

der Analyse der Wirksamkeit von Rechtsvorschriften an denjenigen volkswirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Aufgaben orientieren muß, die entsprechend dem erreichten Reifegrad der gesellschaftlichen Entwicklung im Vordergrund stehen. Erst wenn diese gesellschaftlichen Aufgaben klar Umrissen sind, kann die Frage gestellt werden, ob die Verwirklichung dieser Aufgaben durch die Rechtsvorschriften auch mit höchster Wirksamkeit unterstützt wird.

Eine Analyse ist um so aussagekräftiger, je präziser die mit ihr verbundene Fragestellung auf eine ganz konkrete volkswirtschaftliche oder gesamtgesellschaftliche Schwerpunktaufgabe ausgerichtet ist.⁵ Zweckmäßig erscheint deshalb z. B., daß die Ministerien und die anderen zentralen Staatsorgane, von den gesamtgesellschaftlichen Aufgaben im jeweiligen Planzeitraum ausgehend, die Schwerpunktaufgaben ihres Verantwortungsbereichs ableiten, zu denen die Wirksamkeit von Rechtsvorschriften zu untersuchen ist. Dadurch können vor allem bessere Voraussetzungen für die Planung künftiger Rechtsetzungsmaßnahmen — einschließlich der Rechtsanpassung und -bereinigung — sowie für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit des Rechts geschaffen werden. Die Ergebnisse der Analyse können dann insbesondere in die Vorbereitung der Entscheidungen einbezogen werden, die von den zentralen Staatsorganen bei der planmäßigen Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsvorschriften zu treffen sind.

Wie konkret die einer Analyse zugrunde zu legende Aufgabenstellung sein sollte, zeigt z. B. die Analyse des LPG-Rechts. Hier wurde von der Aufgabenstellung ausgegangen, die aktive Rolle des sozialistischen Rechts beim weiteren planmäßigen Übergang zu industriemäßigen Produktionsmethoden in der Landwirtschaft zu erhöhen, die Entwicklung der gesellschaftlichen Verhältnisse in der genossenschaftlich organisierten Landwirtschaft zu fördern und den wirksamen Schutz des sozialistischen Eigentums zu sichern. Im Mittelpunkt der Analyse stand das LPG-Gesetz als Grundsatzregelung.

Erarbeitung von Wirksamkeitskriterien

Ein weiteres Problem, das sich in der praktischen Arbeit als kompliziert erwiesen hat, ist die Erarbeitung geeigneter Kriterien, auf deren Grundlage die Wirksamkeit von Rechtsvorschriften oder einzelner Rechtsnormen innerhalb von Rechtsvorschriften eingeschätzt werden kann (Wirksamkeitskriterien). Dabei sind solche Kriterien zu entwickeln, die für die zu untersuchende Rechtsvorschrift oder Rechtsnorm spezifisch sind. Sie müssen auf das Ziel zugeschnitten sein, das mit der zu untersuchenden Regelung erreicht werden soll. Außerdem müssen sie geeignet sein, wie Indikatoren anzuzeigen, ob dieses Ziel ganz oder nur teilweise erreicht wurde.

Allgemeine Kriterien, die sowohl für die zu untersuchende Regelung als auch für andere Regelungen angewendet werden könnten, sind grundsätzlich nicht tauglich, da sie keine präzise Aussage über die Wirksamkeit der zu untersuchenden Regelung zulassen.

Für die praktische Arbeit bedeutet das z. B., daß es u. E. nicht möglich ist, für alle Bereiche der Volkswirtschaft gleichermaßen zutreffende, einheitliche Wirksamkeitskriterien bei verschiedenen Rechtsanalysen anzuwenden. Die Kriterien können nur aus der Sicht derjenigen Bereiche, Kollektive und Bearbeiter aufgestellt werden, die die konkrete Analyse vornehmen.

