

Strona główna>Prawodawstwo i orzecznictwo>Ustawodawstwo krajowe

## Recht der Mitgliedstaaten

Diese Seite informiert über das deutsche Rechtssystem.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer, föderaler und sozialer Rechtsstaat. Die Grundrechte bilden zusammen mit den Grundsätzen eines demokratischen, föderalen und sozialen Rechtsstaats den unantastbaren Kern der deutschen Verfassung, über deren Einhaltung das Bundesverfassungsgericht wacht.

### Rechtsquellen

Das Grundgesetz ist die deutsche Verfassung. Es gibt den Rahmen für die Rechts- und Werteordnung der Bundesrepublik Deutschland vor. In ihm ist Folgendes niedergelegt:

- die Grundrechte als oberste Leitprinzipien
- die staatliche Grundordnung sowie die wichtigsten Ordnungsprinzipien des Staates und seiner höchsten Organe
- die Grundsätze für die Wahlen zum Bundestag
- die Stellung und die Rechte der frei gewählten Bundestagsmitglieder
- die Organisation und Arbeitsweise des Bundestags.

### Typologie der Rechtsakte - Beschreibung

In Deutschland sind die Verfassung, die Gesetze, die Rechtsverordnungen und die Satzungen die wesentlichen **geschriebenen Rechtsquellen**. Daneben treten als **ungeschriebene Rechtsquellen** die allgemeinen Regeln des Völkerrechts und das Gewohnheitsrecht. Die Rechtsprechung ist grundsätzlich keine Rechtsquelle, auch wenn ihr in der Praxis eine wichtige Rolle zukommt. Allein gewissen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts kommt Gesetzeskraft zu.

Deutschland ist ein föderaler Staat mit 16 Bundesländern. Folglich gibt es **Bundesgesetze**, deren Geltungsbereich sich über das gesamte Gebiet der Bundesrepublik erstreckt, und **Ländergesetze**, die nur in dem betreffenden Bundesland Anwendung finden. Jedes Bundesland hat seine eigene Verfassung und im Rahmen der ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechte auch die Befugnis, Gesetze sowie Rechtsverordnungen und Satzungen zu erlassen. Die **Gesetzgebungskompetenzen** des Bundes und der Länder sind im Grundgesetz detailliert geregelt. Die Länder haben die Gesetzgebungskompetenz inne, soweit diese nicht im Grundgesetz dem Bund übertragen wurde. Die wesentlichen Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes ergeben sich aus Artikel 71 bis 74 GG. Daneben werden an verschiedenen Stellen des Grundgesetzes weitere Gesetzgebungskompetenzen des Bundes vorgesehen.

### Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Artikel 71 Grundgesetz).

Gemäß Artikel 73 Grundgesetz hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung unter anderem über: die auswärtigen Angelegenheiten, die Verteidigung (einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung), die Staatsangehörigkeit, die Freizügigkeit, das Passwesen, das Melde- und Ausweiswesen, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung, das Währungs-, Geld- und Münzwesen, die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets, den Luftverkehr, die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und das Waffen- und Sprengstoffrecht.

### Konkurrierende Gesetzgebung

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht in demselben Bereich abschließend Gebrauch macht (Artikel 72 Grundgesetz). Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich unter anderem auf die folgenden **Gebiete**: das bürgerliche Recht, das Strafrecht, den Straßenverkehr, das Vereinsrecht, das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer, das Recht der Wirtschaft, das Arbeitsrecht und bestimmte Aspekte des Verbraucherschutzes. Auf bestimmten in Artikel 74 Grundgesetz aufgezählten Gebieten, die in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung fallen, hat der Bund das Gesetzgebungsrecht nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Das Grundgesetz regelt auch den Fall der Kollision zwischen Bundes- und Landesrecht. Die grundlegende Regel ist in Artikel 31 Grundgesetz festgeschrieben: **„Bundesrecht bricht Landesrecht“**. Dieses Prinzip findet unbeschadet der Rangordnung der kollidierenden Rechtsnormen Anwendung, so dass beispielsweise eine Rechtsverordnung des Bundes Vorrang vor einer Landesverfassung hat.

