

## Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Werner Schulz (Berlin) und der Gruppe  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
— Drucksache 12/3006 —

### Verfassungsrechtliche Notwendigkeit der Neuwahl der ostdeutschen Landesregierungen nach Inkrafttreten der jeweiligen Verfassungen

§ 23 Abs. 2 des Ländereinführungsgesetzes stellt in Satz 2 ausdrücklich klar, daß die erstgewählten Regierungen der neuen Bundesländer vorläufige Landesregierungen sind. Ihr Mandat endet mit dem Inkrafttreten der jeweiligen Landesverfassung.

§ 23 Abs. 3 des Ländereinführungsgesetzes lautet: „Nach Inkrafttreten der Landesverfassung wird die Landesregierung nach den Bestimmungen dieser Verfassung gebildet.“

Die Fraktion Bündnis '90/Grüne im Sächsischen Landtag hat daher unmittelbar nach Annahme der Sächsischen Verfassung durch den Landtag im Präsidium des Sächsischen Landtags beantragt, die Neuwahl der Sächsischen Regierung durch den Landtag auf die Tagesordnung zu setzen.

Das Präsidium des Sächsischen Landtags hat dies abgelehnt. Die Landtagsverwaltung und die Mehrheit des Präsidiums sind der Auffassung, die genannten Vorschriften des Ländereinführungsgesetzes seien unanwendbar.

Artikel 56 der neuen Sächsischen Verfassung regelt, daß der Landtag vier Monate nach der Erledigung des Amtes des Ministerpräsidenten von Verfassungs wegen aufgelöst ist.

1. Gilt nach Ansicht der Bundesregierung das Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990, insbesondere dessen § 23, als Recht der jeweiligen Länder oder als partikulares Bundesrecht (Staats- und Organisationsrecht des Bundes) fort?

Die gemäß Anlage II Kapitel II Sachgebiet A Abschnitt II, Artikel 9 Abs. 2 des Einigungsvertrages (EV) i. V. m. Artikel 1 des Einigungsvertragsgesetzes mit Änderungen in Kraft gebliebenen Bestimmungen des Ländereinführungsgesetzes vom 22. Juli 1990 (LEG) gelten gemäß Artikel 9 Abs. 4 EV als (partiell) Bundes-

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers des Innern vom 22. Juli 1992 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

recht fort, weil sie nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes einen Gegenstand der Bundesgesetzgebung betreffen. Diese Auffassung hat die Bundesregierung bereits in ihrer Stellungnahme vom 29. Januar 1991 in einem vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluß vom 10. März 1992 gemäß § 24 BVerfGG verworfenen Verfahren der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sächsischen Landtag gegen das Gesetz zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit des Sächsischen Landtags und der sächsischen Landesregierung (Vorschaltgesetz) vom 27. Oktober 1990 vertreten.

Ländereinführung ist als Materie der Bundesgesetzgebung im Kompetenzkatalog des Grundgesetzes nicht ausdrücklich geregelt. Hierzu bestand allerdings für den Verfassungsgeber von 1949 angesichts der vorhandenen Länderstruktur auch kein Anlaß; er konnte sich vielmehr auf die Garantie der Gliederung des Bundes in Länder (Artikel 79 Abs. 3 GG) und die Regelung der verwandten Materie der Neugliederung des Bundesgebietes (Artikel 29, 118 GG) beschränken. Die Kompetenz zur Länderbildung im beigetretenen Teil Deutschlands ergibt sich aber aus der Natur der Sache und aus Artikel 23 Satz 2 GG a. F. Denn nicht existierende Länder können nicht handeln und können sich nicht selber einführen, so daß es sich insofern begriffsnotwendig um eine Angelegenheit handelt, die nur vom Bund geregelt werden kann. Zudem diene die Schaffung einer kompatiblen Gliederung in Länder im beigetretenen Teil Deutschlands unmittelbar der Herstellung der Einheit Deutschlands und war von der Einigungskompetenz des Artikels 23 Satz 2 GG a. F. (BVerfGE 82, 316, 320) umfaßt.

Die Bundeskompetenz und die daraus folgende Fortgeltung als (partiell) Bundesrecht gemäß Artikel 9 Abs. 4 EV bezieht sich insbesondere auch auf § 23 LEG. Bestimmungen über die Aufgabe der erstgewählten Landtage als verfassungsgebende Versammlungen, den Auftrag zur Regierungsbildung und den Vorrang des Landesverfassungsrechts liegen im Rahmen dieser Kompetenz (vgl. BVerfGE 1, 14, 62) und bilden mit den übrigen fortgeltenden Bestimmungen des Ländereinführungsgesetzes eine begrifflich selbständige, in sich abgeschlossene Rechtsmaterie (vgl. dazu näher die Antwort zu Frage 2).

2. Kommt es bei der im Rahmen von Artikel 9 Abs. 2 des Einigungsvertrages gebotenen Qualifikation von Recht der früheren DDR als Bundes- oder Landesrecht nach Ansicht der Bundesregierung auf eine Gesamtbetrachtung des jeweiligen Gesetzes an oder sind einzelne Vorschriften eines Gesetzes einzeln zu betrachten?

