	
		n	Prozent	n	Prozent
CDU/CSU	73	21	28,8	63	86,3
SPD	44	10	22,7	39	88,6
FDP	126	46	36,5	109	86,5
Bündnis 90/Grüne	139	35	25,2	124	89,2
Die Linke/PDS	201	91	45,3	171	85,1
AfD	79	66	83,5	69	87,3
BSW	1	1	100	0	0,0
<b>Gesamt</b>	<b>663</b>	<b>270</b>	<b>40,7</b>	<b>575</b>	<b>86,7</b>

Quelle: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (<https://dip.bundestag.de>), Zeitraum: 12. Wahlperiode (1990–1994) bis 20. Wahlperiode (2021–2025); eigene Auswertungen/Berechnungen

Auf den ersten Blick ist zu erkennen, dass Oppositionsfraktionen bzw. -gruppen ihre Gegenstimmen wesentlich seltener mit Inhalten der Richtlinie als mit Formen und Mitteln der innerstaatlichen Umsetzung begründen (mit Ausnahme des BSW bei allerdings nur einem Redebeitrag). Allein bei der AfD-Fraktion sind die Prozentwerte bei beiden Begründungsarten ähnlich hoch, was primär darauf zurückzuführen ist, dass sich Abgeordnete in 56 Reden gegen die jeweilige Richtlinie *und* gegen deren Umsetzung aussprachen. Während sich die Fraktionen darin unterscheiden, wie oft sie den Entwurf (auch) aufgrund der Richtlinie abgelehnt haben, weichen sie bei Umsetzungsmaßnahmen nur geringfügig vom Mittelwert ab. Alle Fraktionen, das BSW ausgenommen, forderten in über 85 Prozent ihrer Reden, dass die Richtlinie anders in nationales Recht übertragen werden solle, ganz unabhängig davon, wie häufig sie gegen Umsetzungsgesetze stimmen, wie viele Wahlperioden sie an der Regierung beteiligt waren und wie euroskeptisch sie grundsätzlich eingestellt sind. Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass Oppositions-

fraktionen Aussprachen in erster Linie nutzen, um sich an der amtierenden Regierung und nicht an der EU abzuarbeiten.

Ein gewichtiger inhaltlicher Unterschied ist jedoch, dass nur Sprecher der AfD die Regierung dafür anprangerten, die Richtlinie überhaupt in nationales Recht zu übertragen, während die anderen Fraktionen inklusive Die Linke/PDS europarechtliche Umsetzungspflichten im Grundsatz anerkannt haben. Zudem lässt sich nach Durchsicht der Reden sagen, dass SPD und vor allem Grüne die Regierung im Regelfall dafür kritisierten, dass Richtlinien ihrer Auffassung nach zu restriktiv oder teilweise sogar nicht hinreichend umgesetzt würden, um den Vorgaben zu entsprechen. Wenn also diese beiden Fraktionen gegen Gesetzentwürfe stimmten, dann überwiegend, weil sie nicht weniger, sondern mehr Integration bzw. Regulierung wollten. Stattdessen lehnten die Fraktionen von CDU/CSU und vor allem FDP vorrangig Umsetzungsgesetze ab, wenn sie der Meinung waren, man hätte die Richtlinie auch effektiver bzw. minimaler umsetzen können, um Unternehmen weniger Bürokratielasten aufzubürden oder neue Rechtsvorschriften zu vermeiden, die dem Richtlinien text gar nicht zu entnehmen seien. Selbst wenn Oppositionsfraktionen also nahezu gleich oft aufgrund von Umsetzungsmaßnahmen gegen Gesetzentwürfe votierten, spiegeln sich in den Gründen und Motiven ganz unterschiedliche Einstellungsmuster zur Reichweite und Ausrichtung von EU-Politik (ähnlich schon Wimmel 2018).

Bei den Ablehnungsquoten aufgrund der Richtlinie selbst liegen hingegen signifikante Fraktionsunterschiede vor: SPD und Grüne begründeten ihre Gegenstimmen am seltensten mit Richtlinieninhalten, gefolgt von der Unionsfraktion und der FDP, deren Sprecher schon in mehr als jeder dritten Rede (auch) Kritik an der Richtlinie übten. Die Linke/PDS, vor allem aber die AfD mit einem Wert von 83,5 Prozent heben sich in dieser Rechnung deutlich von anderen Fraktionen ab. Sie nutzten ihre Redezeiten wesentlich häufiger, um sich nicht nur gegen die Regierung, sondern auch gegen die Politik der EU in Stellung zu bringen. Das BSW beteiligte sich nur an einer einzigen Aussprache, sodass der Prozentwert ohne Aussagekraft ist. Ein Abgleich dieser Zahlen mit dem Abstimmungsverhalten in Tabelle 2 zeigt, dass Fraktionen, die eh schon relativ selten Umsetzungsgesetze ablehnen, meistens nicht die Richtlinie als Grund anführen. Nur die Linksfraktion, die anteilig gegen weniger Gesetzentwürfe als CDU/CSU und FDP stimmte, verwies in Reden häufiger auf Richtlinieninhalte. Ferner bestätigt sich, dass mehr Wahlperioden in Regierungsverantwortung dazu führen, dass Fraktionen ihre Gegenstimmen seltener mit der Richtlinie rechtfertigen. Allein die CDU/CSU-Fraktion passt nicht ganz ins Schema, weil sie einen leicht höheren Prozentwert aufweist als die Grünen-Fraktion, obwohl die Grünen seltener an Regierungskoalitionen beteiligt waren. Wenig überraschend ist, dass euroskeptische Fraktionen am Rednerpult viel häufiger Richtlinien ins Visier nehmen als proeuropäische Fraktionen.

