



■ Institutionenbildung in Ostdeutschland

Gesetzgebung in den neuen Bundesländern

1. Normentransfer durch den Einigungsvertrag

Im Augenblick ihrer Neubildung traten die neuen Bundesländer nicht nur in den gesamtdeutsch-europäischen Rechtsraum ein (bestehend aus dem Bundesrecht sowie dem Unionsrecht), sondern sie „erbten“ zudem weite Teile des DDR-Rechts, das in Landesrecht übergeleitet wurde. Im Einigungsvertrag von 1990 regelt Art. 9, dass geltendes DDR-Recht in Kraft bleibt, sofern es nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Landesrecht ist und mit dem Grundgesetz und dem Recht der EU vereinbar ist (Vgl. <http://www.bpb.de/wissen/3A5PT4>). Für diese sehr uneinheitliche Rechtsmaterie, die in vielerlei Hinsicht durch den Einigungsvertrag bereits im Überleitungsprozess verändert wurde, oblag fortan den neuen Bundesländern die Verantwortung. Diese bezog sich nicht nur auf die Modernisierung und Anpassung an neue Vorgaben des Bundes- und Unionsrechts, sondern sie umschloss auch die Pflicht zur Rechtsbereinigung, insoweit sich die Regelungen durch Zeitablauf erledigten. Zudem mussten inhaltliche und systematische Spannungen der übergeleiteten Normen zur „neuen Rechtsordnung“ abgebaut werden.

Gesetzgeber und Verwaltung in den neuen Bundesländern waren bis Mitte der neunziger Jahre zunächst damit beschäftigt, die neuen Staats- und Verwaltungsstrukturen arbeitsfähig zu machen. Erst für die Zeit danach kann gesagt werden, dass die „Lücken“ in der Rechtsordnung geschlossen und eigenständige Regelungen durch die Landesgesetzgeber erlassen wurden bzw. werden.

2. Konsolidierungsprozesse und Rechtsbereinigung

Ab Mitte der 1990er Jahre setzte in der Gesetzgebung ein Konsolidierungsprozess ein. Dieser ist durch den Abbau von Übergangsregelungen und die Herausbildung eigenständiger Regelungsansätze gekennzeichnet. Hierfür können folgende Gesetzeswerke beispielhaft genannt werden:

- Übergang von der (schon demokratisch erneuerten) DDR-Kommunalverfassung zu eigenen Kommunalgesetzen der Länder;
- inhaltliche Fortentwicklung des übergeleiteten DDR-Staatshaftungsgesetzes;
- Umsetzung spezifischer Vorgaben der neuen Landesverfassungen, vor allem im Bereich von Staatszielbestimmungen (Gleichstellung von Frauen und Männern, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen u.ä.)
- schrittweise Modifikation der von den westdeutschen Partnerländern übernommenen Regelungstraditionen.

Zudem begann jetzt in den meisten neuen Bundesländern ein Prozess der Rechtsbereinigung: Zwischenzeitlich ungültige (Übergangs-) Regelungen wurden kenntlich gemacht und außer Kraft gesetzt. Auf diese Weise sollte die Transparenz des Normenbestandes erhöht werden. Meist wurden dazu so genannte Positivkataloge umgesetzt, wonach nur in diesem Katalog aufgeführte Gesetze und Verordnungen fortgelten. Allerdings ist dieser Prozess nicht immer sehr überschaubar verlaufen.



■ Institutionenbildung in Ostdeutschland

Gesetzgebung in den neuen Bundesländern

Eine weitere besondere Herausforderung für die Gesetzgebung in den neuen Bundesländern bestand darin, die Folgen von organisationsrechtlichen Fehlern, welche seitens der Verwaltungen zu Beginn der neunziger Jahre gemacht worden waren, durch Neuregelungen zu heilen: „ungerechte“ Folgen und Belastungen sollten so in Zukunft vermieden werden. Dies betraf vor allem die Heilung von rechtlich unwirksamen Gründungen von Abwasserverbänden und von anderen Organisationen im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsarbeit (siehe Just, LKV 1999, 113 ff.).

