

wird aber immer noch der als überholt aufgehobene Teil des Rechts überstiegen durch die neu gesetzten Rechtsnormen¹². Der Umfang der neu erlassenen Normativakte selbst ist trotz mehrfacher Forderungen der Partei der Arbeiterklasse erst 1957 etwas zurückgegangen. Das zeigt die Entwicklung der Seitenzahlen der Jahrgänge des Gesetzblatts seit 1952:

Jahr:	1952	1953	1954	1955	1956	1957
Seiten:	1642	1976	1578	1535	1880	1038

Das starke Absinken im Jahre 1957 erklärt sich z. T. dadurch, daß die Preisannonen seitdem im Sonderdruck des Gesetzblattes erscheinen¹³.

3. Eine weitere Frage von grundsätzlicher Bedeutung wird durch die Rechtsetzung täglich aufgeworfen: Welche Organe haben Rechtsetzungsbefugnis? Nach § 6 Abs. 2 MinRatG sind es die Minister, Staatssekretäre mit eigenem Geschäftsbereich und Leiter anderer zentraler staatlicher Organe. Schwierigkeiten bereitet die Praxis die Entscheidung, wer im einzelnen die „Leiter anderer zentraler staatlicher Organe“ sind.

Grundsätzlich sind zentrale Verwaltungsorgane solche Organe, deren Zuständigkeit sich auf das gesamte Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik erstreckt¹⁴. Zu diesen gehören:

a) die von Mitgliedern des Ministerrats geleiteten Organe, und zwar die Ministerien, die Staatssekretariate, die Staatliche Plankommission, die Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle und die Deutsche Notenbank;

b) die nicht von Mitgliedern des Ministerrats geleiteten Organe, und zwar die staatlichen Komitees und Ämter, das Büro der Regierungskommission für Preise, die Staatliche Zentralverwaltung für Statistik, das Staatliche Vertragsgericht, die zentralen wissenschaftlichen Institutionen, der Förderungsausschuß für die deutsche Intelligenz und die Beiräte für verschiedene Gebiete^{15 16}.

„Zentrale staatliche Organe“ sind also nach der Terminologie des Staatsrechts sowohl die unter a) wie die unter b) genannten Organe. Die Rechtsetzungsbefugnis nach § 6 Abs. 2 MinRatG haben jedoch nur die unter a) genannten Organe¹⁰, während die unter b) genannten Organe einer besonderen Ermächtigung bedürfen. (Da diese Ermächtigung die allgemeine Verhaltensregel enthält, sich der späteren Rechtsetzung des betreffenden Organs zu unterwerfen, muß die Ermächtigung selbst durch Normativakt, also durch Gesetz oder Verordnung, ergehen¹⁷.)

Die Beschränkung auf die Mitglieder des Ministerrats ergibt sich aus folgendem:

a) Das MinRatG beschränkt sich nach Titel, Systematik und Inhalt auf die Regelung der staatsrechtlichen Stellung des Ministerrats und seiner Mitglieder. Es ist kein Gesetz über etwa die staatsrechtliche Stellung aller zentralen Verwaltungsorgane. Eine Auslegung, die dem Gesetz diese Absicht unterstellen

¹² Das 1. Halbjahr 1957 brachte eine gewisse Verbesserung insofern, als 330 neu erlassenen Normativakten immerhin 204 aufgehobene Normativakte gegenüberstehen.

¹³ Im Jahre 1957 erschienen rund 200 Preissonderdrucke und 40 sonstige Sonderdrucke.

¹⁴ vgl. Verwaltungsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, AÜgemeiner TeU, Berlin 1957, S. 99.

¹⁵ vgl. im einzelnen: Verwaltungsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, Allgemeiner Teil, S. 110 ff.

¹⁶ Daß im MinRatG die Rechtsetzungsbefugnis des Ministerpräsidenten und seiner Stellvertreter nicht ausdrücklich genannt ist, kann nur als Redaktionsverschen angesehen werden, denn sie übten diese Rechtsetzungsbefugnis durch Erlaß von Anordnungen vor und nach dem Inkrafttreten des Gesetzes imbeanstandet aus. Gelegentlich einer Neufassung des Gesetzes scheint mir allerdings eine klarere Festlegung der Rechtsetzungsbefugnis (auch in bezug auf die nicht von Mitgliedern des Ministerrats geleiteten zentralen staatlichen Organe) angebracht zu sein.

