Zeitgeschichtliche Forschungen

Band 2 / 1

Zivilrechtskultur der DDR

Band 1

Herausgegeben von

Rainer Schröder

UNIVERSITÄT ZU KÖLN
Institut
für
Privatrechtsgeschichte
14123/99

Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zivilrechtskultur der DDR / hrsg. von Rainer Schröder. – Berlin : Duncker und Humblot

Bd. 1 (1999)
(Zeitgeschichtliche Forschungen ; Bd. 2)
ISBN 3-428-09742-4

Alle Rechte vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 1438-2326
ISBN 3-428-09742-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Allgemein kann wohl gesagt werden, daß die Verhinderung von Widersprüchen i. S. v. Abweichungen in der Rechtsanwendung der Befriedung von Konflikten und damit dem Erhalt der jeweiligen Ordnung dient. Für die DDR kommt hinzu, daß die Durchsetzung der normativen Ordnung über die Befriedung im Einzelfall hinaus notwendig für die Legitimität eines Staates ist, der mit diesen Regeln die Gesellschaft gestalten will. Die Verhinderung von Abweichungen besitzt insoweit systemstabilisierende Funktion. Mit anderen Worten: Dort, wo die Einhaltung von Gesetzen nicht gegenüber politischer Machterhaltung zurücktrat, bestand auch in der DDR die gesellschaftliche Funktion der Rechtsanwaltschaft in der Aufrechterhaltung der Normgeltung durch Verwirklichung individueller Rechte – nur daß sich eben die Bedingungen der Normgeltung und damit auch die Funktion der Rechtsanwaltschaft gewandelt hatte.

Die Mitwirkung des Staatsanwalts im Zivilverfahren der DDR*

Von Hans-Peter Haferkamp

Im Zivilprozeß[1] der DDR war dem Staatsanwalt die Mitwirkung an jedem Verfahren gestattet. Dieses Recht umfaßte zuletzt mündliche und schriftliche Stellungnahmen, die Stellung von Anträgen, sowie die Einlegung von Rechtsmitteln.

Bundesrepublikanisches Rechtsverständnis verleitet zur pauschalen Verurteilung einer derartigen Regelung. Versteht man den Rechtsstaat als „Defensivveranstaltung"[2] und Privatrecht als (weitgehend) freies Spielfeld subjektiver Rechte, diese verstanden als „von der Rechtsordnung verliehene Willensmacht"[3], so hat dies Auswirkungen auf den Zivilprozeß. Die prozessuale Durchsetzung subjektiver Rechte muß dann konsequenter Weise den Parteiinteressen folgen.

Der Staatsanwalt als „Anwalt des Staates" hat hier – sieht man von einigen primär familienrechtlichen Ausnahmen[4] ab – keine Interessen zu vertreten – pointiert gesagt: Wer sollte ihn beauftragen?

Historische Erfahrungen[5] verleiten sogar dazu, in der Mitwirkung des Staatsanwalts im Zivilverfahren eine generelle Gefahr für die freiheitsbewah-

---

* Ich danke Herrn Prof. Dr. Frohmut Müller für wertvolle Hinweise.

[1] Dies bezieht sich auf Zivilrecht in engem Sinne. Umfaßt sind also nicht die im Laufe der DDR-Entwicklung ausgeliederten Rechtsgebiete Arbeitsrecht und Familienrecht.

[2] Ausdruck nach *Bäumlin,* Rechtsstaat, in: Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl. 1987, Bd. II, Sp. 2811.

[3] So *Bernhard Windscheid,* Pandektenrecht, 7. Aufl. Leipzig 1891, Bd. I, § 37; heute wird zumeist in Anlehnung an *Jhering* einschränkend hinzugefügt: „... zur Befriedigung menschlicher Interessen" (sog. Kombinationstheorie). Darstellung der Problematik bei *Hans-Peter Haferkamp*, Die heutige Rechtsmißbrauchslehre – Ergebnis nationalsozialistischen Rechtsdenkens?, Berlin 1995, S. 41 ff., 103 ff., 355.