3. In der Normalität angekommen

Spätestens mit der Jahrtausendwende sind auch die Gesetzgebungskörperschaften in den neuen Bundesländern in der Normalität angekommen. Die Gesetzgebungsorgane „funktionieren“ mit der gleichen Routine wie in den alten Bundesländern. Durch die vergleichsweise weit gefassten Zuständigkeiten der neu geschaffenen Landesverfassungsgerichte und deren umfangreiche Rechtssprechungstätigkeit (siehe dazu die amtliche Sammlung LVerfGE, die im de Gruyter-Verlag erscheint) ist zudem die Bedeutung des Landesverfassungsrechts gewachsen. Dies hat sich im „Rücktransfer“ dieses Elements der Einigungsfolgen auch auf die alten Bundesländer ausgewirkt.

■ Autor

Winfried Kluth, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt

■ Literaturhinweise

Dobner, Petra/Schüttemeyer, Suzanne S., Der Landtag als Institution und politischer Akteur, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Landespolitik in Sachsen-Anhalt. Ein Handbuch, Magdeburg, 2006, S. 17-43.

Just, Michael, Die Heilung der Gründungsfehler bei Zweckverbänden in Sachsen-Anhalt, LKV 1999, 113-122.

Lübker, Malte/Schüttemeyer, Suzanne S., Der Brandenburgische Landtag, in: Mielke/Reutter 2004, S. 137-168.

Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.), Länderparlamentarismus in Deutschland, Wiesbaden 2004.

■ Institutionenbildung in Ostdeutschland

Gang der Gesetzgebung in ostdeutschen Landesparlamenten – Sachsen-Anhalt als Beispiel

„Wie in anderen Landtagen der neuen Bundesländer stellte sich auch im Magdeburger Parlament nach der ersten Legislaturperiode gesetzgeberische 'Normalität' insofern ein, als die [...] notwendige Anpassung an die westdeutsche Rechtsordnung weitgehend erledigt war und damit die Zahl der Gesetzesentwürfe [...] drastisch zurückging. [...] Normalisierung spiegelte sich auch in der Sitzungshäufigkeit der Ausschüsse wider.“

Gesetzgebungsaktivitäten in Sachsen-Anhalt in den Jahren 1990 bis 2006				
Wahlperiode	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006
Landesregierung	CDU/FDP	SPD/Bü90-Grüne*	SPD*	CDU/FDP
Gesetzesentwürfe (insgesamt)	279	162	123	155
Davon: Landesregierung	164**	92	72	117
CDU	-	25	16	-
SPD	28	-	9	10***
FDP	-	-	-	-
Bü90-Grüne	10	-	-	-
PDS	23	22	11	10***
DVU	-	-	12	-
CDU/FDP****	25	-	-	10***
FDP/CDU****	-	-	-	2***
CDU/SPD/FDP	-	-	-	2***
SPD/Bü90-Grüne****	-	11	-	-
Bü90-Grüne/SPD****	-	2	-	-
mehrere Fraktionen	20	4	1	-
interfraktionell	-	5	-	3***
mehrere Abgeordnete	8	1	1	-
Sonstige	1	-	1	1***

* Minderheitsregierung, toleriert von PDS

** Während der 1. Wahlperiode (1990-1994) hat die CDU/FDP-Landesregierung 164 Gesetzesvorlagen eingebracht.

*** Stand: 18.01.2006

**** Unterschieden wird hier nach dem jeweils ersten Antragssteller, der die Vorlage einbringt.

Quelle: Dobner/Schüttemeyer, Der Landtag als Institution und politischer Akteur, in: E. Holtmann (Hg.), Landespolitik in Sachsen-Anhalt, Magdeburg 2006, S. 29