

Dieser Beitrag beschränkt sich deshalb (wie auch die Richtlinie) auf die Fragen, bei denen der Stand der Diskussion es erlaubt, bereits erste Arbeitsergebnisse vorzulegen, ohne daß damit eine Wertung in bezug auf ihre Bedeutung für die Verbesserung der Rechtsetzung verbunden ist. Er beschäftigt sich nicht mit der Rechtsetzung der örtlichen Staatsorgane.

III

1. Die große Frage, vor der jedes Rechtsetzungsorgan steht, ist, wann überhaupt ein Normativakt erlassen werden soll. Bekanntlich stellt der Erlaß von Normativakten nur einen Teil der Tätigkeit der Staatsorgane dar. Zur Durchsetzung seiner Politik stehen dem sozialistischen Staat neben dem Recht noch zahlreiche andere Mittel zur Verfügung⁴.

Die Frage, wann das Mittel des Rechts eingesetzt werden muß, kann man nur beantworten, indem man von den Konsequenzen einer rechtlichen Regelung ausgeht. Unbestritten ist, daß Rechtsnormen durch ihre Adressaten in jedem Falle einzuhalten sind, daß jedermann sich auf sie berufen und ihre Durchsetzung verlangen kann und daß ihre Einhaltung von den dazu berufenen Staatsorganen, z. B. der Staatsanwaltschaft, kontrolliert wird. Bei der Durchführung kann es keine Ausnahme geben, die nicht durch den Normativakt vorgesehen ist⁵. Es bleibt kein Raum für abweichendes Verhalten der Rechtssubjekte: Das notwendige Verhalten kann im Zuwiderhandlungsfalle erzwungen werden. Daraus ergibt sich, daß kein Normativakt zu erlassen ist, wenn nicht zur Sicherung der staatlichen Funktionen die unbedingte Einhaltung bis in die letzte Einzelheit verlangt (und erforderlichenfalls auch erzwungen) werden muß. Statt dessen ist ganz oder teilweise einer der vielen anderen Wege der Verwirklichung des Staatswillens (Anleitung, Überzeugung, organisatorische Tätigkeit usw.) zu beschreiten. So ist es z. B. Sache der staatlichen Organe, dafür zu sorgen, daß überall die gleiche Schrift und auch die gleiche Kurzschrift gelehrt wird. Es ist aber nicht anzunehmen, daß eine solche pädagogische Detailfrage wie die Neugliederung des Lehrstoffes der deutschen Stenografie von so grundlegender Bedeutung für die Erfüllung der Funktionen des Staates ist, daß sie nur durch eine Rechtsnorm geregelt werden könnte⁶. Die Regelung durch eine Rechtsnorm hat ja z. B. zur Folge, daß der Staatsanwalt verpflichtet ist, als Hüter der Gesetzlichkeit auch die Einhaltung dieser Rechtsnorm zu überwachen (!). Hier hätten interne Regelungen der beteiligten Staatsorgane ausgereicht.

Von den durch Rechtsnorm zu regelnden gesellschaftlichen Verhältnissen sind weiter die abzugrenzen, bei denen die Regelung durch Verwaltungsanweisung genügt. Das Kriterium für die Notwendigkeit zum Erlaß eines Normativakts ist insoweit, ob an die vorgesehene Regelung alle Rechtssubjekte (einschließlich des normsetzenden Staatsorgans selbst) oder nur ihre Adressaten im Rahmen ihres Unterordnungsverhältnisses gebunden sein sollen⁷. Das folgende Beispiel mag das illustrieren:

Um auch im staatlichen Handel die unmittelbare Mitwirkung der Werk tätigen an der Leitung des Staates zu organisieren, wurden auf Grund von Verfügungen des Ministeriums für Handel und Versorgung bei den HO-Verkaufsstellen Verkaufsstellenbeiräte gebildet. Die entsprechenden Bestimmungen ergingen in den „Verfügungen und Mitteilungen“ des Ministeriums als Verwaltungsanweisung. Sie begründeten Rechte und Pflichten nur für die HO-Betriebe und die Abteilungen Handel und Versorgung der örtlichen Räte. Das war richtig, solange die Einrichtung noch erprobt wurde, solange es also erforderlich war, sich ohne Hindernisse bestimmten Besonderheiten anzupassen. Nachdem sich die Verkaufsstellenbeiräte bewährt

haben, ist es nunmehr richtig, die Angelegenheit durch eine Anordnung zu regeln, die die Rechte und Pflichten der in den Beiräten mitarbeitenden Bürger festlegt und auch z. B. die örtlichen Räte verpflichtet, diese Bestimmungen zu beachten. Jetzt ist es möglich, solche gesetzlichen Bestimmungen zu schaffen, die von Dauer sind und zu deren Änderung im Einzelfall auch für das Ministerium kein Anlaß mehr besteht.

