

einandergesetzt. Mußte er sich damals noch mit einer großen Zahl unterschiedlicher Bezeichnungen normativer Akte beschäftigen, so ist heute eine Beschränkung auf drei Bezeichnungen für Normativakte des Ministerrats und zwei Bezeichnungen für Normativakte der Minister erfolgt. Diese Beschränkung ist ein Ergebnis der zielstrebigsten Arbeit der damaligen Regierungskanzlei²³ und des Büros des Präsidiiums des Ministerrats. Natürlich ist es wichtig, daß dem Bürger die Übersicht über das Recht nicht durch eine verwirrende Vielzahl von Bezeichnungen erschwert wird. Noch wichtiger aber ist, die verschiedenen Bezeichnungen klar voneinander abzugrenzen. Aus der Bezeichnung der Normativakte muß sich die Kompetenz der rechtsetzenden Staatsorgane und ihr Verhältnis zueinander erkennen lassen²⁴. Die Forderung nach Stabilität der Gesetze umfaßt auch die Forderung nach Stabilität der Bezeichnungen. Die Abgrenzung muß nicht nur zwischen den einzelnen Bezeichnungen klar sein; es würde auch zur Verwirrung führen, wenn eine Bezeichnung, unter der der Leser des Gesetzblatts sich eine ganz bestimmte Gruppe normativer Akte vorstellt, auch außerhalb des Gesetzblatts (also nicht für Rechtsnormen) verwendet wird.

Die Systematisierung der normativen Akte ergibt folgende Probleme:

a) Die Rechtsetzung der Volkskammer bedarf hier keiner Untersuchung. Sie erfolgt entsprechend den Art. 81—88 der Verfassung regelmäßig durch Gesetz²⁵.

b) Für die Rechtsetzung des Ministerrats besteht das Problem in der Abgrenzung der Verordnungen und Durchführungsbestimmungen zu den Beschlüssen. Andere Bezeichnungen verwendet der Ministerrat nicht. Die Abgrenzung ist durch das MinRatG gegeben. § 4 Abs. 2 des Gesetzes gibt dem Ministerrat das Recht, Verordnungen und Verfügungen zu erlassen. Der Begriff „Verfügung“ wird in der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft und im Verwaltungsrecht ausschließlich für nicht normative Akte verwendet. Daraus folgt, daß für die Normativakte des Ministerrats²⁶ nach dem MinRatG die Bezeichnung „Verordnung“ vorgesehen ist. Da Normativakte nicht anders als durch Normativakte geändert werden können, folgt daraus weiter, daß Verordnungen auch nur durch Verordnungen (also z. B. nicht durch Beschlüsse) geändert werden können²⁷.

Neben den Verordnungen des Ministerrats gibt es noch die Durchführungsbestimmungen des Ministerrats zu den Gesetzen, die im MinRatG nicht genannt sind, aber durch die Volkskammer selbst ständig vorgesehen werden²⁸.

Es bleibt die Frage nach dem Inhalt des Begriffs „Beschluß“, soweit er vom Ministerrat verwendet wird. Obwohl der Begriff seit dem Beginn der Tätigkeit des Ministerrats gebraucht wird, ist er im MinRatG nicht genannt. Statt seiner gibt es dort die „Verfügung“. Die Arbeitsordnung des Ministerrats kennt andererseits neben der Verordnung nur den „Beschluß“. Daraus kann entnommen werden, daß beide Begriffe für die gleiche Sache verwendet werden und daß der Begriff „Beschluß“ lediglich aus Traditionsgründen als Bezeichnung für die Verfügungen des Ministerrats beibehalten wurde. Nach der Arbeitsordnung des Ministerrats ergehen die Entscheidungen des Ministerrats

„a) in der Rechtsform von Verordnungen, soweit sie unmittelbar Rechte und Pflichten von Bürgern begründen;

b) in der Rechtsform von Beschlüssen, soweit es sich um Weisungen an staatliche Organe, Institutionen und Einrichtungen handelt“²⁹.

Diese Formulierung läßt allerdings offen, ob die Beschlüsse nur solche Weisungen enthalten, die Bönninger zu den Verwaltungsanweisungen oder internen Akten rechnet³⁰, oder auch Normen des Verwaltungsrechts, die sich allerdings nur an staatliche Organe und Einrichtungen wenden³¹. Da, wenn man von der Notwendigkeit der breitesten Einbeziehung der Werkstätten in die gesamte staatliche Tätigkeit ausgeht, eine Systematisierung der Rechtsnormen (und die Schaffung besonderer Bezeichnungen) vom Gesichtspunkt des Adressaten her schwierig und ohne erkennbaren Nutzen ist, sollte man die Arbeitsordnung so auslegen, daß Normativakte einheitlich in der Form der Verordnung oder der Durchführungsbestimmung erlassen werden. Die andere Auffassung führt dazu, daß unter der Bezeichnung „Beschluß“ Normativakte, Individualakte und Verwaltungsanweisungen erlassen werden können, zu einem Ergebnis also, welches uns bei der Verfolgung der oben genannten Ziele bei der Wahl der Bezeichnungen kaum weiterhilft.