Geht es z. B. darum, die Wirksamkeit der rechtlichen Regelung bei der Durchsetzung der ökonomischen Forderung nach Sicherung der Einheit von Plan und Vertrag bei dem Abschluß und der Erfüllung von Wirtschaftsverträgen zu untersuchen, dann wird auch die dazu erlassene VO vom 26. Januar 1978 (GBl. I Nr. 6 S. 85) entsprechend zu analysieren sein. Eines von vielen wichtigen Kriterien für die Wirksamkeit dieser Rechtsvorschrift könnte sich z. B. aus folgenden Fragen ergeben: Ist das in § 10 der VO ge-

regelte Entscheidungsverlangen in der Praxis wirksam geworden? Haben die Auftraggeber von diesem ihnen zustehenden Recht Gebrauch gemacht? Waren die von den zuständigen übergeordneten Organen getroffenen Entscheidungen qualifiziert genug, um die Kooperationsbeziehungen zu klären? Wurden die Entscheidungen rechtzeitig getroffen?

Feststellung der Ursachen für Mängel in der Wirksamkeit rechtlicher Regelungen

Ein wichtiger Arbeitsschritt bei der Durchführung einer Rechtsanalyse ist die Feststellung der Ursachen, auf die Mängel in der Wirksamkeit rechtlicher Regelungen zurückzuführen sind. Dieser Arbeitsschritt baut auf den Ergebnissen der vorangegangenen Schritte auf: Bevor die Feststellung der Ursachen beginnt, ist bereits die volkswirtschaftliche oder gesamtgesellschaftliche Aufgabe herausgearbeitet, die der Rechtsanalyse zugrunde zu legen ist. Ebenso sind die auf die Lösung dieser gesellschaftlichen Aufgabe gerichteten Rechtsvorschriften zusammengestellt. Die erforderlichen spezifischen Wirksamkeitskriterien sind erarbeitet, und es liegt bereits eine Einschätzung dazu vor, ob und inwieweit die zu untersuchenden Rechtsvorschriften bei der Durchsetzung der gesellschaftlichen Aufgabe wirksam geworden sind.

Das Ziel des nächsten Arbeitsschritts besteht also darin, die Ursachen für Mängel und Hemmnisse, die der vollen Wirksamkeit einer rechtlichen Regelung entgegenstehen, vollständig und zugleich so differenziert aufzudecken, daß aus den dabei getroffenen Feststellungen Schlussfolgerungen abgeleitet werden können, welche Leitungsmaßnahmen zur besseren Durchsetzung der ökonomischen Aufgabe, um derentwillen die Rechtsanalyse veranlaßt wurde, getroffen werden müssen. Differenzierte Erfassung der Ursachen für die Mängel bedeutet vor allem, sowohl zwischen denjenigen Ursachen zu unterscheiden, die in einer noch nicht ausreichenden Qualität der rechtlichen Regelung im Sachgebiet oder in der ungenügenden Durchsetzung des vorhandenen Rechts liegen, als auch diejenigen Ursachen festzustellen, die nicht allein oder nicht in erster Linie durch eine bessere Rechtsetzung und Rechtsverwirklichung beseitigt werden können, sondern andere Leitungsmaßnahmen erfordern. Dabei sind Wechselbeziehungen und Abhängigkeiten, die zwischen Ursachen und Ursachengruppen bestehen, zu berücksichtigen.⁶

Organisation der analytischen Tätigkeit

Aus § 2 der Ordnung über die Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsvorschriften ergibt sich auch die Verantwortung der Minister und Leiter der anderen zentralen Staatsorgane für die leitungsmäßige Organisation der rechtsanalytischen Tätigkeit. Insbesondere betrifft das die planmäßige Vorbereitung, die Durchführung und Auswertung der Analysen für die Leitungstätigkeit im jeweiligen Verantwortungsbereich.

Als Beauftragte der staatlichen Leiter sind damit auch den Justitiaren in den zentralen Staatsorganen wichtige Aufgaben bei der Analyse der Wirksamkeit des Rechts gestellt. Vor allem sie werden die Leitungsentscheidungen vorzubereiten haben, die im Zusammenhang mit Rechtsanalysen notwendig sind. Das kann z. B. die Vorbereitung von Entscheidungen über das arbeitsteilige Zusammenwirken von Kombinat, Betrieben und wissenschaftlichen Einrichtungen im Verantwortungsbereich, die Pflicht zur Berichterstattung über Ergebnisse von Analysen sowie die Vorbereitung von Leitungsentscheidungen in Auswertung der Analysen betreffen. Darüber hinaus werden die Justitiare aber auch Aufgaben der unmittelbaren Anleitung der in die analytische Tätigkeit einbezogenen Beteiligten sowie Aufgaben der Kontrolle, der Organisation und der Koordinierung wahrzunehmen haben.