### Normenhierarchie

An der Spitze der innerstaatlichen Normenpyramide steht das Grundgesetz. Es hat einen höheren Rang als alle anderen innerstaatlichen Rechtsquellen. Als Verfassung bildet es die Grundlage der gesamten deutschen Rechtsordnung. In Deutschland muss jede Rechtsvorschrift sowohl formell als auch materiell verfassungsmäßig sein. Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz legt diesbezüglich fest, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind. Die in Artikel 1 bis 19 Grundgesetz niedergelegten Grundrechte binden die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht (Artikel 1 Absatz 3). **Der Vorrang des Grundgesetzes** wird letztendlich durch das Bundesverfassungsgericht durchgesetzt. Nur das Bundesverfassungsgericht kann im Falle der Verfassungswidrigkeit eines Parlamentsgesetzes dieses für nichtig erklären.

Artikel 79 Absatz 2 legt fest, dass die **Änderung** des Grundgesetzes der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats bedarf. Der Bundesrat ist das Organ, durch das die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Bestimmte Kerngehalte des Grundgesetzes, nämlich die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze, sind einer Änderung gänzlich entzogen (Artikel 79 Absatz 3).

Unterhalb der Verfassung, aber über den Gesetzen des Bundes und der Länder stehen die **allgemeinen Regeln des Völkerrechts**. Zu diesen gehören das Völkergewohnheitsrecht sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts, nicht aber das Völkervertragsrecht. Das Grundgesetz legt ausdrücklich fest, dass die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts sind, den Gesetzen vorgehen und Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebiets erzeugen (Artikel 25). Zu den für den Einzelnen bedeutsamen – also individualschützenden – allgemeinen Regeln des

Völkerrechts zählen insbesondere die als zwingendes Völkerrecht einzustufenden Menschenrechte, die Gewährleistung eines angemessenen Rechtsschutzes für Ausländer oder der Grundsatz der Spezialität, wonach ein Strafverfahren durch die Auslieferungsbewilligung des fremden Staates begrenzt wird.

**Die einfachen Gesetze** stehen unterhalb der Verfassung. Sie werden vom Bundestag unter Mitwirkung des Bundesrats beschlossen. Gesetzentwürfe können von der Bundesregierung, vom Bundesrat sowie aus der Mitte des Bundestags (von einer Fraktion oder mindestens 5 % der Mitglieder) im **Bundestag** eingebracht werden. Das Grundgesetz legt die Fälle fest, in denen der Gesetzesbeschluss des Bundestags der Zustimmung des **Bundesrats** bedarf (nach den Statistiken, die der **Bundesrat** auf seiner Website veröffentlicht, sind dies derzeit etwa 45 % aller Gesetze). Gegen die übrigen Gesetzesbeschlüsse kann der Bundesrat nur einen Einspruch einlegen, den der Bundestag zurückweisen kann. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat kann ein gemeinsames Gremium zur Beratschlagung der Gesetzentwürfe (der so genannte Vermittlungsausschuss) angerufen werden. Dieser besteht aus der gleichen Anzahl Mitglieder aus dem Bundestag und dem Bundesrat (derzeit 16). Der Vermittlungsausschuss soll Einigungsvorschläge ausarbeiten, kann aber nicht selbst an Stelle von Bundestag und Bundesrat entscheiden.

**Rechtsverordnungen** stehen im Rang unterhalb der Gesetze. Sie werden von der Bundesregierung, einem Bundesminister oder einer Landesregierung erlassen. **Satzungen** sind rangniedriger als Rechtsverordnungen. Sie werden von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts – z. B. einer Gemeinde – erlassen.

## Institutioneller Rahmen

### Organe der Legislative

**Die Gesetzgebung** ist in der Bundesrepublik Deutschland die Aufgabe der Parlamente. Der deutsche Bundestag ist somit das wichtigste Organ der Legislative. Er beschließt – unter Beteiligung des Bundesrats – alle Gesetze, die in den Kompetenzbereich des Bundes fallen.

