

Vervollkommnung der Gesetzgebung in der Mongolischen Volksrepublik

SH. AM ARS AN AA,

Mitglied des Kollegiums und Abteilungsleiter
im Ministerium der Justiz der Mongolischen Volksrepublik

Der XVIII. Parteitag der Mongolischen Revolutionären Volkspartei (MRVP) im Jahre 1981 stellte die Aufgabe, die sozialistische Gesetzlichkeit zu festigen und die Gesetzgebung vor allem auf den Gebieten des Wirtschafts- und Arbeitsrechts zu vervollkommen.

Inzwischen sind diese Arbeiten umfassend im Gange. Im Januar 1984 wurden die Beschlüsse des Zentralkomitees der MRVP, des Präsidiums des Großen Volkshurals und des Ministerrates der MVR „Über einige Maßnahmen zur Vervollkommnung der Gesetzgebung“ und „Über die Vorbereitung und Herausgabe der Vollständigen systematischen Sammlung der geltenden Gesetze der MVR“ verabschiedet. Die Regierung der MVR und das Präsidium des Großen Volkshurals bestätigten den staatlichen Fünfjahrplan zur Vervollkommnung der Gesetzgebung, der vorsieht, Entwürfe zu bedeutsamen neuen Gesetzen vorzubereiten, geltende Gesetze zu ändern und zu ergänzen, einen systematisierten Grundstock für die Erfassung und die Information über die gültigen Gesetze zu schaffen sowie eine systematische Sammlung vorzubereiten und herauszugeben. Für die Gesamtleitung der Vorbereitung und Herausgabe der systematischen Sammlung wurde eine Staatliche Kommission gebildet. Sie bestätigte das Schema der Sammlung sowie den in Etappen auf gegliederten Plan und die Instruktion zur Vorbereitung in den einzelnen Struktureinheiten. Die Arbeiten zur Realisierung haben inzwischen in einer Reihe von Bereichen begonnen.

Erfolgreich wird auch der Plan zur Vorbereitung neuer Gesetze realisiert. Bestätigt wurden: das Gesetz über die Volkskontrolle, die Geschäftsordnung des Großen Volkshurals, das Gesetz über die Aimak- und Stadthurale der Volksdeputierten, das Gesetz über die allgemeine Wehrpflicht, das Gesetz über die Volksbildung und das Gesetz über den Ministerrat. Den zuständigen Organen wurden auch die Entwürfe der Gesetze über die Bodenschätze, über das Notariat, über die Rechtsanwaltschaft und über internationale Verträge unterbreitet. So wurde die Arbeit zur Vervollkommnung der Gesetzgebung der MVR auf ein qualitativ neues, hohes Niveau gehoben. Die wichtigsten Richtungen dieser Arbeit sind: die Vorbereitung und Herausgabe der Vollständigen systematischen Sammlung der geltenden Gesetze der MVR und die Realisierung des Planes der Arbeiten zu den Gesetzentwürfen.

Die Gesetzgebung sowohl der Form als auch dem Inhalt nach gleichzeitig zu vervollkommen, stellt uns vor eine Reihe allgemeinertheoretischer Probleme. Einige dieser Probleme können in bestimmtem Maße in der Rechtswissenschaft und -praxis einiger sozialistischer Länder verallgemeinert werden, so z. B. was die Planung der Rechtsetzung und gleichzeitige Herausgabe einer systematischen Sammlung der Gesetze bzw. das Problem betrifft, die Gesetzgebung kontrollfähig auf dem geltenden Stand zu halten.

Das Schlüsselproblem und die wichtigste Voraussetzung für eine richtige Organisation und Planung der Rechtsetzung und Systematisierung der Gesetzgebung als einheitlicher Prozeß ist die wissenschaftlich begründete Bestimmung des Grades der Dynamik und der Stabilität des normativen Materials im Rahmen aller Struktureinheiten der Gesetzgebung (der Zweige, der Industriegruppen, der Institute). Bekanntlich hängt der Grad der Stabilität eines bestimmten Normativakts wesentlich mit davon ab, welche gesellschaftlichen Beziehungen Gegenstand der Regelung sind, und davon, ob alle oder einzelne Seiten dieser gesellschaftlichen Beziehungen geregelt werden. In der Gesetzgebung können nach unseren Erfahrungen nach dem Kriterium der Stabilität bedingt drei Ebenen hervorgehoben werden: die grundlegende, die relativ stabile und die operative.

Zur *ersten* Ebene (der grundlegenden) gehören Gesetzbücher und andere Gesetze, zur *zweiten* (der relativ stabilen) gemeinsame Beschlüsse von Partei und Regierung sowie eine Reihe von Verordnungen der Regierung zu allgemeinen Fragen, die mehrere Zweige betreffen oder Kodifikationscharakter tragen, zur *dritten* (der operativen) andere Entscheidungen der Regierung, insbesondere zu aktuellen Fragen einzelner Zweige und der Verwaltung. Selbstverständlich ist eine solche Einteilung sehr relativ.

