

Erfahrungen mit Analysen zur Wirksamkeit des Rechts in der Volkswirtschaft

Dr. HANS-DIETER SCHULZE,

wiss. Mitarbeiter im Ministerium der Justiz

Dr. WOLFGANG WEINECK,

Justitiar des Ministeriums für Kohle und Energie

Die Forderung, die Vervollkommnung der sozialistischen Rechtsordnung planmäßig fortzuführen und auf wichtigen Teilgebieten die Übereinstimmung des geltenden Rechts mit den Erfordernissen der gesellschaftlichen Entwicklung zu prüfen¹, hat Ministerien, wirtschaftsleitende Organe, Kombinate, Betriebe und Einrichtungen veranlaßt, die Wirksamkeit von Rechtsvorschriften in ihrem Verantwortungsbereich immer qualifizierter zu analysieren. Die bisherigen Erfahrungen mit derartigen Rechtsanalysen lassen sich wie folgt zusammenfassen²:

1. Die Rechtsanalyse ist eine Analyse der Wirksamkeit des sozialistischen Rechts als eines Leitungsinstruments bei der weiteren Durchsetzung der gesamtgesellschaftlichen, insbesondere der volkswirtschaftlichen Entwicklungserfordernisse entsprechend den Beschlüssen der Partei der Arbeiterklasse. Sie erfaßt anhand bestimmter Kriterien vor allem die im juristischen Bereich liegenden Wirksamkeitsfaktoren.³

2. Die Rechtsanalyse ist unabdingbarer Bestandteil der Rechtsarbeit in der Volkswirtschaft gemäß dem Beschluß des Ministerrates vom 13. Juni 1974 (GBl. I Nr. 32 S. 313). Sie ist eine wichtige Grundlage für die Vorbereitung staatlicher Leitungsentscheidungen, insbesondere bei der weiteren planmäßigen Vervollkommnung der sozialistischen Rechtsordnung im Bereich der Volkswirtschaft und bei der konsequenten Rechtsverwirklichung.

3. Die Rechtsanalyse muß sich an den Schwerpunktaufgaben der gesamtvolkswirtschaftlichen Entwicklung bzw. an den entsprechenden Aufgaben in Teilbereichen oder Zweigen der Volkswirtschaft orientieren.

4. Die Rechtsanalyse muß alle im rechtlichen Bereich liegenden Ursachen erfassen, die der vollen Entfaltung der Wirksamkeit von Rechtsvorschriften entgegenstehen. Sie muß vor allem die Probleme der Rechtsgestaltung und Rechtsverwirklichung (einschließlich der Rechtspropaganda und -erziehung) berücksichtigen, ohne dabei die Wechselbeziehungen zur Ökonomie auszuklammern.⁴

5. Die Ergebnisse der Rechtsanalyse müssen systematisch ausgewertet und in konkrete Maßnahmen zur weiteren Vervollkommnung des sozialistischen Rechts umgesetzt werden.

Im folgenden sollen einige praktische Erfahrungen mit Rechtsanalysen im Verantwortungsbereich des Ministeriums für Kohle und Energie vermittelt werden.

Organisation der rechtsanalytischen Arbeit

Die Qualität einer Rechtsanalyse hängt wesentlich davon ab, ob und in welchem Grade ihre Vorbereitung, Durchführung und Auswertung als Leitungsaufgabe erkannt wird. Das bedeutet, daß das zuständige Ministerium unter Wahrung der Eigenverantwortung der Kombinate die rechtsanalytische Arbeit in seinem Verantwortungsbereich nach bestimmten einheitlichen Gesichtspunkten anleitet, und zwar von ihrem Beginn bis zur Umsetzung der Ergebnisse in die Leitungstätigkeit.

Die Kombinate und Betriebe der Kohle- und Energiewirtschaft haben in den letzten Jahren mehrere Rechtsanalysen erarbeitet, denen unterschiedliche Motive und Zielsetzungen zugrunde lagen. Allen Analysen war aber gemeinsam, daß sie vom Ministerium zentral organisiert waren und daß für sie Schwerpunkte und Hinweise zur Auswertung der Ergebnisse vorgegeben waren. Sie beruhten auf entsprechenden Aufträgen des Ministers an die Generaldirektoren und unterlagen einer zentralen Kontrolle. Die Berichterstattung über die Ergebnisse der Rechtsanalysen war in die Rechenschaftslegungen der Generaldirektoren vor dem Minister einbezogen.

