

eine Gesetzgebung, die die Bürger unserer Republik mit Stolz und Befriedigung erfüllen kann.

Die Produktionsweise ergibt sich aus der Beziehung der Menschen zu den Produktionsmitteln, d. h. aus den Produktionsverhältnissen, innerhalb deren sich die Produktivkräfte bewegen²⁾. Der juristische Ausdruck für Produktionsverhältnisse, sagt Marx³⁾, ist „Eigentumsverhältnisse“ — und dieser Komplex, die Frage des Eigentums an den Produktionsmitteln, ist der dritte Gesichtspunkt, unter den die Gesetzgebung der Republik einzuordnen ist; daß gerade in diesem Zusammenhang die Gesetzgebung etwas grundsätzlich Neues beinhalten muß, versteht sich von selbst, weil ja eben das gesellschaftliche Eigentum an den wichtigsten Produktionsmitteln das Neue ist, das die Umwälzung unserer gesellschaftlichen Ordnung verursacht hat.

Hierher gehört die gesamte umfangreiche Gesetzgebung, die sich mit der Organisation des Volkseigentums befaßt, der volkseigenen Betriebe, Güter, Handelsunternehmen usw. Im wesentlichen handelt es sich dabei um Durchführungsgesetzgebung, denn gerade in diesem Zusammenhang konnte die Republik weitgehend auf den Arbeiten der Deutschen Wirtschaftskommission aufbauen, die ihrerseits die grundlegenden Organisationsformen des Volkseigentums bereits geschaffen hatte. Hierher gehört weiter das Patentgesetz, das die Frage des Eigentums an einer wichtigen Produktivkraft, der Erfindung, in einer ganz neuen, der Eigenart der gegenwärtigen ökonomischen Struktur entsprechenden Form regelt.

Im weiteren Sinne gehören hierher aber auch alle jene Gesetze, deren Zweck der Schutz und die Sicherung der antifaschistisch-demokratischen Ordnung ist, d. h. der Ordnung, deren Basis die gegenwärtigen Produktionsverhältnisse sind. Das ist zunächst das erste Gesetz, das unsere Volksvertretung nach ihrer Konstituierung erließ, die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949. Das ist weiter das Gesetz über die Errichtung des Obersten Gerichts und der Obersten Staatsanwaltschaft der Deutschen Demokratischen Republik, das Gesetz über die Bildung des Staatssicherheitsministeriums, das Gesetz zum Schutz des innerdeutschen Handels und schließlich das Wahlgesetz. Auch diese Liste stellt nur eine Auswahl des Wichtigsten dar.

III

Form und Inhalt stehen in enger Wechselwirkung, sie bedingen sich gegenseitig. Dem neuen Inhalt unserer Gesetzgebung müssen zumindestens die Ansätze neuer Formen entsprechen — Ansätze deshalb, weil die Formbildung der Inhaltsbildung ebenso nachfolgt, wie die Änderung des Bewußtseins der Änderung des Seins. In zweifacher Beziehung läßt sich die Herausbildung neuer Formen unserer Gesetzgebung schon jetzt mit Sicherheit konstatieren, und in beiden Fällen sind sie bezeichnend für neue Inhalte.

Als Gegenstand der Gesetzgebung faßten wir früher die Normsetzung auf, d. h. die allgemein gültige, auf die Dauer berechnete Regelung abstrakter Rechtsverhältnisse; eine obrigkeitliche Anweisung hingegen, die die Regelung eines konkreten einmaligen Sachverhalts bezweckt oder sich mit Aufträgen an eine bestimmte Person oder Personengruppe wendet, zählten wir nicht zur Gesetzgebung, sondern zur Verwaltung. Es gab Ausnahmen, vornehmlich unter ihnen das Budget; aber das war die Regel — eine Regel, die heute nicht mehr zutrifft. Der Jurist alter Schule steht heute fassungslos vor den neuen Gesetzen mit ihrer Zusammenfassung von echten Normen und Verwaltungsanweisungen — bis er erkennt, daß diese neue Form die natürliche Folge der Beseitigung des Prinzips der Gewaltenteilung ist. Der frühere Gesetzgeber wäre bei der sorglich eingehaltenen Trennung der Legislative von der Administrative gar nicht in der Lage gewesen, durch Anweisungen in die Verwaltung einzugreifen; es blieb ihm nichts übrig, als sich streng auf die Normsetzung zu beschränken. Unser Gesetzgeber ist solchen Schranken nicht unterworfen; er ist gleichzeitig das höchste Verwaltungsorgan, dem^{*5}

