

Ratschläge werde bei der Ausarbeitung von Entwürfen zu gesetzlichen Maßnahmen mißachtet. Die Kritik von Haid, daß das Schweigen über diese Frage die Entfaltung eines ernsthaften Meinungsstreites hemmt und viele Praktiker davon abhält, ihre Auffassungen über Probleme der Gesetzgebung mitzuteilen, ist berechtigt. Allerdings trifft für die Arbeit der Hauptabteilung Gesetzgebung im Ministerium der Justiz seine Befürchtung nicht zu, daß man der Meinung sei, ohne die Erfahrungen des Kollektivs, ohne die Kenntnisse seiner Mitarbeiter und ohne Kritik auskommen zu können.

Den Beweis dafür, daß dem nicht so ist, liefert schon das obengenannte Dokument, das in sehr knapper Form die schon vorher intern festgelegten Erkenntnisse aller Mitarbeiter der Hauptabteilung Gesetzgebung ausspricht, daß grundsätzlich die Entwürfe für Gesetze, Verordnungen und Anordnungen nur auf der Grundlage kollektiver Arbeit und einer möglichst breiten Diskussion erfolgreich ausgearbeitet werden können. Die Nichtbefolgung dieses Grundsatzes führt zwangsläufig zu nachträglicher Kritik der betr. Gesetzgebungsakte nach ihrer Veröffentlichung, und diese trifft naturgemäß die verantwortlichen Bearbeiter des Entwurfs viel härter; denn die kritisierten Fehler sind dann erheblich schwerer zu beseitigen, als wenn rechtzeitig vorher alle Fragen ausdiskutiert worden sind. Fehler dieser Art sind sowohl bei Gesetzgebungsakten, für die das Ministerium der Justiz federführend war, wie auch bei Entwürfen, die von anderen Ministerien ausgearbeitet worden sind, besonders dann vorgekommen, wenn eine gesetzliche Regelung wegen ihrer besonderen Dringlichkeit in kurzer Frist getroffen werden mußte. So ist z. B. zuzugeben, daß vor Erlass der Eheverordnung und der Eheverfahrensordnung eine breite Diskussion der Entwürfe mit Richtern der Kreisgerichte unterblieben ist, weil zeitlich nach dem Außerkräfttreten des KRG Nr. 16 hierzu keine Möglichkeit bestand. Darauf bezieht sich wohl in der Hauptsache die insoweit berechtigte Kritik von Landvoigt, daß „in der Vergangenheit sehr oft Gesetze und Verordnungen usw. erlassen wurden, ohne daß vorher irgendeinmal mit den Funktionären der Kreisebene darüber gesprochen worden war“⁹⁾.

Andererseits ist es jedoch ein — freilich durch die fehlende Information seitens des Ministeriums der Justiz hervorgerufener — Irrtum, anzunehmen, daß Gesetzesentwürfe „sehr oft“ ausgearbeitet werden, ohne „irgendeinmal“ mit Funktionären aus den Bezirken und Kreisen darüber gesprochen zu haben. Dieser Eindruck mußte allerdings entstehen, weil eben über die Vorarbeiten der Gesetzgebung und über die hierbei stattgefundenen Diskussionen nicht berichtet worden ist. Die unentbehrliche Kenntnis der Erfahrungen der Praxis hat sich das Ministerium schon bisher durch Beteiligung von Richtern und anderen Mitarbeitern an der Bearbeitung von Entwürfen verschafft, jedoch nur in einem beschränkten Umfang, der den jetzigen Anforderungen an die Gesetzgebungsarbeit nicht mehr genügt.

Die Grundlage für die gesetzgeberischen Vorarbeiten bildet zunächst oft das große Material, das die Instruktionen und Revisionen der eigenen Mitarbeiter des Ministeriums in reichem Maße ergeben. Reicht dieses Material zur Untersuchung eines Fragenkomplexes nicht aus, so werden regelmäßig Mitarbeiter aus den Bezirken herangezogen, um die möglichen praktischen Auswirkungen gesetzlicher Bestimmungen kennenzulernen und die entsprechenden Schlußfolgerungen aus den Erfahrungen der Praxis zu ziehen.