Vor allem hat es sich bewährt, das Ziel der Rechtsanalysen den mit ihrer Anfertigung beauftragten Kombinate, Betrieben und Einrichtungen einheitlich und nach den für den Verantwortungsbereich spezifischen Schwerpunkten der Leitungstätigkeit ausreichend konkretisiert vorzugeben. Das setzt eine verantwortungsbewußte Prüfung der aus den Erfordernissen der volkswirtschaftlichen Entwicklung abzuleitenden spezifischen Schwerpunkte für die weitere Verbesserung der Leitungstätigkeit und die verbindliche Entscheidung des Ministers voraus. Typische Zielvorgaben für Rechtsanalysen in der Kohle- und Energiewirtschaft waren z. B. die Untersuchung der rechtlichen und ökonomischen Beziehungen der Kombinate und Betriebe der Energiewirtschaft, die Anwendung der Grundsätze der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit, die Behandlung von Anliegen der Bürger bei der Versorgung mit Elektroenergie sowie die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften über die Berechtigung zum Ausführen von Arbeiten an Energieanlagen. Bewährt hat es sich auch, diese Zielvorgaben durch Hinweise auf schwerpunktmäßig zu untersuchende Komplexe von Rechtsvorschriften zu ergänzen.

Weiter hat sich gezeigt, daß grundsätzlich auch eine Anleitung zu methodischen Fragen der rechtsanalytischen Tätigkeit erforderlich ist. So wurden beispielsweise in Dienstbesprechungen des Ministers mit den Generaldirektoren sowie in Arbeitsberatungen des Justitiars des Ministeriums mit den Justitiaren der Industriezweige Hinweise zur Arbeitsteilung, zur Festlegung von Verantwortlichen für Teiluntersuchungen, zur Einsetzung von Arbeitsgruppen, zur Einbeziehung von Experten, zur Beratung mit Werkträgern, zur Verfahrensweise bei der Bewertung von Ergebnissen sowie bei der Zusammenfassung der Analysen der einzelnen Kombinate, Betriebe und Einrichtungen zur Rechtsanalyse des Industriezweigs gegeben.

Die Rechtsanalysen der einzelnen Betriebe, Kombinate und Industriezweige wurden gründlich ausgewertet. Die Untersuchungsergebnisse konnten für die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften genutzt werden.⁵ Sie trugen aber auch dazu bei, die Generaldirektoren und Betriebsleiter zu befähigen, Maßnahmen zur weiteren Vervollkommnung ihrer Leitungstätigkeit zu treffen.

Feststellung der Ursachen für Hemmnisse bei der Wirksamkeit des Rechts

Soll die Rechtsanalyse zu genauen und sicheren Schlußfolgerungen für die Leitungstätigkeit führen, so müssen die Ursachen für noch bestehende Hemmnisse bei der vollen Entfaltung der Wirksamkeit des sozialistischen Rechts möglichst vollständig aufgedeckt werden. Das gilt vor allem für die im rechtlichen Bereich liegenden Ursachen, wie Fragen der Rechtsgestaltung und Rechtsverwirklichung, einschließlich der Rechtskontrolle, Rechtserziehung und Rechtspropaganda.

Wichtig ist, bei der Aufdeckung von Ursachen die zwischen ihnen bestehenden Wechselbeziehungen zu berücksichtigen. So hat z. B. die Analyse der Wirksamkeit der noch bis zum Ende des Jahres 1976 geltenden Rechtsvorschriften über die Mitbenutzung von Grundstücken für Zwecke der Energiefortleitung seinerzeit ergeben, daß sich folgende wesentliche Ursachen hemmend auswirkten:

- die Verstreutheit der den gleichen Regelungsgegenstand betreffenden Einzelfestlegungen in verschiedenen Rechtsvorschriften;
- die aus dem zeitlich unterschiedlichen Entstehen der Rechtsvorschriften resultierende Unterschiedlichkeit der verwendeten Begriffe, die Auslegungen erforderte;