[4] Die ZPO kennt folglich eine Parteifähigkeit der Staatsanwaltschaft als Institution traditionell im Eheprozeß, §§ 632, 634 ZPO, also der u. U. auch strafrechtlich relevanten Frage der Nichtigerklärung einer Ehe, und im Entmündigungsverfahren (§ 652, aufgehoben durch Art. 4 Nr. 9 Betreuungsgesetz); weitere Rechte bestehen im Verfahren der Todeserklärung Verschollener, vgl. §§ 16 II a, 22, 24 II, 30 VerschG.

rende Funktion des Privatrechts zu erblicken. Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland zeigte diese oftmals nicht nur als weisungsgebunden, sondern geradezu als staatswillfährig. Ihr etwa im Zweiten Kaiserreich zu Tage getretenes Selbstverständnis als „Kavallerie der Justiz"[6] darf der heutigen Betrachtung den Blick nicht verstellen. Untersuchungen, die hier ohne Berücksichtigung des jeweiligen historischen Kontextes Ergebnisse vorwegnehmen, also etwa die Feststellung, der Staatsanwalt im Zivilverfahren sei generell ein Angriff auf die bürgerliche Autonomie, das Privatrecht schlechthin, greifen zu kurz.

Die Vielschichtigkeit der Problematik wurde schon in den Debatten[7] um die liberale Parteiherrschaft in der Entstehungsgeschichte der ZPO von 1877 deutlich. Wiederholt verwiesen Vertreter der linksrheinischen Gebiete[8] in der eingesetzten Reichtagskommission auf eigene positive Erfahrungen mit der Teilnahme staatsanwaltschaftlicher Vertreter am Zivilprozeß unter damaliger Geltung des französischen Rechts[9].

---

[5] Schon in den hochpolitischen Debatten um die Einführung der Staatsanwaltschaft in den einzelnen Staaten wurde gerade auch von liberaler Seite nicht nur die Förderung richterlicher Unabhängigkeit betont, sondern auch die Gefahr gesehen, die von der Nähe und Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft zur Exekutive für die Rechtsprechung ausgehen konnte. Gute Darstellung der Diskussionen bei *Wolfgang Wohlers,* Entstehung und Funktion der Staatsanwaltschaft. Ein Beitrag zu den rechtshistorischen und strukturellen Grundlagen des reformierten Strafverfahrens (= Hamburger Rechtsstudien 84), Berlin 1984, S. 43–202, bes. 93 ff.

[6] Zu diesem Komplex: *Rainer Schröder,* Die Entwicklung des Kartellrechts und des kollektiven Arbeitsrechts durch die Rechtsprechung des Reichsgerichts vor 1914, Ebelsbach 1988, S. 415 ff. m. v. w. N.

[7] C. Hahn (Hrsg.), Die gesamten Materialien zur Zivilprozeßordnung, Berlin 1880, S. 712; Darstellung der Diskussion bei *Hans Popp,* Die nationalsozialistische Sicht einiger Institute des Zivilprozeß- und Gerichtsverfassungsrechts (= Lang, Rechtshistorische Reihe, Bd. 47), Frankfurt a. M. / Bern / New York 1986, S. 182 f.; 202 ff.

[8] Vgl. die Äußerungen von *Thilo* und *Reichensperger*, in *Hahn*, a. a. O., S. 712 ff. Dagegen jedoch die Kommissionsmehrheit. Ablehend auch bereits ein Beschluß des Deutschen Juristentages, abgedruckt in *Hahn*, a. a. O., S. 210; Darstellung der Diskussion bei *Popp*, a. a. O., S. 202 ff.

[9] Art. 83 des Code de procédure civile von 1806, der dem ministère public insbesondere eine Durchsetzung des ordre public auch im Zivilprozeß ermöglicht, vgl. *Witt,* Die Rechtsstellung des Staatsanwalts in Frankreich, Würzburg 1939, S. 128 ff., passim; *Popp*. a. a. O., S. 194. – Die praktische Bedeutung scheint jedoch bis heute gering, vgl. *Wolfgang Fischer,* Die Beschleunigungsmechanismen des französischen Zivilprozesses (= Schriften zum Deutschen und Europäischen Zivil-, Handels- und Prozeßrecht), Bielefeld 1986, S. 15 f.; einen Überblick über die Stellung des Staatsanwalts in anderen Rechtsordnungen gibt *Vittorio Cappelletti,* Public interest, parties and the active role of the judge in civil litigation, Milano 1975, S. 1–152; weiterhin Arthur *Bülow*, Die Mitwirkung des Staatsanwalts in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, AcP 150 (1948/49), S. 289 ff., 300 ff.

