

Zu einigen Grundsätzen der Rechtsetzung

Von JÜRGEN GENTZ, wiss. Mitarbeiter im Büro des Präsidiums des Ministerrats

I

Ausgangspunkt aller Erörterungen über die Verbesserung der Gesetzgebung ist die Rolle des Rechts bei der Verwirklichung der Politik des Staates der Arbeiter und Bauern. Unser sozialistisches Recht ist die Gesamtheit der vom Staat aufgestellten (oder sanktionierten) allgemeinverbindlichen Verhaltensregeln. Es bringt den Willen der Arbeiterklasse und der von ihr geführten Werktätigen zum Ausdruck und ist ein außerordentlich bedeutendes Mittel des Staates bei der Durchführung seiner Politik. Das Recht wird vom Arbeiter-und-Bauern-Staat in bewußter, wissenschaftlich begründeter Ausnutzung der gesellschaftlichen, insbesondere der ökonomischen Entwicklungsgesetze geschaffen und dient als juristischer Hebel zur Durchsetzung der ökonomischen Gesetze durch die Menschen. Durch seine Allgemeinverbindlichkeit organisiert das Recht alle Bürger im Kampf für den sozialistischen Aufbau, d. h. für die Verbesserung ihres eigenen Lebens.

Diese Wesenszüge des sozialistischen Rechts entstehen nicht auf einmal, sie prägen sich vielmehr zugleich mit dem Prozeß der Festigung und vollen Entwicklung unseres Staates aus. Das veranlaßt uns, stets aufmerksam zu verfolgen, in welchem Maße das Recht seine aktive Kraft entfaltet, wie weit es uns gelingt, in den Fragen des Rechts die Möglichkeiten auszunutzen, die uns in unseren objektiven gesellschaftlichen und staatlichen Bedingungen gegeben sind.

Unter den Rechtsnormen, die den Anforderungen nicht voll genügen, fallen zwei Gruppen auf. Die eine Gruppe bilden die Normen, die nicht mehr den gesellschaftlichen Verhältnissen und Erfordernissen entsprechen, die nicht in voller Übereinstimmung mit den immer stärker zur Wirkung gelangenden ökonomischen Gesetzen des Sozialismus stehen. Die meisten dieser gesetzlichen Bestimmungen sind erkannt, und gerade die Gesetzgebungsarbeit der Volkskammer in den letzten Monaten zeigt, mit welchem Nachdruck an ihre Ersetzung durch Rechtsnormen, die den Anforderungen entsprechen, herangegangen wird.

Die zweite Gruppe besteht aus den Normen, deren Inhalt zwar in den meisten Fällen den gesellschaftlichen Verhältnissen gerecht wird, die aber in eine Form gekleidet sind, die ihr Wirksamwerden erschwert. Es genügt nicht, die Entscheidung über eine bestimmte Verhaltensregel in irgendeiner beliebigen Form zu treffen. Der Normativakt muß auch verständlich abgefaßt sein, er darf Widersprüche weder in seinen eigenen Bestimmungen noch zu anderen Normativakten aufweisen, er muß von dem zuständigen Organ in der vorgeschriebenen Form erlassen und verkündet werden u. a. m. Die Berücksichtigung all dieser Anforderungen der Technik der Gesetzgebung ist durchaus nicht einfach. Man muß davon ausgehen, daß die Formulierung von Gesetzen wie jede andere staatliche Arbeit ein bestimmtes Maß an Sachkenntnis, Übung und Erfahrung verlangt, die sich die Mitarbeiter unseres Arbeiter-und-Bauern-Staates erst erarbeiten mußten.

Nachdem bereits seit einiger Zeit an der Ersetzung der Normen der ersten Gruppe durch bessere Normen gearbeitet wird, kommt es jetzt darauf an, sich noch stärker als bisher der zweiten Gruppe zuzuwenden und auch auf diesem Gebiet in gemeinschaftlicher Arbeit von Praxis und Wissenschaft die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß das Recht unseres Staates seine Funktion beim sozialistischen Aufbau mit größtem Wirkungsgrad ausfüllt. Diese Arbeit ist ebenso Sache der wissenschaftlichen Organe, wie sie Sache derjenigen staatlichen Organe ist, die besondere Funktionen zur Unterstützung der Rechtsetzung haben.