Der Begriff „Fortgeltendes Recht“ in Artikel 9 Abs. 4 EV ist – der Entstehungsgeschichte dieser Norm entsprechend (vgl. Denkschrift zum Einigungsvertrag zu Artikel 9) – in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Begriff „Recht“ in Artikel 125 GG auszulegen. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, daß der Begriff „Recht“ in Artikel 125 nicht jede einzelne Bestimmung meinen kann, weil sonst auf vielen Rechtsgebieten ein unübersichtliches Nebeneinander von

bundes- und landesrechtlichen Vorschriften entstehen würde (BVerfGE 4, 178, 183). Andererseits könne „Recht“ im Sinne dieser Norm auch nicht schlechthin gleichbedeutend mit „Gesetz“ sein. Eine dem Zweck des Artikels 125 GG und den praktischen Bedürfnissen Rechnung tragende Auslegung führe zu dem Ergebnis, daß jeweils nur die gesamte Regelung eines bestimmten Sachgebiets, also einer „begrifflich selbständigen, in sich abgeschlossenen Rechtsmaterie“, gemeint sein könne (BVerfGE 4, 178, 183; 28, 119, 144f.). Dies könne zu einem Nebeneinander-Fortbestehen von Bundesrecht und Landesrecht innerhalb eines Gesetzes führen.

Ebenso muß auch für die Frage, ob ein in Anlage II zum Einigungsvertrag aufgeführtes Gesetz der ehemaligen DDR gemäß Artikel 9 Abs. 2 und 4 EV ganz oder nur teilweise als Bundes- oder Landesrecht fortgilt, im Einzelfall ermittelt werden, was als eine selbständige und in sich geschlossene Materie anzusehen ist.

3. Dürfen und können nach Ansicht der Bundesregierung die neuen Länder § 23 Abs. 3 des Ländereinführungsgesetzes abbedingen?

§ 23 Abs. 3 LEG kann als bundesrechtliche Regelung die Verfassungshoheit der Länder in bezug auf die Bildung ihrer Verfassungsorgane und die besondere Stellung der verfassungsgebenden Landesversammlungen (vgl. BVerfGE 1, 14, 61f.) nicht beschränken; vielmehr stellt er ausdrücklich den Vorrang landesverfassungsrechtlicher Regelungen über die Regierungsbildung fest. Mit der Inkraftsetzung der vorläufigen Landesverfassungen in den neuen Bundesländern richtete sich die Regierungsbildung damit allein nach den staatsorganisationsrechtlichen Regelungen des jeweiligen Landesverfassungsrechts. Angesichts dieses Inhalts des § 23 Abs. 2 LEG stellt sich die Frage nach einem „Abbedingen“ dieser Vorschrift durch die neuen Länder nicht.

4. Wenn ja, wann und in welcher Form war das nach Ansicht der Bundesregierung möglich?

Aus den Ausführungen zu Frage 3 ergibt sich, daß § 23 Abs. 2 LEG den Vorrang des jeweiligen Landesverfassungsrechts feststellt. Bezüglich der Form und des Verfahrens zur Setzung landesverfassungsrechtlicher Regelungen kommt es auf die Entscheidung der jeweiligen ersten Landtage in ihrer Funktion als verfassungsgebende Landesversammlungen an. Die Unabhängigkeit der verfassungsgebenden Versammlung eines Gliedstaates bei der Erfüllung ihres Auftrages, die Verfassung zu schaffen, besteht auch hinsichtlich des Verfahrens (BVerfGE 1, 14, 61).

5. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß es mit dem gemäß Artikel 28 Abs. 1 Grundgesetz auch für die Länder geltenden Demokratie- und Rechtsstaatsangebot vereinbar gewesen wäre, wenn die erstgewählten Landtage der neuen Bundesländer schon vor Festlegung der Regierungsform durch die Landesverfassungen auch für den Zeitraum nach dem Inkrafttreten dieser Verfassungen Regierungen gewählt hätten?

Die Bundesregierung nimmt zu hypothetischen Rechtsfragen nicht gutachterlich Stellung.

6. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf, um ihrer Pflicht aus Artikel 28 Abs. 3 Grundgesetz, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch in den (neuen) Ländern zu gewährleisten, zu genügen und die Anwendung von § 23 Abs. 3 des Ländereinführungsgesetzes durchzusetzen?

Es wurde bereits zu den Fragen 1 bis 3 ausgeführt, daß § 23 Abs. 3 LEG nicht etwa kraft Bundesrechts eine Neuwahl der nach den Bestimmungen des jeweiligen Landesverfassungsrechts gebildeten Landesregierungen nach Inkrafttreten der endgültigen Landesverfassungen gebietet, sondern die Bildung der Landesregierungen ausdrücklich den vorrangigen Regeln des Landesverfassungsrechts zuweist. Einen Handlungsbedarf aus der Pflicht aus Artikel 28 Abs. 3 GG zu gewährleisten, daß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundrechten der Bundesverfassung und den Homogenitätsstandards des Artikels 28 Abs. 1 und 2 GG entspricht, sieht die Bundesregierung dementsprechend nicht.