Auch anderen freiheitlichen Rechtsordnungen ist die Teilnahme des Staatsanwalts im Zivilverfahren keineswegs fremd. So finden sich neben dem französischen auch im italienischen[10] und spanischen[11] Zivilverfahrenrecht generalklauselartige Bestimmungen, die eine allgemeine Mitwirkung des Staatsanwalts zur Vertretung „öffentlicher Interessen" gestatten. Es gilt also genau hinzusehen.

1. Staatsanwaltschaft als „Hüterin der sozialistischen Gesetzlichkeit"

> „Die Tätigkeit unserer Staatsanwälte erschöpft sich nicht in der Verbrechensbekämpfung. Sie haben eine Aufgabe, die bislang in der mehr als hundert Jahre alten Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland unbekannt war und für die einem Staatsanwalt in Westdeutschland unter den dort herrschenden Verhältnissen jedes Verständnis fehlen muß."[12]

So urteilte Ernst *Melsheimer,* erster Generalstaatsanwalt der DDR, im Jahr 1953. Schon 1949[13] zeichnete sich in der DDR dieses neue Verständnis staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit ab, und mit Erlaß des ersten Gesetzes über die Staatsanwaltschaft der DDR vom 27. September 1951 war gesetzlich bestimmt: „Es ist die besondere Funktion der Staatsanwaltschaft, die Einhaltung der Gesetze zu garantieren"[14].

---

[10] Art. 70 Abs. 3 CPC; einen Überblick vermittelt *Cappelletti*, a. a. O., sowie *Axel Bernhard Stemmer,* Organisation, Aufgaben und Stellung der italienischen Staatsanwaltschaft, Diss. Freiburg i. Br. 1967, S. 86 ff.

[11] Estaturo del ministerio fiscal vom 21. 1. 1926; Reglamento organico del ministerio fiscal vom 28. 11. 1927.

[12] *Ernst Melsheimer,* Der neue Kurs und die Aufgaben der Staatsanwaltschaft, NJ 1953, S. 576.

[13] Anzeichen für einen Ausbau der staatsanwaltschaftlichen Befugnisse zur „obersten Hüterin der Gesetzlichkeit" kündigte im Jahr 1949 *Max Fechner* an, vgl. 5. Sitzung der provisorischen Volkskammer, Sitzungsprotokolle der provisorischen Volkskammer, 1949, S. 71; deutlich dann *Ernst Melsheimer*, Vom politischen und unpolitischen Richter, NJ 1950, S. 70–73; *ders.*, Der Staatsanwalt in der Deutschen Demokratischen Republik, NJ 1950, S. 5–8 (vom „Büttel reaktionärer Machthaber" zur „Staatsanwaltschaft des schaffenden Volkes selbst") hier auch erster Verweis (S. 6) auf die Stellung des Staatsanwaltes in der Sowjetunion.

[14] Vgl. Präambel und § 1 des ben. Gesetzes, GBl. S. 408.

Frohmut *Müller*[15], lange Jahre an der Debatte in der DDR beteiligt[16], erläutert die Entwicklungen im 1995 von Uwe-Jens *Heuer* herausgegebenen Sammelband zur Rechtsordnung der DDR[17]:

> „Dem Wesen nach ging es um einen Funktionswandel; die Staatsanwaltschaft wurde von der Ermittlungs- und Anklagebehörde zu einer Rechtsaufsichtsbehörde[18]. [...] Statt im wesentlichen nur strafprozessualer, auch strafgerichtlicher Wirkungsfelder wurde ein umfassenderes Wirken im gerichtlichen Verfahren und vor allem ein weites außergerichtliches Feld der Aufsicht für ihre Funktion charakteristisch."

Als Idee habe schließlich auch die Erwartung der Bürger, „daß gegen Gesetzesverletzungen eingeschritten werde", gedient. Damit ging der staatsanwaltschaftliche Tätigkeitsbereich weit über das in § 152 Abs. 2 der StPO von 1877 normierte strafprozessuale Legalitätsprinzip hinaus. Dies wird näher zu beleuchten sein. Liest man die Erläuterung mit bundesrepublikanischem Verständnis, so ist insbesondere ein Aspekt interessant: Die Stellung der Staatsanwaltschaft als allgemeine Rechtsaufsichtsbehörde. Die bundesdeutsche Sprachregelung versteht hierunter die „Kontrolle der Gesetzmäßigkeit" des Handelns des kontrollierten Organs[19]. Spätestens ab 1952 bestand in der DDR kein Verwaltungsrechtsschutz mehr[20]. Aufgrund der nun vermehrt[21] auftretenden Fälle,

[15] Geb. 1931; Prof. Dr. sc. jur.; Staatsanwalt; a. o. Prof. für Gerichtsverfassungsrecht an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft Potsdam-Babelsberg; nach Heuer (Hrsg.), Die Rechtsordnung der DDR. Anspruch und Wirklichkeit, Baden-Baden 1995, S. 630.