Die Abgeordneten und Fraktionen des Bundestags können – genau wie der Bundesrat und die Bundesregierung – **Entwürfe** für neue Gesetze oder für Änderungsgesetze in den Bundestag einbringen. Hier findet dann nach einem genau festgelegten Ablauf die Debatte, Beratung und Abstimmung über den Gesetzentwurf statt.

Da die Länder im föderalen System Deutschlands einen wesentlichen Anteil an der Staatsgewalt haben, ist der **Bundesrat** auch am Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Er bekommt **alle Gesetze zur Abstimmung vorgelegt** und kann – abhängig von der Art des Gesetzes – einen Entwurf sogar scheitern lassen.

Weitere Informationen gibt es auf den Webseiten des **Bundestags**.

### Gesetzgebungsverfahren

#### Weg der Gesetzgebung

Die meisten Entwürfe beziehungsweise Vorlagen erarbeitet die Bundesregierung. Sie hat als zentrale steuernde Ebene die meisten Erfahrungen mit der Umsetzung und erfährt direkt, wo in der Praxis Bedarf an neuen gesetzlichen Regelungen besteht.

Entwürfe für neue Gesetze können aber nicht nur von der Bundesregierung kommen. Auch der Bundesrat und Bundestagsabgeordnete haben das Recht, **Gesetzentwürfe einzubringen**.

#### Initiativen von Bundesregierung oder Bundesrat

Wenn die Bundesregierung ein Gesetz ändern oder einführen möchte, muss der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin den Gesetzentwurf zunächst dem **Bundesrat** zuleiten.

Der Bundesrat hat dann in der Regel sechs Wochen Zeit, um eine Stellungnahme abzugeben, zu der sich die Regierung wiederum schriftlich äußern kann. Danach leitet der Bundeskanzler bzw. die Bundeskanzlerin den Entwurf mit der Stellungnahme des Bundesrats an den Bundestag weiter. Eine Ausnahme von diesem Ablauf bildet das **Haushaltsgesetz**: Hier werden Gesetzentwürfe zugleich an Bundesrat und Bundestag gesendet.

Für die Gesetzesinitiative des Bundesrats gilt ein ähnliches Verfahren. Nachdem sich die Mehrheit der Bundesratsmitglieder für einen Gesetzentwurf entschieden hat, geht der Entwurf zunächst an die Bundesregierung. Sie versieht ihn normalerweise innerhalb von sechs Wochen mit einer Stellungnahme und leitet ihn dann dem Bundestag zu.

#### Initiativen aus der Mitte des Bundestags

Gesetzentwürfe können auch von Abgeordneten des Bundestags initiiert werden: entweder **von mindestens einer Fraktion oder von mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestags**.

Solche Entwürfe müssen nicht erst dem Bundesrat vorgelegt werden. Deshalb bringt die Regierung besonders **eilbedürftige Gesetzentwürfe** über ihre Bundestagsfraktionen ein.

#### Verteilung der Vorlage

Bevor ein Gesetzentwurf im Bundestag beraten werden kann, muss er zunächst dem Bundestagspräsidenten zugeleitet und von der Verwaltung registriert werden.

Im Anschluss wird er dann an alle Mitglieder des Bundestags, des Bundesrats und an die Bundesministerien verteilt, sei es in Papierform oder – in der Regel – auf elektronischem Weg.

Sobald der Gesetzentwurf auf der **Tagesordnung des Plenums** steht, hat er den ersten Teil seines Wegs geschafft: Er steht nun vor seinem öffentlichen und **offiziellen Auftritt** im Bundestag.

#### Drei Lesungen im Plenum

In der Regel durchlaufen Gesetzentwürfe im Plenum des Bundestags drei Beratungen – die so genannten Lesungen.

In der ersten Lesung findet nur dann eine Aussprache statt, wenn sie im Ältestenrat (dem geschäftsführenden Gremium des Bundestags) vereinbart oder von einer der Fraktionen verlangt wird. Dies geschieht meist bei besonders umstrittenen oder für die Öffentlichkeit interessanten Gesetzgebungsvorhaben. Vorrangiges Ziel der ersten Lesung ist es, auf Basis der Empfehlungen des Ältestenrates **einen oder mehrere Ausschüsse zu bestimmen**, die sich mit dem Gesetzentwurf fachlich auseinandersetzen und ihn für die zweite Lesung vorbereiten.