So hat z. B. die Ausarbeitung einer Arbeitsordnung für die Kreis- und Bezirksgerichte seinerzeit damit begonnen, daß einer der ersten Entwürfe bei einigen Kreisgerichten diskutiert wurde. Ebenso war es beim Entwurf der Aktenordnung. Die Arbeiten für die fast das gesamte Gebiet der Zwangsvollstreckung umfassende Arbeitsordnung für Gerichtsvollzieher sind damit eingeleitet worden, daß mehrere besonders qualifizierte, Gerichtsvollzieher und Sekretäre, ein Kreisgerichtsdirektor und der Leiter einer Justizverwaltungsstelle zu einer Arbeitsbesprechung im Ministerium der Justiz⁵⁾

zusammengekommen sind. Später ist der auf der Grundlage ihrer Ratschläge ausgearbeitete Entwurf diesen Mitarbeitern sowie auch dem Deutschen Institut für Rechtswissenschaft, Abteilung Prozeßrecht, zur Stellungnahme zugesandt worden. Die Verfahrensordnung für die Staatlichen Notariate, die z. Zt. als Gesetzesvorlage von der Volkskammer behandelt wird, ist von den ersten Entwürfen an bis zur Schlußfassung wiederholt mit Notaren eingehend beraten worden. Außerdem haben die Mitarbeiter des Ministeriums mehrere Staatliche Notariate aufgesucht und sich an Ort und Stelle den notwendigen Einblick in die Praxis verschafft. In ähnlicher Weise sind häufig Einzelfragen, deren Behandlung besondere praktische Erfahrungen voraussetzt, mit Richtern, sei es bei Fahrten in die Republik, sei es in Berlin, besprochen worden.

Das sind jedoch erst bescheidene Anfänge der Beteiligung von Praktikern, die im jetzigen Entwicklungsstadium nicht mehr als ausreichend angesehen werden können. Die Verwirklichung der Gesetzlichkeit in der Gesetzgebung selbst verlangt demokratische Methoden der Gesetzgebungsarbeit, die sich auch schon bei der Ausarbeitung der Entwürfe in einer breiten Diskussion, wenn schon nicht auf allen Sachgebieten mit der gesamten Bevölkerung, so doch in der Regel mit allen beteiligten Funktionären der Justiz ausdrücken muß. Es wäre z. B. bei der Verfahrensordnung für die Staatlichen Notariate durchaus angebracht gewesen, den Entwurf allen Gerichten und Staatlichen Notariaten zur Stellungnahme mitzuteilen. Angesichts der Verzögerung, die aus verschiedenen Gründen bei der Fertigstellung der Gesetzesvorlage eingetreten ist, wäre das auch zeitlich durchaus zu rechtfertigen gewesen. Die Mitarbeiter der Justiz können mit Recht verlangen, daß eine so umfassende Neuregelung, die für ihre gesamte Arbeit grundlegend ist, mit ihnen in aller Breite diskutiert wird.

Der Kreis der Beteiligten, der Umfang und die Form der Diskussion sowie vor allem auch der Zeitpunkt der Beteiligung von Praktikern aus der Justiz oder von anderen Dienststellen ist je nach dem Gegenstand, der gesetzlich zu regeln ist, insbesondere unter Beachtung seiner politischen und ökonomischen Bedeutung sehr verschieden. Nicht bei allen Gesetzgebungsakten kann eine so umfassende Diskussion durchgeführt werden wie seinerzeit über den Entwurf des Familiengesetzbuchs. Auf Grund unserer gegenwärtigen politischen Situation kann auch nicht jeder Entwurf im voraus veröffentlicht werden. Bekanntlich benützen die westdeutschen Agentenzentralen jede Gelegenheit, um in gehässiger Weise unsere justizpolitischen Absichten in entstellter Form wiederzugeben. Wir müssen die Gefahr, daß von gegnerischer Seite die Diskussion über künftige gesetzgeberische Maßnahmen in falsche Richtung geleitet oder zum Zwecke der Ablenkung von wichtigen politischen Fragen künstlich aufgebauscht wird, berücksichtigen.

Diese Erwägung gilt z. B. gerade auch für die Kritik, daß der Entwurf des Strafrechtsergänzungsgesetzes nicht zur öffentlichen Diskussion gestellt worden sei. Jedoch ist hierbei immerhin zu beachten, daß durch die eingangs erwähnten Berichte des Generalstaatsanwalts und des Ministers der Justiz alle wesentlichen Einzelheiten des Entwurfs so weit bekannt waren, daß die Richter und Staatsanwälte durchaus die Möglichkeit hatten, über die Hauptfragen zu diskutieren; und es sind ja auch eine ganze Anzahl von Beiträgen zu diesem Thema veröffentlicht worden. Im übrigen waren die Grundprobleme und die Forderungen der Praxis den zentralen Justizorganen durch die ständige Analyse der Rechtsprechung hinreichend bekannt. Auch sind außer den leitenden Funktionären der beteiligten zentralen Staatsorgane, die ebenfalls über einen reichen Schatz an praktischen Erfahrungen verfügen, auch die Richter des Obersten Gerichts¹⁰⁾ und Vertreter der Strafrechtswissenschaft an der Diskussion über die Entwürfe beteiligt worden.

Die Beantwortung einer Kritik kann bisweilen auch darin bestehen, daß sie bei der weiteren Durchführung der Arbeit stillschweigend berücksichtigt wird. Nicht

S) NJ 1956 S. 413.

10) Vgl. NJ 1956 S. 552.