

Grundlagen der Gesetzgebungsplanung weiterentwickeln

Aus der Durchführung der bisherigen Gesetzgebungspläne ergeben sich wichtige Schlußfolgerungen für die weitere Ausgestaltung der Gesetzgebungsplanung insgesamt und speziell für die Vorbereitung des Gesetzgebungsplanes 1981 bis 1985. Sie besagen vor allem, daß die Grundlagen für die langfristige Planung der Gesetzgebung weiter zu qualifizieren sind und die Durchführung der Pläne wirksamer geleitet werden muß. In diesem Sinne erfordern die folgenden Probleme eine besondere Aufmerksamkeit, weil m. E. die Weiterentwicklung der Gesetzgebungsplanung von ihrer zielstrebigem Lösung vorrangig beeinflusst wird:

1. Gesetzgebungsplanung als eine beständige Methode der Leitung der Rechtsentwicklung (und nicht nur in Gestalt eines vom Gegenstand und Inhalt begrenzten einmaligen Gesetzgebungsprogramms) begriffen, ist in allen sozialistischen Staaten eine mehr oder weniger anfängliche, sich erst entwickelnde Aufgabe. Von nicht wesentlichen Besonderheiten in diesem oder jenem Staat abgesehen, haben die Länder der sozialistischen Staatengemeinschaft praktisch Mitte der 70er Jahre mit der Einführung von Gesetzgebungsplänen begonnen. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Gesetzgebungsplanung selbst, vor allem aber die wissenschaftlichen Grundlagen und der theoretische Vorlauf für die Gesetzgebungsplanung sind verständlicherweise erst in begrenztem Maße entwickelt. Deshalb kann nicht übersehen werden, daß die bisherigen Pläne in der DDR weitgehend auf der Grundlage des präsenten Wissens und in mancher Hinsicht wohl auch „handwerklich“ vorbereitet wurden.

Die Erfahrungen indessen lehren, daß es auf die Dauer nicht genügt, die einzelnen Gesetzgebungsaktivitäten von Gebiet zu Gebiet fortschreitend, empirisch zu ermitteln, die zur Vervollständigung der Rechtsgrundlagen erforderlich scheinen. Die Gefahr ungenügender Weitsicht und sich daraus ergebender Fehlentscheidungen kann hier nicht ausgeschlossen werden. Eine Summe empirisch ermittelter Einzelmaßnahmen ist zudem noch kein von einer einheitlichen rechtspolitischen Zielstellung getragenes Gesetzgebungskonzept. Es wäre also nützlich, als theoretischen Vorlauf eine *perspektivische wissenschaftliche Konzeption über die Entwicklung des sozialistischen Rechtssystems* auszuarbeiten. In dieser Konzeption wären, ausgehend von den strategischen Zielen der Partei der Arbeiterklasse bei der weiteren Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft, wie sie im Programm der SED vorgegeben sind, die prägenden Hauptrichtungen und Grundkonturen der Vervollkommnung des Rechtssystems für eine längere Entwicklungsperiode der Gesellschaft zu fixieren. Natürlich könnte eine solche perspektivische Entwicklungskonzeption nur im Ergebnis einer zielstrebigem Gemeinschaftsarbeit von Theoretikern und Praktikern geschaffen werden. Ihre Bedeutung für die Qualifizierung der Rechtsentwicklung kann jedoch kaum bestritten werden.⁶

2. Eine wichtige Voraussetzung qualifizierter Gesetzgebungsplanung sind aussagefähige Analysen der Wirksamkeit des geltenden Rechts. An anderer Stelle ist beredet über die Bedeutung der Rechtsanalyse geschrieben worden.⁷ Leider haben wir es hier in Praxis und Wissenschaft, obwohl erfreuliche Anzeichen einer Veränderung sichtbar wurden, in der Mehrzahl der Bereiche wohl nach wie vor mit einem der schwachen Kettenglieder der Rechtsarbeit zu tun. Kein Zweifel aber kann darüber bestehen, daß jede Veränderung des geltenden Rechts voraussetzt, daß seine bisherige reale gesellschaftliche Wirksamkeit wirklich analysiert wird. Nur so kann sein Regelungsmechanismus zum Positiven verändert und eine höhere Effizienz erreicht werden. Das praktische Problem besteht heute nicht mehr so sehr darin, daß die am Rechtsetzungsprozeß mitwirkenden Organe die für sie hier entstehenden Aufgaben nicht erkennen — hier gibt es inzwischen ja auch eindeutig geregelte Pflichten⁸. Als hemmender erweist sich

das Fehlen von Vorstellungen darüber, wie eine Rechtsanalyse praktisch zu organisieren ist, wer sie erarbeitet und welche Aussagen von ihr erwartet werden. Das zentrale Problem, nach welchen Kriterien die Wirksamkeit des Rechts zu bewerten ist, bedarf weiterer theoretischer Ausarbeitung.

