

### Positive Erfahrungen für die weitere Arbeit nutzen

Die wichtigste Erfahrung und wohl weitreichendste Schlußfolgerung aus der Verwirklichung der Gesetzgebungspläne für den Zeitraum 1976 bis 1980 besteht darin, daß sich die langfristige Planung der Rechtssetzung als praktisch durchführbar erwiesen und die Arbeit nach Gesetzgebungsplänen sich als unbestreitbar vorteilhaft bewährt hat. Die in Erfüllung der Pläne erreichten konkreten Ergebnisse rechtfertigen eine positive Gesamtbilanz.

In diesem Sinne lassen sich in der legislativen Arbeit der letzten Jahre m. E. vor allem folgende Fortschritte hervorheben:

1. Zum ersten Male wurde erfolgreich die Aufgabe gelöst — wenn auch zunächst begrenzt auf zwei Rechtsgebiete und noch in Form zweier Pläne —, deckungsgleich mit der Fünfjahrplanperiode die erforderliche Entwicklung der Rechtsgrundlagen vorzubestimmen und daraus detaillierte Rechtsetzungsaufgaben abzuleiten. Die Planung der Rechtsentwicklung in Angleichung an den Fünfjahrplanzeitraum hat sich als richtige und als eine aus prinzipiellen Erwägungen beizubehaltende Entscheidung erwiesen.

2. Die Bestätigung der Gesetzgebungspläne durch die Regierung hat für alle an der legislativen Arbeit beteiligten Organe des Ministerrates staatsrechtlich verbindliche Aufgaben fixiert. Damit war von vornherein die hochrangige politische Bedeutung der Aufgabe bestimmt, die Rechtsgrundlagen *planmäßig* weiterzuentwickeln.

3. Die Vorbereitung von Normativakten wurde mit Hilfe der langfristigen Gesetzgebungspläne eindeutig auf die aus gesellschaftlicher Sicht notwendigen und vorrangigen Aufgaben orientiert. Durch Vorgabe der Art der vorzubereitenden Regelung (Gesetz oder Verordnung) sind aus gesamtgesellschaftlicher Sicht rechtspolitische Vorentscheidungen getroffen worden, die die Richtung der Arbeit und die weitere Gestaltung des Systems der Rechtsgrundlagen maßgeblich bestimmten. Es wurden wirksamere Voraussetzungen für die Verwirklichung der sozialistischen Gesetzlichkeit und die umfassende Gewährleistung der Rechtssicherheit geschaffen.

4. Das Vorliegen langfristiger Pläne ermöglichte es den mit der Vorbereitung von Regelungsentwürfen beauftragten Organen, die Arbeiten entsprechend planmäßig zu organisieren und damit auch sorgfältiger und qualifizierter durchzuführen. Das Niveau der Regelungsentwürfe konnte positiv beeinflusst werden; die Kultur der Gesetzgebung — eine für den Sozialismus spezifische Seite der Vervollkommnung der sozialistischen Rechtsordnung — wurde weiter gefördert.

5. Es war möglich, die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Organen zielstrebig und rationeller zu gestalten und den sich beim heutigen Stand der gesellschaftlichen Verflechtung spürbar arbeitsteilig vertiefenden Prozeß der Ausarbeitung komplexer Normen wirksamer zu koordinieren. Die planmäßige Einbeziehung gesellschaftlicher Organisationen, so vor allem der Gewerkschaften, und der Arbeitskollektive der Werktätigen, die aktive Mitwirkung volkseigener Kombinate und Betriebe sowie örtlicher Staatsorgane bei der Ausarbeitung von Normativakten hat das demokratische Wesen der Rechtsschöpfung in unserer Gesellschaft weiter gefördert, seine Grundlagen gefestigt und wirksamer zur Geltung gebracht.

### Exakte Abrechnung der Pläne

Die Existenz von Gesetzgebungsplänen schließt die Verpflichtung ein, daß sie diszipliniert erfüllt werden müssen und daß der erreichte Stand verantwortungsbewußt abzurechnen ist. Die vorliegenden Ergebnisse und der Stand der Erfüllung der Gesetzgebungspläne für 1976 bis 1980 rechtfertigen eine positive Gesamteinschätzung der geleisteten Arbeit. Im Konkreten sind aber durchaus Differenzierungen geboten.