Eine vertiefte Auswertung der Daten offenbart allerdings, dass sich die Prozentanteile bei einigen Fraktionen über die Wahlperioden maßgeblich verschoben haben. Grüne und die damalige PDS stimmten in den 1990er Jahren zwar relativ selten gegen Gesetzentwürfe, aber wenn dann überwiegend aufgrund der Richtlinie, insbesondere bei Liberalisierungen und Privatisierungen im Rahmen der Binnenmarktintegration. Ab der ersten Großen Koalition unter Kanzlerin Merkel in der 16. Wahlperiode (2005 bis 2009) sinken die Anteile dann kontinuierlich, bei den Grünen auf zuletzt nur noch 10,7 Prozent in der 19. Wahlperiode (2017 bis 2021). Ein ähnlich starker Rückgang lässt sich für die Linksfraktion feststellen: Während die PDS in den frühen Wahlperioden noch fast alle Ablehnungen mit Richtlinieninhalten begründete, passte die Linke ihre Begründungsweise immer mehr den Grünen an, sodass der Prozentanteil unter der Ampel-Regierung (2021 bis 2025) bei nur noch 15,4 Prozent lag. Ein komplett gegenteiliger Trend zeigt sich bei den Fraktionen von CDU/CSU und FDP: Stimmte die Unionsfraktion während der rot-grünen Regierungsjahre (1998 bis 2005) nur sehr selten aufgrund der Richtlinie gegen Umsetzungsgesetze, stieg der Anteil in der Ampelkoalition auf 48,3 Prozent, darunter zahlreiche Richtlinien, die zu Zeiten unionsgeführter Bundesregierungen auf europäischer Ebene beschlossen worden waren. Bei der FDP-Fraktion belief sich der Anteil zuerst lediglich auf 17,2 Prozent und verdreifachte sich bis zur 19. Wahlperiode auf 57,8 Prozent, d.h. in mehr als jeder zweiten Rede begründeten Abgeordnete die ablehnende Haltung der FDP-Fraktion (auch) mit Inhalten der Richtlinie. Bei SPD und AfD hingegen blieben die jeweiligen Prozentwerte weitgehend stabil.

## 5. Schlussfolgerungen

Oppositionsfraktionen im Bundestag lehnen häufig und verstärkt Gesetzentwürfe zur innerstaatlichen Umsetzung von EU-Richtlinien ab. Anhand einer Inhaltsanalyse von Aussprachen im Zeitraum von 1990 bis 2025 konnte nachgewiesen werden, dass Gegenstimmen in erster Linie mit der Art und Weise der Übertragung in nationales Recht begründet werden. Sprecher aller Fraktionen nutzen ihre Redezeiten fast gleichermaßen, um die amtierende Regierung für eine aus ihrer Perspektive verfehlte Umsetzungspraxis anzuprangern. Zugleich zeigen die Daten, dass selbst Fraktionen, die oft in Regierungsverantwortung standen und sich dem proeuropäischen Lager zurechnen, regelmäßig Inhalte von umzusetzenden Richtlinien ins Visier nehmen. Insbesondere bei Abgeordneten aus den Reihen von CDU/CSU und FDP lässt sich in jüngeren Wahlperioden ein starker Trend in diese Richtung beobachten, während die Kritik von Grünen und Linken mittlerweile kaum noch an die EU adressiert ist.

Diese Befunde veranschaulichen, wie sehr sich euroskeptische Einstellungsmuster im bürgerlich-liberalen Lager ausgebildet und verfestigt haben. Nicht nur

Redner der AfD, sondern auch von CDU/CSU und FDP nutzen Aussprachen zu Umsetzungsgesetzen immer öfter, um bereits in Kraft getretene Richtlinien zu hinterfragen. Die Stoßrichtung der Kritik bezieht sich unisono auf zu viele und zu kleinteilige Regulierungen vor allem in der Klima- und Umweltschutzpolitik, aber auch im Sozial-, Arbeits- und Beschäftigungsrecht. Ein wesentlicher Unterschied zur AfD liegt allerdings (bislang) darin, dass Union und Liberale nicht die Regierung aufforderten, Richtlinien gar nicht umzusetzen und anzuwenden. Im linken Lager hingegen ist Opposition gegen die Politik der EU seit dem Amtsantritt von Kanzlerin Merkel rückläufig und inzwischen nahezu verstummt. Wenn Grüne und Linke heute gegen Gesetzentwürfe stimmen, dann ganz überwiegend, weil sie sich eine integrationsfreundlichere Umsetzung gewünscht hätten.