3. Wirksame Gesetzgebungsplanung setzt eine bewußte Gemeinschaftsarbeit zwischen den Organen des Ministerrates voraus. Ohne die aktive und fachkundige Mitwirkung der die jeweiligen Sachgebiete repräsentierenden Fachministerien kann keine planmäßige Rechtsentwicklung gesichert werden. Deshalb muß die Verantwortung der Ministerien und der anderen zentralen Organe für die Vorbereitung des Gesetzgebungsplanes und für ihre disziplinierte Durchführung erhöht werden. Hier entstehen selbstverständlich zunächst Aufgaben und Pflichten für die jeweiligen Leiter. In engem Zusammenhang damit steht aber auch die Rolle und Verantwortung der Juristen in diesen Organen. Sie nehmen im Prozeß der legislativen Arbeit unzweifelhaft eine Schlüsselstellung ein. Der Übergang zur Gesetzgebungsplanung ist unbestritten auch mit einer weiteren Profilierung ihrer Funktion verbunden und hat ihre Verantwortung erhöht. Sie besser zu befähigen, ihrer gewachsenen Verantwortung gerecht zu werden, muß als eine erstrangige Aufgabe ihrer planmäßigen Weiterbildung verstanden werden. Damit würde auch der Widerspruch eine Lösung finden, daß trotz wachsender Bedeutung von Recht, Gesetzlichkeit und Gesetzgebung nach wie vor niemand lehrt, wie Rechtsvorschriften zu machen sind, und jeder für sich als Autodidakt mühsam in der Praxis diese Kunst erlernen muß.

4. Im Zusammenhang mit der Einführung der Gesetzgebungsplanung sind dem Ministerium der Justiz bestimmte Funktionen übertragen worden: Es hat den jeweiligen Gesetzgebungsplan für die betreffende Fünfjahrperiode auf der Grundlage von Vorschlägen der Ministerien und anderen zentralen Organe vorzubereiten und beim Ministerrat einzureichen⁹; es hat die einheitliche methodische Anleitung bei der Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsvorschriften zu gewährleisten und die Zusammenarbeit der zentralen Organe hierbei zu koordinieren¹⁰, und es ist gegenüber dem Ministerrat über die Durchführung des Gesetzgebungsplanes rechenschaftspflichtig.¹¹

Die Erfahrungen bestätigen, daß das Funktionieren des Systems der Gesetzgebungsplanung wesentlich von der qualifizierten Wahrnehmung dieser Querschnittsfunktionen abhängt. Das stimmt mit den Erfahrungen anderer sozialistischer Länder überein, bei denen aus diesem Grunde die Justizministerien auch vergleichbare Funktionen übertragen bekommen haben. Die Qualität und die Zielstrebigkeit des Wirkens des Ministeriums der Justiz, sein Engagement und seine Autorität müssen deshalb gefördert und weiterentwickelt werden. Dies erfordert eine kameradschaftliche Zusammenarbeit mit den an der Vorbereitung von normativen Akten beteiligten Organen.

System der Gesetzgebungsplanung verbindlich normiert *

Bei der Beschlußfassung über die Gesetzgebungspläne für 1976 bis 1980 wurde durch den Ministerrat die Aufgabe festgelegt, die mit der Planung der Gesetzgebung gewonnenen Erfahrungen zu verallgemeinern und verbindlich festzulegen. Im Ergebnis wurde die „Ordnung über die Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsvorschriften“ vorbereitet und durch den Ministerrat am 1. September 1980 in Kraft gesetzt. Sie ist zu Recht als ein bedeutendes Dokument für die weitere Rechtsentwicklung gewertet worden.¹³

• Der Erlaß der Rechtsetzungsordnung stellt eine Zäsur in der Entwicklung der Planung der Gesetzgebung in der DE® dar. Die erstmalige Ausarbeitung von Plänen der Gesetzgebung für 1976 bis 1980 trug in bestimmter Hinsicht zwangsläufig auch einen gewissen experimentellen Charakter. Das galt z. B. für die angewandte Methodik der