„die Bestimmung der Grundsätze der Verwaltung und die Überwachung der gesamten Tätigkeit des Staates“ obliegt (Art. 63 der Verfassung); und wenn man aus der Reihenfolge, in der die Verfassung die Befugnisse der Volkskammer aufzählt, eine Gewichtsverteilung entnehmen will, so ist es bezeichnend, daß ihre Verwaltungshoheit sogar vor der Gesetzgebungshoheit rangiert. Mißt sie einem bestimmten Verwaltungsakt, einer Verwaltungsanweisung entsprechend hohe Bedeutung bei, so bleibt es ihr unbenommen, diese selbst zu erlassen. Daß dies in der Form der Gesetzgebung geschieht, sei es im Verein mit „echten Normen“, sei es außerhalb dieses Zusammenhangs — wie z. B. in dem Gesetz über den Volkswirtschaftsplan, das seinem ganzen Inhalt nach ein „verwaltendes Gesetz“ ist —, ist nur zum Teil ein Überbleibsel aus der Zeit, in der sich die Zuständigkeit der Volksvertretung auf die Gesetzgebung beschränkte, in der also das „Gesetz“ im alten Sinne stets die Form war, in der das Parlament sprach. Darüber hinaus hat die Wahl dieser Form einen tieferen Sinn: soweit verwaltende Anordnungen mit allgemein gültigen Normen im inneren Zusammenhang stehen, soll dieser Zusammenhang nicht künstlich getrennt werden — darüber weiteres unten —, ganz allgemein aber soll die feierliche Form der Gesetzgebung auch die hohe Bedeutsamkeit dieser verwaltenden Anordnungen unterstreichen. Festzustellen ist, daß der Begriff „Gesetzgebung“ seine Bedeutung zu wandeln beginnt und wir in Zukunft darunter nicht nur die Normsetzung, sondern auch die höchste Form der Verwaltungstätigkeit zu verstehen haben werden. Dieser Bedeutungswandel zeigt gleichzeitig an, inwiefern, wie wir oben sagten, die neue Form unserer Gesetzgebung bezeichnend für einen neuen Inhalt ist: sie verkörpert die volle Souveränität des Volkes, die durch keine Verwaltungsbürokratie geschmälert oder gänzlich hinwegeskamotiert werden kann — sie ist das Kennzeichen dafür, daß wir den Schritt von der formalen zur realen Demokratie getan haben!

In der Methodik der Gesetzgebung lassen sich zwei formale Systeme unterscheiden: das eine zerlegt eine Materie, die mehrere Rechtsgebiete betrifft, in ihre verschiedenen Bestandteile und behandelt jeden im Zusammenhang mit dem Gesetz, welches das betreffende Rechtsgebiet regelt. Wir besitzen z. B. kein „Gesetz des Kindes“; die Gesamtmaterie „Recht des Kindes“ ist zerlegt; ihre zivilrechtlichen Aspekte behandelt das Bürgerliche Gesetzbuch, ihre strafrechtlichen das Strafgesetzbuch, die arbeitsrechtlichen die Arbeitsgesetzgebung, die erziehungsrechtlichen das Jugendwohlfahrtsgesetz, das Gesetz über die religiöse Kindererziehung und die Schulgesetzgebung, verfahrensrechtliche finden sich im Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit und so fort, und zu allem ranken sich um diese, wie um jede wichtige Materie, zahllose von den verschiedensten Stellen erlassenen Verwaltungsanordnungen. Diese Methode, die für ein verhältnismäßig spätes Stadium der Rechtsentwicklung kennzeichnend ist, führte zu den großen Kodifikationen seit dem Beginn der Neuzeit, an denen die nachfolgenden Juristengenerationen geschult und zur starren Systematik erzogen wurden, die also ihrerseits wieder der Ausgangspunkt für eine weitere Verfeinerung und Durchentwicklung dieser Methode waren. Durch sie wurde die Jurisprudenz zur Wissenschaft — um nicht zu sagen: Geheimwissenschaft —, in der sich das Volk nicht mehr zurechtfindet.

Das andere System geht den umgekehrten Weg, indem es eine bestimmte Materie des Lebens in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt und sie in einem Gesetz von allen denkbaren rechtlichen Aspekten her regelt, seien sie privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur, seien sie normativen oder administrativen Charakters. Daß unsere Gesetzgebung in gewissen Teilen zu diesem System zurückgekehrt ist — denn es handelt sich um die Rückkehr zu einem frühen Rechtszustand, wenn auch auf höherer Ebene —, das ist der zweite Zusammenhang, in dem wir eine neue Formbildung beobachten können.

Als hervorragendes Beispiel dieser Art mag das letzte bedeutungsvolle Gesetz dieses ersten Jahres dienen, das Gesetz über den Mutter- und Kinderschutz und die Rechte der Frau vom 27. September 1950. Die Materie, die es regelt, ist die Gleichberechtigung der Frau —

2) Vgl. Stalin, „über den dialektischen und historischen Materialismus“ in: Fragen des Leninismus, Moskau 1947, S. 665.

5) „Zur Kritik der politischen Ökonomie“, Dietz-Verlag, Berlin 1947 Seite 13.