

Anforderungen an die Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsvorschriften

Dr. HANS-DIETER SCHULZE, wiss. Mitarbeiter, und Dr. KLAUS ZIEGER, Sektorenleiter
im Ministerium der Justiz

Auf dem X. Parteitag der SED wurde die Notwendigkeit der weiteren Stärkung der sozialistischen Staatsmacht unterstrichen und auf die daraus resultierende wachsende Rolle des sozialistischen Rechts hingewiesen. Zu den Aufgaben auf dem Gebiet der Rechtsetzung wurde festgelegt: „Ausgehend von den Anforderungen der Zukunft, gilt es, die sozialistische Rechtsordnung ständig zu vervollkommen. Das heißt auch, solche Gesetze und andere Rechtsvorschriften zu überarbeiten oder neu zu fassen, die dem Stand der Entwicklung nicht mehr entsprechen.“¹ Damit sind hohe Anforderungen an die weitere Arbeit auf dem Gebiet der Rechtsetzung gestellt, wozu insbesondere die planmäßige Vorbereitung, die Analyse der Wirksamkeit und die Gestaltung von Rechtsvorschriften gehören.

Zur Verantwortung für die Rechtsetzung

Die umfassende Verantwortung für die weitere Vervollkommnung der Arbeit auf dem Gebiet der Rechtsetzung nimmt der Ministerrat wahr. Nach § 8 Abs. 1 des Gesetzes über den Ministerrat der DDR vom 16. Oktober 1972 (GBl. I Nr. 16 S. 253) vervollkommen er im Rahmen seiner Verantwortung und in Übereinstimmung mit den zu lösenden Aufgaben das sozialistische Recht und sorgt für dessen übersichtliche Gestaltung. Er analysiert die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften, um diese ständig den Erfordernissen der entwickelten sozialistischen Gesellschaft anzupassen.

Entsprechende Aufgaben sind den Ministerien und anderen zentralen Staatsorganen durch die Ordnung des Ministerrates über die Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsvorschriften vom 25. Juli 1980 (GBl.-Sdr. Nr. 1 056) übertragen worden. Alle Ministerien und anderen zentralen Staatsorgane sind in ihrem Verantwortungsbereich für die ständige Übereinstimmung des sozialistischen Rechts mit den Erfordernissen der gesellschaftlichen Entwicklung verantwortlich. Sie haben die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften zu analysieren und notwendige Entscheidungen über die weitere Rechtsetzung, einschließlich der Rechtsanpassung und Rechtsbereinigung, für den Ministerrat vorzubereiten bzw. selbst zu treffen. Dabei sind den Industrieministerien bereits durch den Beschluß des Ministerrates über die Verbesserung der Rechtsarbeit in der Volkswirtschaft vom 13. Juni 1974 (GBl. I Nr. 32 S. 313) und die Statuten der Ministerien spezifische Verpflichtungen auferlegt worden.

Planmäßige Vorbereitung von Rechtsvorschriften

Die Partei der Arbeiterklasse plant die gesellschaftliche Entwicklung und damit auch die Rechtsentwicklung. Ihre Beschlüsse und Initiativen sind Grundlage der Tätigkeit des Ministerrates und seiner Organe bei der weiteren Vervollkommnung der sozialistischen Rechtsordnung und damit auch für die Planung der Gesetzgebung.

Ein wichtiger Bestandteil dieser Planung sind die vom Ministerrat zur Sicherung einer planmäßigen und koordinierten Rechtsentwicklung im Fünfjahrplanzeitraum beschlossenen Maßnahmen der Rechtsetzung. Durch sie wird auf eine komplexe Rechtsentwicklung unter Einbeziehung aller Bereiche des gesellschaftlichen Lebens orientiert. Die Maßnahmen enthalten die für die weitere Entwicklung des sozialistischen Rechts bedeutsamen Aufgaben zur Erarbeitung von Entwürfen für Gesetze und Verordnungen, insbesondere zur Anpassung, Weiterentwicklung und Bereinigung geltender Gesetze und Verordnungen sowie zur Vorbereitung künftiger auf den Erlaß solcher Rechtsvorschriften gerichteter Rechtsetzungserfordernisse. Damit wird auf die aus gesamtgesellschaftlicher Sicht notwendigen und vorrangigen Aufgaben der Rechtsetzung orientiert.