Werden mehrere Ausschüsse bestimmt, so erhält ein Ausschuss die Federführung. Er ist somit verantwortlich für den Fortgang des Verfahrens. Die anderen Ausschüsse haben mitberatende Funktion.

#### Arbeit in den Ausschüssen

Die **Detailarbeit der Gesetzgebung** findet in den ständigen Ausschüssen statt, die mit Abgeordneten aller Fraktionen besetzt sind. Die Ausschussmitglieder arbeiten sich in die Materie ein und beraten sich in Sitzungen. Sie können auch Interessenvertreter und Experten zu öffentlichen Anhörungen einladen. Parallel zur Ausschussarbeit bilden die Fraktionen **Arbeitsgruppen**, in denen sie ihre eigenen Positionen fachlich erarbeiten und definieren.

In den Ausschüssen werden nicht selten Brücken zwischen den Fraktionen gebaut. Im Zusammenspiel von Regierungs- und Oppositionsfraktionen werden die meisten Gesetzentwürfe mehr oder weniger stark überarbeitet.

Nach Abschluss der Beratungen **legt** der federführende Ausschuss **dem Plenum einen Bericht** über den Verlauf und die Ergebnisse der Beratungen **vor**. Seine Beschlussempfehlungen sind die Grundlage für die nun folgende zweite Lesung im Plenum.

#### Aussprache in der zweiten Lesung

Vor der zweiten Lesung haben alle Abgeordneten die veröffentlichte **Beschlussempfehlung** in gedruckter Form erhalten. So sind sie für die Aussprache gut vorbereitet. Außerdem haben die Fraktionen zuvor in internen Sitzungen ihre Position noch einmal abgestimmt, damit sie in der öffentlichen zweiten Sitzung Geschlossenheit demonstrieren können.

Nach der allgemeinen Aussprache können alle Bestimmungen des Gesetzentwurfs einzeln aufgerufen werden. In der Regel wird aber direkt über den gesamten Gesetzentwurf abgestimmt.

Jedes Mitglied des Parlaments kann **Änderungsanträge** stellen, die dann im Plenum direkt behandelt werden. Beschließt das Plenum Änderungen, muss die neue Fassung des Gesetzentwurfs zunächst gedruckt und verteilt werden. Mit der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder kann dieses Verfahren jedoch abgekürzt werden. Dann kann unmittelbar die dritte Lesung beginnen.

#### **Abstimmung in der dritten Lesung**

In der dritten Lesung findet eine erneute Aussprache nur dann statt, wenn dies von einer Fraktion oder von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten des Bundestags verlangt wird.

Auch Änderungsanträge sind nun nicht mehr von einzelnen Abgeordneten, sondern nur noch von Fraktionen oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestags und auch nur zu Änderungen aus der zweiten Lesung zulässig.

Am Ende der dritten Lesung erfolgt die Schlussabstimmung. Auf die Frage des Bundestagspräsidenten nach Zustimmung, Gegenstimmen und Enthaltungen erheben sich die Abgeordneten von ihren Plätzen.

Hat der Gesetzentwurf die notwendige Mehrheit im Bundestag gefunden, wird er als Gesetz dem Bundesrat zugeleitet.

#### **Zustimmung des Bundesrats**

Durch den Bundesrat wirken die Länder bei jedem Gesetz mit. Ihre Mitwirkungsrechte sind dabei genau festgelegt.

Der Bundesrat kann keine Änderungen an dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz vornehmen. Stimmt er dem Gesetz aber nicht zu, so kann er den

**Vermittlungsausschuss** anrufen. Im Vermittlungsausschuss sitzen in gleicher Anzahl Mitglieder des Bundestags und des Bundesrats.

Bei manchen Gesetzen ist die Zustimmung des Bundesrats zwingend erforderlich. Das sind zum Beispiel Gesetze, die die Finanzen und Verwaltungszuständigkeit der Länder betreffen.

Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundestag ein Gesetz auch dann in Kraft treten lassen, wenn es im Vermittlungsausschuss zu keiner Einigung gekommen ist. Dazu ist aber in einer erneuten Abstimmung im Bundestag eine absolute Mehrheit erforderlich.

#### **Inkrafttreten**

Nachdem der Gesetzentwurf den Bundestag und den Bundesrat passiert hat, muss er noch weitere Stationen durchlaufen, bevor er als Gesetz in Kraft treten kann.

Das beschlossene Gesetz wird zunächst gedruckt und dem **Bundeskanzler bzw. der Bundeskanzlerin** sowie dem zuständigen **Fachminister** zur **Gegenzeichnung** zugeleitet.

Anschließend erhält der Bundespräsident das Gesetz zur Ausfertigung. Er prüft, ob es **verfassungsgemäß** zu Stande gekommen ist und nicht inhaltlich offenkundig gegen das Grundgesetz verstößt. Danach unterschreibt er es und lässt es im **Bundesgesetzblatt** veröffentlichen.

Damit ist das Gesetz verkündet. Ist kein besonderes Datum des Inkrafttretens im Gesetz genannt, gilt es automatisch ab dem 14. Tag nach der Ausgabe des Bundesgesetzblattes.

Weitere Informationen gibt es auf den Webseiten des [Bundestags](#).

#### **Rechtsdatenbanken**

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesamt für Justiz stellen auf der Seite [Gesetze im Internet](#) für interessierte Bürgerinnen und Bürger nahezu das gesamte aktuelle Bundesrecht kostenlos im Internet bereit. Die Gesetze und Rechtsverordnungen können in ihrer jeweils geltenden Fassung abgerufen werden. Sie werden durch die Dokumentationsstelle im Bundesamt für Justiz fortlaufend konsolidiert.

Zahlreiche wichtige Gesetze sind dort auch auf [Englisch](#) verfügbar. Auf der Seite [Rechtsprechung im Internet](#) werden ausgewählte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, der obersten Gerichtshöfe des Bundes sowie des Bundespatentgerichts ab dem Jahr 2010 kostenlos im Internet bereitgestellt.

Darüber hinaus stellt die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat auf der Seite [Verwaltungsvorschriften im Internet](#) eine umfangreiche Datenbank mit aktuellen Verwaltungsvorschriften der obersten Bundesbehörden kostenlos im Internet bereit.

Da die Bundesrepublik Deutschland ein föderaler Staat ist, regeln die Länder die Veröffentlichung ihres Landesrechts selbst. Sie haben hierzu eigene Internetangebote eingerichtet, die auf dem [Justizportal des Bundes und der Länder](#) verlinkt sind.

#### **Links zum Thema**

[Bundesgesetzblatt](#)

[Gesetze im Internet](#)

[Englischsprachige Gesetzesübersetzungen bei Gesetze im Internet](#)

[Verwaltungsvorschriften im Internet](#)

[Justizportal des Bundes und der Länder](#)

[Bundestag](#)

[Bundesrat](#)

[Bundesregierung](#)

[Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge](#)

[Bundesanzeiger](#)

Letzte Aktualisierung: 10/11/2020

Die verschiedenen Sprachfassungen dieser Seite werden von den betreffenden Mitgliedstaaten verwaltet. Die Übersetzung wurde vom Übersetzungsdienst der Europäischen Kommission angefertigt. Es kann sein, dass Änderungen der zuständigen Behörden im Original in den Übersetzungen noch nicht berücksichtigt wurden. Die Kommission übernimmt keinerlei Verantwortung oder Haftung für Informationen, die dieses Dokument enthält oder auf die es verweist. Angaben zum Urheberrechtsschutz für EU-Websites sind dem rechtlichen Hinweis zu entnehmen.

Angesichts des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union werden die länderspezifischen Inhalte auf dieser Website derzeit von den Mitgliedstaaten aktualisiert. Falls Inhalte diesem Austritt noch nicht Rechnung tragen, ist dies unbeabsichtigt und wird berichtigt.