¹⁷ So auch die Richtlinie.

wollte, liefe seinem Zweck offensichtlich zuwider. Die „anderen zentralen staatlichen Organe“ werden überhaupt nur zweimal erwähnt und in diesen beiden Fällen völlig zu Recht in der unbestimmten Form, die ausdrückt, daß nicht etwa alle diese Organe gemeint sind, sondern nur die, die noch ein besonderes Merkmal aufweisen. Dieses Merkmal ist durch das Gesetz gegeben: es ist die Mitgliedschaft ihres Leiters im Ministerrat.

b) Die Rechtsetzungsbefugnis, die grundsätzlich nur der obersten Volksvertretung zusteht, wurde durch diese im Gesetz auf den Ministerrat und seine Mitglieder delegiert. Diese Delegation findet ihre Berechtigung darin, daß sie auf Organe beschränkt ist, deren Mitglieder bzw. Leiter zur Geschäftsführung des Vertrauens der Volkskammer bedürfen. So erklärt sich auch die Wiederholung dieser Verfassungsbestimmung im § 1 dieses Gesetzes.

c) Die sozialistische Gesetzlichkeit fordert, daß der Kreis der Organe, die Rechtsetzungsbefugnis haben, klar abgegrenzt ist und daß die Grenzen ihrer Zuständigkeit bestimmt sind¹⁸. Diese Abgrenzung ist für die zentralen Organe der staatlichen Verwaltung ausschließlich durch das MinRatG gegeben. Wollte man auf das Abgrenzungsmerkmal der Mitgliedschaft im Ministerrat verzichten, dann gäbe es keine gesetzliche Abgrenzung mehr, und man käme zu einer nicht mehr übersehbaren Zahl von Organen mit Rechtsetzungsbefugnis, einem Ergebnis also, das mit den Forderungen der sozialistischen Gesetzlichkeit nicht mehr in Einklang steht.

d) Die vorstehenden Erwägungen sind bestätigt durch die Praxis des Ministerrats, denjenigen zentralen Organen, die zur Lösung ihrer Aufgaben Rechtsetzungsbefugnis benötigen, sie aber entsprechend ihrer Stellung im System der Staatsorgane auf Grund des MinRatG nicht besitzen, durch besonderen Normativakt die Rechtsetzungsbefugnis zu delegieren. Solche besonderen Delegationen sind erfolgt z. B. für das Amt für Technik¹⁸ und für das Staatliche Komitee für Körperkultur und Sport²⁰.

Da die Rechtsetzungsbefugnis nach § 6 Abs. 2 auf die Mitglieder des Ministerrats beschränkt ist, kann sie durch stellvertretende Minister nur vertretungsweise im Falle der Verhinderung des Ministers ausgeübt werden. Ein Blick in das Gesetzblatt läßt aber eine so häufige Vertretung erkennen, daß praktisch eine selbständige Rechtsetzung der stellvertretenden Minister herauskommt. So wurden 1956 nur 60 Prozent der Anordnungen und Durchführungsbestimmungen von den Ministern selbst erlassen. In den Ministerien für Schwermaschinenbau, Verkehrswesen und Außenhandel wurden mehr als die Hälfte aller Anordnungen und Durchführungsbestimmungen von den Stellvertretern der Minister unterzeichnet.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich weiter, daß die „Kehrseite“ der Rechtsetzungsbefugnis — die Befugnis, zur Rechtsetzung anderer Organe die Zustimmung mit bindender Wirkung zu erteilen — ebenfalls von der Erfüllung der genannten Voraussetzungen abhängig ist. Das „Einvernehmen“ zur Rechtsetzung anderer Organe können nur die Organe erteilen (oder auch verweigern), die selbst Rechtsetzungsbefugnis haben²¹. In allen anderen Fällen kann nur von einer „Anhörung“ die Rede sein.

4. B r e h m e²² hat sich als erster mit der Systematisierung der normativen Akte der zentralen Staatsorgane der Deutschen Demokratischen Republik aus-

¹⁸ So auch Kerimow, Die Gesetzlichkeit und die Rechtsordnung in der sozialistischen Gesellschaft, in „Für den Propagandisten und Agitator der deutsch-sowjetischen Freundschaft“ 1957 Nr. 15; Kerimow, Fragen der Theorie der sozialistischen Gesetzlichkeit, NJ 1957 S. 385 ff.; Traute Schönrad, Die Methoden für die Auslegung der Rechtsnormen der Deutschen Demokratischen Republik, Dissertationsschrift (Manuskript), Leipzig 1957.

¹⁹ durch Statut vom 19. September 1957 (GBl. I S. 525) — im Gegensatz zu dem einen Monat früher erlassenen Statut des; Zentralen Amtes für Forschung und Technik vom 15. August 1957 (GBl. I S. 471), in welchem diese Ermächtigung fehlt.

²⁰ durch Verordnung vom 6. Juni 1957 (GBl. I S. 325).

²¹ So auch die Richtlinie.

²² Brehme, Ober die normativen Akte der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, Staat und Recht 1953 S. 592 ff.