c) * In bezug auf die Bezeichnung der Normativakte der Minister hat sich in den Jahren seit dem Erscheinen der Arbeit Brehmes eine fühlbare Vereinfachung vollzogen. Nachdem als letzte die Arbeitsschutzbestimmungen und die Preisverordnungen der Minister die richtige Bezeichnung *Anordnung* erhielten und die Durchführungsbestimmungen der Minister zu ihren eigenen Anordnungen wegfelen, gibt es im Gesetzblatt nur noch Anordnungen und Durchführungsbestimmungen der Minister. Hier macht die Abgrenzung wenig Schwierigkeiten: Anordnungen sind die selbständigen Rechtssetzungsakte der Minister, die sie allein auf Grund der allgemeinen Ermächtigung des MinRatG erlassen, Durchführungsbestimmungen sind die nur im Rahmen der Bestimmungen eines Gesetzes oder einer Verordnung erlassenen Rechtssetzungsakte der Minister, die diese auf Grund der in dem speziellen Gesetz oder der speziellen Verordnung erteilten Ermächtigung vollziehen. Toeplitz macht den Vorschlag³², eine andere Bezeichnung für die Anordnungen einzuführen, die keinen normativen Charakter haben und lediglich die Arbeit des Verwaltungsapparates im Geschäftsbereich des die Anordnung erlassenden Mitglieds des Ministerrats organisieren (Verwaltungsanordnungen). Dieser Vorschlag ist berechtigt in bezug auf diejenige Akte, die Bönninger zu den „Verwaltungsanweisungen“ rechnet. Insoweit wurde der Vorschlag in der Richtlinie berücksichtigt. Es wurde festgelegt, daß die für die im Gesetzblatt verkündeten Normativakte vorgesehenen Bezeichnungen, also auch die Bezeichnung „Anordnung“, nicht für andere Akte verwendet werden dürfen³³.

Es bleibt jedoch sehr zu überlegen, ob die von Toeplitz vorgeschlagene Abgrenzung auch gegenüber den „Verwaltungsanordnungen“ berechtigt ist, die Rechtsnormen enthalten und deshalb auch im Gesetzblatt verkündet werden. Es erhebt sich wie beim Ministerrat die Frage nach dem Bedürfnis nach einer besonderen Bezeichnung für die Normativakte, die sich ausschließlich an staatliche Organe wenden. Wenn man voraussetzt, daß es jedenfalls Normativakte sind³⁴ * *, dann wird man auch hier die Notwendigkeit einer besonderen Bezeichnung kaum annehmen können. Die Annahme aber, daß alle diese Akte keinen normativen Charakter haben, hieße m. E., sich Behinderungen bei

23 Auf deren Vorstellungen über die Systematisierung sich auch Brehme a. a. O. stützte.

24 vgl. hierzu und zu dem folgenden: Brehme a. a. O.

25 Die Wirtschaftspläne werden nach Art. 88 der Verfassung durch Gesetz beschlossen. Gesetze über den Volkswirtschaftsplan wurden bis 1953 beschlossen. Für 1955, 1957 und 1958 wurden Beschlüsse über die Aufgaben des Volkswirtschaftsplans gefaßt.

26 Hierzu gehören m. E. auch die Gründungsakte der zentralen Organe der staatlichen Verwaltung und die Statuten dieser Organe, durch die ja u. a. die Pflicht der Bürger usw. zur Befolgung der Normativakte und anderen Akte dieser Organe begründet wird.

27 So auch die Richtlinie.

28 z. B. § 38 Staatshaushaltsordnung, § 96 Vertragsgesetz, § 48 Gesetz über die örtlichen Organe.

29 § 4 der Arbeitsordnung vom 24. November 1955 (nicht veröffentlicht).

30 so m. E. zutreffend Bönninger, a. a. O. S. 358.

31 So die Richtlinie (in Anlehnung an die derzeitige Praxis) und auch Hochbaum, Das Verwaltungsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, Allgemeiner Teil, S. 28.

32 Toeplitz, Weitere Demokratisierung, NJ 1957 S. 65.

33 Anders die bisherige Praxis zahlreicher Ministerien und sogar örtlicher Organe, die solche internen, nicht im Gesetzblatt verkündeten „Anordnungen“ noch kennt (und auch nicht durch spezielle Bestimmungen daran gehindert war).

34 so auch Hochbaum, Der Verwaltungsakt in der Tätigkeit der Organe der Deutschen Volkspolizei, Schriftenreihe der Deutschen Volkspolizei, Heft 18 S. 52; anders Toeplitz a. a. O.