II

Die zuständigen zentralen Staatsorgane bemühen sich schon seit längerer Zeit, die Fragen der Technik der Gesetzgebung einer Klärung näher zu bringen. So führt das Büro des Präsidiums des Ministerrats seit

seinem Bestehen etwa zweimal jährlich Tagungen der Leiter der Rechtsabteilungen aller zentralen Organe der staatlichen Verwaltung durch, die der Verbesserung und der Vereinheitlichung der juristischen Arbeit dieser Organe dienen. Von besonderer Bedeutung waren die beiden Tagungen des Jahres 1957. Bekanntlich fällt in das Jahr 1957 auch die verdienstvolle Tätigkeit der unter Leitung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates Willi Stoph stehenden zentralen Arbeitsgruppe zur Bereinigung und Beseitigung gesetzlicher Bestimmungen, die auch eine Reihe wichtiger Hinweise zur allgemeinen Verbesserung der Gesetzgebung gab. Einer dieser Hinweise war, die aus den Erfordernissen der täglichen Arbeit entstandenen Grundsätze der Rechtsetzung auf eine wissenschaftliche Grundlage zu heben und verbindlich festzulegen. Diesen Hinweis griff die erste Justitiartagung, die im Mai stattfand, auf, indem sie für die nächste Tagung die Beratung von „Grundsätzen der Gesetzgebung“ vorschlug. Auf der zweiten Tagung im November wurde daraufhin der Entwurf einer „Richtlinie über die Rechtsetzung“¹ beraten.

Die Autoren des Entwurfs dieser Richtlinie standen vor einer für unsere staatliche Arbeit bezeichnenden Schwierigkeit: Einerseits war es dringend erforderlich, feste Regeln für gleichartige Vorgänge der staatlichen Arbeit einzuführen, um die im Einzelfall zu treffende Entscheidung auf das für eben diesen Einzelfall tatsächlich Neue und noch nicht Geregelte zu konzentrieren. Solche Regeln setzen eine theoretische Durchdringung der Probleme vom Standpunkt der marxistisch-leninistischen Rechtswissenschaft voraus, damit sie von Dauer sind und nicht zu einem Hemmnis der Arbeit werden. Andererseits fehlen aber gerade auf dem Gebiet der Gesetzgebungstechnik solche Untersuchungen und Vorschläge der Wissenschaft (und nicht nur einzelner Wissenschaftler), die es bereits erlauben, sie zur Grundlage staatlicher Normsetzung zu machen. Die Untersuchungen fehlen u. a. auch deshalb, weil die wenigen auf diesem Gebiet vorhandenen Arbeiten relativ einseitig von der bestehenden Praxis ausgehen, die aber eben erst am Beginn der Durchsetzung einheitlicher Regeln steht. Diese Lage hat zur Folge, daß sich die Praxis entscheiden muß, welchen der verschiedenen in der Wissenschaft vertretenen Auffassungen sie folgen will, ohne daß sie sich dabei auf abgeschlossene Diskussionen stützen kann^{1 2}.

Um nicht in die wissenschaftlichen Auseinandersetzungen allzusehr mit dem Nachdruck staatlicher Entscheidungen einzugreifen und um den Weg für eine Anpassung an eine nach dem Erlaß der Richtlinie herbeigeführte Klärung in der Wissenschaft offenzuhalten, wurde lediglich der Entwurf einer Verfügung vorgelegt, die sich ausschließlich an die Rechtsetzungsorgane nach § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik (MinRatG) vom 16. November 1954 (GBl. S. 915) wendet. Erst nach ihrer Bewährung in der Praxis und nach reiflicher wissenschaftlicher Durcharbeitung soll sie nach dem Vorschlag ihrer Autoren zu gegebener Zeit als Normativakt erlassen werden.

Aus der geschilderten Lage ergibt sich, daß weder die Richtlinie noch dieser Beitrag die Probleme der Vorbereitung normativer Akte und der Gesetzgebungstechnik so umfassend klären können, wie das in der CSR bereits durch die Gesetzgebungsregeln erfolgte³.

¹ Es handelt sich um den Entwurf einer Verfügung Nr. 1 über die Rechtsetzung der zentralen Staatsorgane¹, durch welche die ihr als Anlage beigefügte „Richtlinie für die Rechtsetzung“ (in diesem Beitrag kurz als „Richtlinie“ zitiert) eingeführt werden soll.

² Zum Nachweis der unterschiedlichen Auffassungen sei hier nur verwiesen auf die Kontroverse Bönninger / Klenner über die für die Rechtsetzungspraxis entscheidende Frage nach dem Verhältnis von Rechtsnorm und Verwaltungsanweisung (dargestellt u. a. bei Bönninger, Rechtsnorm und Verwaltungsanweisung, in „Festschrift für Erwin Jacobi“, Berlin 1957, S. 333 ff.).

³ Gesetzgebungsregeln und nähere Vorschriften dazu, Prag 1949 (zitiert nach Lakatos, Über die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Gesetzgebung, RID 1957 Sp. 642).