Folgendes kennzeichnet hier zunächst die Lage: Die Mehrzahl der in den Gesetzgebungsplänen enthaltenen Aufgaben ist programmgemäß ausgearbeitet und in Form entsprechender Rechtsvorschriften in Kraft gesetzt worden. Einige Aufgaben wurden im Verlauf der Planjahre in den Zeitraum nach 1980 verlegt. Die konkreten Gründe hierfür sind unterschiedlich, beziehen sich jedoch meist auf noch in der Entwicklung befindliche Umstände, die eine stabile Regelung zum im Plan vorgesehenen Zeitpunkt als nicht möglich, jedenfalls nicht sinnvoll erscheinen ließen. Bei einigen Aufgaben ist es nicht gelungen, die Ergebnisse fristgerecht vorzulegen. Sie werden weiterhin bearbeitet. Unter den hier für die Verzögerung ursächlichen Gründen befinden sich regelmäßig auch subjektiv vertretbare Umstände, die hätten vermieden werden können.

Der skizzierte Stand verdeutlicht das Einwirken unterschiedlicher Faktoren auf die Durchführung des Gesetzgebungsplanes im Verlauf von fünf Jahren. Eine Erfahrung besteht deshalb auch darin, sich vor Vereinfachungen zu hüten; vielmehr müssen für jede Abweichung vom Plan die konkreten Gründe geprüft werden, bevor allgemeine Wertungen erfolgen und Schlüsse gezogen werden. Im übrigen entsteht hier überhaupt die grundsätzliche Frage, wie Abweichungen der genannten Art vom Gesetzgebungsplan überhaupt einzuschätzen sind. Zum Sinn und Zweck der Gesetzgebungsplanung und zu den sich hieraus ableitenden Maßstäben wurde bereits gesprochen. Hier muß hinzugefügt werden, daß die Gesetzgebungsplanung wegen der Besonderheit ihres Gegenstandes bei aller Verbindlichkeit zugleich auch einen unverzichtbaren *Charakter als Direktive* bewahren muß. Sie darf zu keinen bürokratischen Festschreibungen führen, die eine Planerfüllung initiieren, die nicht mehr mit der rechtspolitischen Zielstellung für die Vervollkommnung der Rechtsgrundlagen übereinstimmt. Gerade hier muß man immer der Tatsache eingedenk bleiben, daß die Weiterentwicklung des Rechts in erster Linie ein politisch motivierter Prozeß ist, der von einer Summe konkreter, sich auch wandelnder Bedingungen abhängig ist.

Das Prinzip der Gesetzgebungsplanung würde unwiderruflich diskreditiert, wenn wir es nicht verstünden, einerseits Stabilität (mit gewollter Verbindlichkeit und Pflicht zur Einhaltung) und andererseits Dynamik (das heißt Veränderung und Einstellung auf neue Bedingungen) in ein Verhältnis zu setzen, das der Dialektik gesellschaftlicher Lebensprozesse gerecht wird. Neben der Nichteinhaltung von Aufgaben aus dem Gesetzgebungsplan lassen auch Art und Zahl der neben dem Gesetzgebungsplan erlassenen Rechtsvorschriften Rückschlüsse auf die Qualität der Planung zu.

In dieser Beziehung hat sich die Lage in der vergangenen Planperiode nicht so günstig wie erstrebt entwickelt. In allen Jahren sind über die Planfestlegungen hinaus zusätzlich Rechtsvorschriften beschlossen worden. Sie haben in den letzten beiden Jahren prozentual zugenommen. Näher betrachtet lassen sich hier deutlich zwei Gruppen unterscheiden: Die erste umfaßt solche Rechtsvorschriften, die ihrem Gegenstand und Inhalt nach eigentlich ohne größere Probleme von dem zuständigen Bereichsorgan bei der Ausarbeitung des Planes hätten als notwendig vorausgesehen werden können, und bei der anderen erforderten offensichtlich neue Bedingungen den Erlaß entsprechender Rechtsvorschriften, ohne daß das zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Planes voraussehbar war. Es liegt auf der Hand, daß beide Gruppen verschiedene Erfahrungen vermitteln: Während die erste offenbar Schlußfolgerungen für eine qualifiziertere Planausarbeitung durch das zuständige Bereichsorgan auslösen muß, gilt für die zweite Gruppe die Verpflichtung, solche Regelungen ohne Vorbehalt als notwendig anzuerkennen und sie in den Plan zu integrieren. Deshalb ist auch der gelegentlich vertretene Standpunkt nicht begründet, daß in jeder neben dem Plan erlassenen Verordnung eine Kritik an der Qualität des Gesetzgebungsplanes zu sehen ist.