Eine Frage allerdings läßt sich mit den Mitteln des Rechts nicht lösen, nämlich die, wann es denn nun erforderlich ist, in die gesellschaftlichen Verhältnisse mit rechtlichen Mitteln einzugreifen. Das ist einzig und allein eine politische Entscheidung. Hier läßt sich nur das eine sagen: daß größte Zurückhaltung geboten ist, daß immer abgewogen werden muß, ob die Folgen eines Offenlassens (hier im Sinne einer Ermessensfreiheit der ausführenden Organe), so schwerwiegend wären, daß sie durch eine rechtliche Regelung abgewendet werden müssen⁸ ⁹, daß z. B., soweit die Adressaten örtliche Organe sind, eine einheitliche zentrale Regelung zwingend erforderlich ist (§ 44 Abs. 2 des Gesetzes über die örtlichen Organe).

Nicht in einzelnen eingegangen werden soll hier auf die „Normativakte“, die das nur der Form nach sind, weil sie überhaupt keine Rechtsnormen enthalten. Es soll nur noch einmal gesagt werden, daß die auf seinem Inhalt, den Rechtsnormen unseres Staates, beruhende hohe Autorität und relativ weite Verbreitung des Gesetzblatts nicht dazu verleiten darf, andere staatliche Willensäußerungen (die kein Recht enthalten) nur zwecks Ausstattung mit solcher Autorität oder zwecks schneller Verbreitung in die äußere Form eines Normativakts zu zwingen und im Gesetzblatt abzudrucken. Das kann im Ergebnis zur Verwischung der Grenzen des Rechts führen.

2. Bereits seit den zwanziger Jahren wird angesichts des ständig steigenden Umfangs des Rechts in Deutschland die Forderung nach Sammlung und Sichtung der geltenden Rechtsnormen, kurz: nach der Rechtsbereinigung, erhoben. Die Forderung blieb im kapitalistischen Deutschland auf dem Papier. Die Aufgabe der Rechtsbereinigung steht aber auch vor dem sozialistischen Staat.

Die bereits wiederholt erhobene Forderung nach Bereinigung des geltenden Rechts¹⁰ ¹¹ hat zwei Ziele im Auge, und zwar

a) das Recht übersichtlich zu gestalten und innere Widersprüche zu beseitigen, um dem Bürger ebenso wie dem Mitarbeiter des Staatsapparates die Kenntnis und Beachtung des Rechts zu erleichtern, und

b) die Ausmerzungen aller Bestimmungen, die durch die seit ihrem Erlaß vollzogenen Änderungen überholt oder gegenstandslos geworden sind und die Entwicklung hemmen.

Der Erfolg der Rechtsbereinigung wird danach beurteilt werden, ob es gelingt, das Recht insgesamt auf einen Umfang zu reduzieren, der es jedermann ermöglicht, den seine Person und seine Tätigkeit betreffenden Teil des Rechts wirklich zu übersehen, d. h., an die Stelle der Fiktion von der Kenntnis des Rechts¹¹ noch stärker die tatsächliche Kenntnis des Rechts in seinen Einzelheiten treten zu lassen.

Die Rechtsbereinigung muß also dazu führen, daß das Recht insgesamt an Umfang abnimmt. Bis jetzt

⁸ Eine falsche Entscheidung scheint mir vorzuliegen bei der Preisordnung Nr. 845 vom 18. November 1957 — Anordnung über die Preisbildung für gebrauchte Konsumgüter — (GBl. I S. 619), durch welche die Gebrauchtwarenverordnung vom 21. Januar 1942 (RGBl. I S. 42) nicht einfach aufgehoben, sondern auch durch eine noch umfangreichere Neuregelung ersetzt wird. (Die Gebrauchtwarenverordnung war ein Versuch des faschistischen Staates, die durch seinen Krieg hervorgerufene Spekulation zu bekämpfen.)

⁹ Z. B. die zahlreichen Anordnungen über die Gründung und Auflösung oder über die Zuordnung einzelner VEB oder solcher Wirtschaftsorgane, die keine Rechtsetzungsbefugnis haben. Bei diesen „Anordnungen“ handelt es sich um Individualakte, die keine allgemeinen Verhaltensregeln enthalten. Der Abdruck dieser „Anordnungen“ nimmt im Gesetzblatt Teil IX erheblichen Raum ein.

¹⁰ Vgl. z. B. Gentz, Größere Sorgfalt bei der Rechtsbereinigung, NJ 1958 S. 24.

¹¹ Vgl. Posch, Zum Widerspruch zwischen Form und Inhalt des Rechts, Staat und Recht 1957 S. 614.

⁴ vgl. im einzelnen zu dieser Frage Bönninger, a. a. O. S. 337 ff.

⁵ vgl. Bönninger, a. a. O. S. 345 ff.

⁶ Das ist jedoch durch die Anordnung vom 15. März 1956 (GBl. X S. 294) über die Einführung der Neugliederung des Lehrstoffes der Deutschen Stenografie (Einheitskurzschrift) geschehen.

⁷ So auch die Richtlinie.