In der Rückschau lassen die Ergebnisse darauf schließen, dass sich die politische Agenda der EU immer mehr zugunsten der Interessen linksgerichteter Parteien verschoben hat. Tatsächlich waren die Schwerpunktthemen der letzten Dekade, angefangen beim „Green Deal“, mit dem die Kommission das Ziel verfolgt, den Ausstoß von CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu senken, über den „Digital Services Act“ bis hin zur umstrittenen Lieferkettenrichtlinie, linksgrüne Herzensprojekte, die ohne Schützenhilfe aus Brüssel in den meisten Mitgliedstaaten sicher keine Gesetzeskraft erlangt hätten. Gleichzeitig versäumte es die EU nach Ansicht vieler liberaler Ökonomen, den Wirtschafts- und Industriestandort zu stärken, um Wertschöpfung zu erzielen und im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob die EU trotz aller Kritik unbeirrt an ihrer strikten Regulierungs- und Verbotspolitik festhält oder wir eine Rückbesinnung auf die Gründungsideen der europäischen Integration erleben.

## Literatur

- Beichelt, Timm 2024: Bundesregierung: Entscheidungsprozesse und europapolitische Koordinierung. In: Mathias Jopp/Funda Tekin (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 121–134.
- Brendler, Viktoria 2022a: Die mitgliedstaatliche Umsetzung von EU-Recht – konzeptionelle und methodische Perspektiven auf einen vielschichtigen Forschungsgegenstand. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 32 (4), 817–837.
- Brendler, Viktoria 2022b: Die Implementation europäischer Erneuerbare-Energien-Politik. Der Einfluss nationaler Institutionen und Interessen auf die EU-Rechtsumsetzung, Wiesbaden: Springer VS.

- Funke, Andreas 2010: Umsetzungsrecht. Zum Verhältnis von internationaler Sekundärrechtsetzung und deutscher Gesetzgebungsgewalt, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Helms, Ludger 2002: Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen, Opladen: Leske & Budrich.
- Herok, Joel 2021: Rechtsangleichung durch Richtlinien. Konzeption und Entwicklung der europäischen Rechtsetzung zwischen Staatengebundenheit und gesetzgeberischer Gestaltungsmacht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ionescu, Emanuel C. 2016: Innerstaatliche Wirkungen des Vertragsverletzungsverfahrens. Die Aufsichtsklage im föderalen Gefüge der Europäischen Union, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ismayr, Wolfgang 2013: Der Deutsche Bundestag, 3. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Knill, Christoph 2008: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kropp, Sabine 2013: Information und Kontrolle im Deutschen Bundestag. Exekutive und regierungstragende Fraktionen in europäisierten Fachpolitiken. In: Birgit Eberbach-Born/Sabine Kropp/Andrej Stuchlik/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden: Nomos, 179–200.
- Kümpers, Anne Charlotte 2023: Das Gold-Plating europäischer Richtlinien. Zum Vergleich der Umsetzungspraxis in Deutschland und Frankreich, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Küstners, Hanns Jürgen (Hrsg.) 2014: Deutsche Europapolitik christlicher Demokraten. Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel (1945–2013), Düsseldorf: Droste.
- Niedermayer, Oskar 2024: Deutsche Parteien und Europa. In: Mathias Jopp/Funda Tekin (Hrsg.), Deutsche Europapolitik. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 195–208.
- Niedobitek, Matthias 2020: Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren. Die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Union. In: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Wiesbaden: Springer VS, 597–617.
- Payrhuber, Melanie/Ulrich Stelkens 2019: „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien: Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? Zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregelungsrichtlinien. In: Europarecht 54 (2), 190–221.

- Schöne, Helmar 2020: Oppositionsarbeit im Parlamentsalltag – eine mikropolitische Perspektive. In: Stephan Bröchler/Manuela Glaab/Helmar Schöne (Hrsg.), *Kritik, Kontrolle, Alternative. Was leistet die parlamentarische Opposition?* Wiesbaden: Springer VS, 141–162.
- Sieberer, Ulrich 2022: Der Bundestag als Arena: Institutionelle Macht, Akteursanreize und selektive Nutzungsmuster. In: Lisa H. Anders/Dorothee Riese (Hrsg.), *Politische Akteure und Institutionen in Deutschland. Eine forschungsorientierte Einführung in das politische System*, Wiesbaden: Springer VS, 135–154.
- Treib, Oliver 2004: *Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien*, Frankfurt am Main: Campus.
- Wimmel, Andreas 2016: Verhandeln im Schatten von Vetomacht: Der Einfluss der Opposition im Bundestag auf die Euro-Rettungspolitik. In: Miriam Hartlapp/Claudia Wiesner (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie im Mehrebenensystem der EU, Sonderband der Zeitschrift für Politikwissenschaft 01/2016*, Wiesbaden: Springer VS, 195–214.
- Wimmel, Andreas 2018: Parteipositionen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion im 19. Deutschen Bundestag. In: *integration* 41 (4), 273–292.
- Wimmel, Andreas 2023: Opposition gegen die Umsetzung von EU-Recht im Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 54 (1), 87–104.