Mit der Festlegung der zu realisierenden Rechtsetzungsvorhaben werden zugleich wichtige Vorentscheidungen für die weitere Rechtsetzungstätigkeit der Ministerien und anderen zentralen Staatsorgane getroffen. Ihnen wird ermöglicht, ihre Arbeit bei der Vorbereitung und Gestaltung von Rechtsvorschriften planmäßig zu organisieren und weiter zu qualifizieren. Auch das zielstrebige und rationelle Zusammenwirken der beteiligten Staatsorgane bei der Gestaltung von Rechtsvorschriften und der Ausarbeitung komplexer Regelungen wird dadurch unterstützt.

Die Ministerien und anderen zentralen Staatsorgane erfüllen ihre spezifische Verantwortung für die planmäßige Vorbereitung der Rechtssetzungsmaßnahmen, indem sie aus der Sicht ihres Verantwortungsbereichs dem Ministerrat Vorschläge für die von ihm zu beschließenden Rechtssetzungsmaßnahmen unterbreiten und eigene Rechtssetzungsmaßnahmen festlegen.

Die bisherigen Erfahrungen auf diesem Gebiet sind insgesamt positiv. Es kommt jedoch mehr ab bisher darauf an, gute Ergebnisse einzelner Bereiche auszuwerten und noch bestehende Unterschiede in der Qualität der Arbeit schrittweise zu überwinden. So wurden z. B. im Bereich des Verkehrswesens gute Ergebnisse bei der langfristigen Planung von Rechtssetzungsmaßnahmen erreicht. Das betrifft sowohl die Rechtssetzungsmaßnahmen, die für den Ministerrat vorzubereiten waren, als auch die in eigener Zuständigkeit zu verwirklichenden Maßnahmen.

Analyse der Wirksamkeit von Rechtsvorschriften

Eine wesentliche Bedingung für eine planmäßige Vorbereitung von Rechtssetzungsmaßnahmen ist die Analyse der Wirksamkeit bestehender Rechtsvorschriften. Durch eine solche Analyse werden wissenschaftliche Grundlagen für die Entscheidungsfindung geschaffen. Die Frage, inwieweit die vorhandenen Rechtsvorschriften den sich verändernden Entwicklungsbedingungen noch entsprechen und inwieweit sie mit größter Wirksamkeit die Durchsetzung der gesellschaftlichen Ziele entsprechend den Beschlüssen von Partei und Regierung unterstützen, ist für die Erarbeitung von Rechtssetzungserfordernissen und die Entscheidung über die planmäßig durchzuführenden Rechtssetzungsmaßnahmen von wesentlicher Bedeutung.

In einigen Verantwortungsbereichen sind mit der Analyse der Wirksamkeit von Rechtsvorschriften gute Ergebnisse erzielt worden², die planmäßig vertieft und verallgemeinert werden.

Ein Schwerpunkt der weiteren Arbeit ist die Verbesserung der leitungsmäßigen Organisation der Analysearbeit in den einzelnen Verantwortungsbereichen. Dabei geht es insbesondere um die stärkere Einflußnahme der Ministerien auf die Vorgabe konkreter, für ihren Verantwortungsbereich spezifischer Analyseschwerpunkte, um die Unterstützung und Kontrolle der Analysetätigkeit in den nachgeordneten Ebenen und um die Auswertung der Analyseergebnisse im jeweiligen Verantwortungsbereich.³

Besondere Aufmerksamkeit ist auch der Entwicklung von Kriterien für die Einschätzung der gesellschaftlichen Wirksamkeit bzw. Effektivität geltender Rechtsvorschriften zu widmen. Es geht dabei nicht darum, die Bedingungen herauszuarbeiten, die die Wirksamkeit von Rechtsvorschriften überhaupt beeinflussen.⁴ Solche im juristischen Bereich bestehenden Bedingungen, wie z. B. Überschaubarkeit, Verständlichkeit und Präzision der Rechtsvorschriften und der in ihnen enthaltenen Festlegungen erhöhen die Wirksamkeit grundsätzlich aller Rechtsvorschriften. Sie sind damit wesentliche Bedingungen, deren konsequente Durchsetzung bei der Vorbereitung der Entwürfe von Rechtsvorschriften immer wie-