

Dem X. Parteitag der SED entgegen



Langfristige Planung der Rechtsetzung

Erfahrungen und Schlußfolgerungen aus der Durchführung der Gesetzgebungspläne 1976 bis 1980

Prof. Dr. sc. STEPHAN SUPRANOWITZ,
Stellvertreter des Ministers der Justiz

In Durchführung der Beschlüsse des IX. Parteitages der SED wurde eine umfangreiche Arbeit mit dem Ziel geleistet, die sozialistische Rechtsordnung systematisch weiterzuentwickeln. Bedeutende Rechtsvorschriften wurden in Kraft gesetzt und die Rechtsgrundlagen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens weiter ausgestaltet. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist vor allem, daß der Inhalt des sozialistischen Rechts systematisch weiter vervollkommenet und seine gesellschaftliche Wirksamkeit erhöht wurde. Eng verbunden hiermit besteht ein Merkmal der legislativen Arbeit dieser Zeit aber auch darin, daß sie erstmals auf der Grundlage langfristiger Gesetzgebungspläne für die Jahre 1976 bis 1980 durchgeführt wurde, also durch den Versuch charakterisiert war, in einem neuen Sinne und auf einer höheren Stufe Rechtsetzung *planmäßig* zu betreiben.

Im folgenden werden Erfahrungen bei der Verwirklichung dieser Gesetzgebungspläne wiedergegeben. Sie sollen die in der Fachliteratur geführte Diskussion über die Gesetzgebungsplanung fördern.¹

Sinn und Zweck der Gesetzgebungsplanung

Der Gedanke, Gesetzgebungspläne zu schaffen, wurde aus der rechtspolitischen Forderung der Partei nach planmäßiger Vervollkommenung des sozialistischen Rechts hergeleitet.² Bei der Ausarbeitung der zunächst auf die Bereiche des Wirtschaftsrechts und der Rechtspflege begrenzten Pläne wurden Erfahrungen berücksichtigt, die in einigen sozialistischen Ländern — vor allem in der UdSSR — zum damaligen Zeitpunkt bereits in bestimmtem Umfang vorhanden waren.³ Seither wurden Probleme der Gesetzgebungsplanung in der DDR vorwiegend unter praktischen Aspekten, weniger aber mit dem Ziel der theoretischen Verallgemeinerung erörtert. Daraus erklärt sich auch, daß die Frage nach den Kriterien und Maßstäben für die Bewertung dessen, was mit Hilfe der Gesetzgebungspläne erreicht oder auch nicht erreicht wurde, bisher nicht näher untersucht und folglich auch nicht durch Verweis auf gesicherte Diskussionsergebnisse beantwortet werden kann.

Für eine Antwort muß man sich darüber verständigen, worin der Sinn und Zweck der Gesetzgebungsplanung zu sehen ist. Sicher besteht eine einheitliche Auffassung darüber, daß Gesetzgebungsplanung mehr als ein die Zusammenarbeit der Beteiligten ordnendes, also vorwiegend organisatorisches oder auch nur gesetzgebungstechnisches Prinzip ist. Sie muß — wenn sie in ihren Möglichkeiten begriffen und sinnvoll genutzt werden soll — als eine auf die bessere Lösung *inhaltlicher* Erfordernisse der Rechtsgestaltung gerichtete Methode angesehen werden.

In diesem Sinne begreife ich die Gesetzgebungsplanung als Einflußnahme auf die Rechtsentwicklung mit dem Ziel, alle wesentlichen Schritte zur Vervollkommenung der Rechtsordnung sachlich und zeitlich mit der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung im Fünfjahrplanzeitraum zu synchronisieren, wirksamer untereinander zu koordinieren und bewußter in die Gesamtentwicklung des Rechtssystems

zu integrieren. Sie ist eine Methode staatlicher Leitung der Rechtsentwicklung und zugleich eine spezifische Form der Verwirklichung des demokratischen Zentralismus bei der Leitung der Rechtsetzung.

Der Übergang zur Planung der Gesetzgebung drückt die Erkenntnis aus, daß beim erreichten Entwicklungsstand unseres Rechts, seiner inneren Struktur und Komplexität und nicht zuletzt seiner vielgestaltigen internationalen Verflechtung, die Weiterentwicklung seiner Normen nicht mehr sporadisch, nicht mehr aus der allgemeinen Sicht und Kompetenz eines einzelnen Bereiches, nicht mehr von der Einsicht oder Nichteinsicht eines einzelnen Zweigorgans abhängig gemacht werden darf, sondern bewußt in Durchsetzung gesellschaftlicher Erfordernisse und in Ausübung gesamtgesellschaftlicher Verantwortung zu erfolgen hat. Der Übergang zur Planung der Rechtsetzung ist deshalb nicht zufällig. Er ist vielmehr ein Element-jenes Gesamtprozesses der Vervollkommenung der Leitung und Planung der gesellschaftlichen Entwicklung durch den sozialistischen Staat, der für die Entfaltung des Sozialismus gesetzmäßig und typisch ist. Die Planung umfaßt alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens, darunter durchaus folgerichtig auch den Bereich des Rechts. Hiermit ist auch erklärt, warum heute alle Länder der sozialistischen Staatengemeinschaft in dieser oder jener Form zur Planung der Gesetzgebung übergegangen sind.⁴ Auch die sich hier ergebenden Möglichkeiten für die Herausbildung erforderlicher rechtlicher Voraussetzungen zur Durchführung der sozialistischen ökonomischen Integration, die von den RGW-Ländern im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnungen sowie durch Ausarbeitung internationaler Rechtsnormen zu schaffen sind, können nicht übersehen werden.⁵

Sinn und Zweck der Gesetzgebungsplanung bestehen also in der systematischen Vervollkommenung des sozialistischen Rechts entsprechend der voranschreitenden gesellschaftlichen Entwicklung. Das heißt, sie ist in erster Linie auf die weitere Qualifizierung seines Regelungsniveaus, seiner gestaltenden rechtspolitischen und juristischen Prinzipien, auf die Weiterentwicklung seiner Formen und Strukturen, schließlich auf den Ausbau seines Gesamtsystems und seine wissenschaftliche Begründetheit insgesamt gerichtet. Die Planung der Gesetzgebung ist Mittel und Weg — das Ziel ist die höhere gesellschaftliche Wirksamkeit unseres Rechts.

Mit dieser Überlegung ist vor allem ein Maßstab formuliert worden, an dem die Wirksamkeit der Gesetzgebungsplanung und ihre Ergebnisse aus gesamtgesellschaftlicher Sicht gemessen werden können. Ein solcher Maßstab verpflichtet, in erster Linie die Frage zu beantworten, ob es mit Hilfe der Gesetzgebungsplanung gelungen ist, zur rechten Zeit wirksames Recht zu schaffen. Damit ist zugleich auch gesagt, daß die disziplinierte Vorbereitung der Entwürfe von Rechtsvorschriften und ihre koordinierte Ausarbeitung zwar wichtige Voraussetzungen geordneter Rechtsetzung sind — auf deren Durchsetzung der Gesetzgebungsplan selbstverständlich auch einzuwirken hat —, das hauptsächliche Anliegen dieses Planes jedoch nicht auf deren Gewährleistung reduziert werden darf.