Die Einteilung des normativen Materials gestattet es, die Bereiche der planmäßigen und der laufenden Rechtsetzung voneinander abzugrenzen. Akte der ersten und zweiten Stabilitätsebene müssen in der Regel planmäßig vorbereitet werden. Wahrscheinlich ist eine vollständige Kodifizierung der Gesetzgebung nur in bezug auf relativ stabiles normatives Material zweckmäßig.

Für die Vorbereitung, Herausgabe und Entwicklung systematischer Sammelbände der geltenden Gesetzgebung ist es sehr wichtig, die Stabilitätsebene der Rechtsnormen zu bestimmen. Die Praxis der sozialistischen Länder zeigt, daß verschiedene Lösungswege möglich sind. Die als Lose-Blatt-Sammlung oder in Heftform herausgegebenen systematischen Sammlungen der Gesetzgebung sind so angelegt, daß sie entsprechend der weiteren Entwicklung und Vervollkommnung systematisch durch neue Rechtsakte ergänzt werden. Die Frage, in welcher Weise solche Akte vorbereitet werden, ist deshalb keinesfalls gleichgültig, denn sie müssen letztlich in die vorliegende systematische Ausgabe unter Berücksichtigung des gegebenen Systems und der Prinzipien des vorhandenen Aufbaus eingeordnet und deshalb auch so vorbereitet werden. Deshalb sollte die planmäßige Rechtsetzung zur Hauptquelle der Ergänzung der systematischen Sammlung der Gesetzgebung werden.

Unter unseren gegenwärtigen Bedingungen wird die Ausarbeitung der Organisationsformen und die Suche nach den Mitteln, die die komplexe Verknüpfung der planmäßigen und der laufenden Rechtsetzung ermöglichen, d. h. die Herausgabe einer systematischen Sammlung und ihrer Erhaltung in einem kontrollfähigen Zustand, zunehmend aktuell. Dabei geht es nicht nur darum, die gesamte Arbeit zu koordinieren, sondern auch darum, sie als Funktion inhaltlich zu erfüllen. Hinsichtlich der Verknüpfung neuer Rechtsetzung mit der systematischen Sammlung der Gesetzgebung wird es z. B. notwendig sein, daß alle Entwürfe von Normativakten aus der Sicht ihrer Beziehung zu den vorhandenen Materialien und dem Schema der systematischen Sammlung eingeschätzt werden. Vorher muß entschieden werden, wie der Entwurf in die systematische Sammlung eingeordnet wird, und es muß das Problem gelöst werden, inwieweit Zusatzakte in der Sammlung unterzubringen sind. Es ist vorstellbar, diese Aufgabe dem Ministerium der Justiz zu übertragen. Mit einer solchen rechtlichen Zuordnung, die auf eine komplexe Verknüpfung aller Richtungen der Tätigkeit zur Vervollkommnung der Gesetzgebung gerichtet wäre, müßten auch eine Reihe weiterer Fragen gelöst werden. Insbesondere wäre es notwendig, die planmäßige und die laufende Rechtsetzung operativ miteinander zu verknüpfen. Wenn z. B. der Entwurf eines Normativakts, der im Zuge der laufenden Rechtsetzung vorzubereiten ist, den Gegenstand eines anderen Normativakts berührt, der lt. Gesetzgebungsplan auszuarbeiten ist, muß im Vorbereitungsstadium die Verhältnismäßigkeit der Entwürfe bzw. der Vorhaben zueinander geprüft und der Inhalt abgestimmt werden. Die Einschätzung der im Wege der laufenden Rechtsetzung vorzubereitenden Entwürfe ist auch aus der Sicht erforderlich, daß die sich aus der Annahme des Entwurfs ergebenden Änderungen und Ergänzungen der geltenden Gesetzgebung rechtzeitig vorzubereiten sind. Das ist besonders wichtig, wenn Materialien der systematischen Sammlung berührt werden. Die Einschätzung des Umfangs solcher Änderungen ermöglicht es, rechtzeitig die Arbeiten zu planen, um die Sammlung in einem kontrollfähigen Zustand zu erhalten und den Zeitraum zwischen der Annahme der Rechtsnorm und der Widerspiegelung aller notwendigen Änderungen in der systematischen Sammlung auf ein Minimum zu verkürzen. Diese genannten Funktionen sind u. E. zweckmäßigerweise dem Ministerium der Justiz zu übertragen, nachdem ihm die notwendigen Befugnisse eingeräumt wurden.

In bezug auf die Entwicklung der systematischen Sammlung nach Form und Inhalt ist es offensichtlich ebenfalls zweckmäßig, sich von den Ebenen der Stabilität der Gesetzgebung leiten zu lassen.

In der weiteren Perspektive wird sich die Gesetzgebung der erwähnten ersten beiden Stabilitätsebenen in Richtung auf ein „Gesetzbuch der Gesetzbücher“, analog einer Gesetzessammlung, entwickeln. Die besonders dynamische Gesetzgebung hingegen zu Einzelfragen und weniger bedeutsamen Regelungen, die auch meist eng mit örtlichen Festlegungen verbunden ist, braucht nicht in die Sammlung aufgenommen zu werden.

(Originalbeitrag für „Neue Justiz“;
aus dem Russischen übersetzt von Erika Hoffmann,
Berlin)