[16] Diss. A: Die Bekämpfung von Gesetzesverletzungen, die mit Straftaten zusammenhängen, durch die Staatanwaltschaft: Ein Beitrag zu Problemen der Gesetzlichkeitsaufsicht der Staatsanwaltschaft beim umfassenden Aufbau des Sozialismus in der DDR, Leipzig 1965 (masch.); Diss. *B*: *Ders.* u. *Kurt Wünsche*, Grundfragen der Stellung, Funktion und Tätigkeit der Gerichte der Staatsanwaltschaft und der Rechtsanwaltschaft in der DDR, Beiträge zum Lehrbuch „Grundlagen der Rechtspflege", Potsdam (ASR) 1982 (masch.).

[17] *Frohmut Müller*, Gerichtsverfassungsrecht, in: *Uwe-Jens Heuer*, Die Rechtsordnung der DDR. Anspruch und Wirklichkeit, Baden-Baden 1995, S. 235 ff.

[18] Verweis auf § 1 und Präambel des ersten Staatsanwaltschaftsgesetzes, vgl. Anm. 14.

[19] *Creifelds*, Rechtswörterbuch, 13. Aufl., Art. „Staatsaufsicht".

[20] Die Verwaltungsrechtsprechung stand faktisch ab 1941 still, vgl. *Michael Stolleis*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus, in: *ders.*, Recht und Unrecht im Nationalsozialismus. Studien zur Rechtsgeschichte im Nationalsozialismus, Frankfurt a. M. 1994, S. 190 ff., 215 m. w. N. Wie durch Kontrollratsgesetz Nr. 36 vom 10. 10. 1946 gefordert, befahl die SMAD mit Befehl 173 vom 8. Juli 1947 die Wiederherstellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Vorher ergingen bereits entsprechende VOen von Sachsen, VO vom 13. 4. 1946, GBVB S. 133; Sachsen-Anhalt, VO vom

in denen Bürger auf zivilrechtlichem Wege versuchten, Rechtsschutz gegen Hoheitsträger zu erlangen, stellte das Oberste Gericht schon im ersten Band seiner Entscheidungssammlung[22] klar, daß eine derartige Überprüfung auf dem Zivilrechtswege nicht in Betracht komme, insofern sei der Rechtsweg unzulässig[23]. Für eine Funktionsanalyse des Zivilrechts der DDR erlangt daher die von *Müller* herausgestellte Aufgabe der Rechtsaufsicht durch die Staatsanwaltschaft besondere Bedeutung. Es fällt auf, daß die stille Beseitigung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahr 1952 zeitlich mit der Kompetenzerweiterung der Staatsanwaltschaft zusammenfällt. Liegt hier ein Versuch vor, das Individuum wenn auch nicht rechtsstaatlich, so doch faktisch gegen die größten administrativen Übergriffe zu schützen? Diente die Mitwirkung im Zivilverfahren – zumindest auch – der Offenlegung derartiger Rechtsverletzungen und der Vorbereitung einer außergerichtlichen Regelung? Rückte damit die Staatsanwaltschaft in eine wirksame Kontrollfunktion staatlichen Handelns – und wie sah dies in der Praxis aus? Fragen, die die Breite der Thematik andeuten. Die nachfolgenden Aus-

25. 11. 1946, VOBl. S. 503. Brandenburg folgte mit VO vom 6. 2. 1947, GVOBl. S. 49. – Hart umkämpft war die Frage, ob Zuständigkeit per Generalklausel oder Enumerationsprinzip (vgl. *Heike Amos*, Justizverwaltung in der SBZ/DDR (= Arbeiten zur Geschichte des Rechts in der DDR, Bd. 1), Köln / Weimar / Wien 1996, S. 188 ff.). Einzig das OVG Thüringen war dabei nach seiner Wiedereröffnung am 22. Juni 1946 zunächst mit einer Generalzuständigkeit ausgestattet (LVerwO in der Fassung vom 29. 11. 1945, GBl. S. 53) und entfaltete bis zu seiner Schließung am 7. 11. 1948 eine den Machthabern höchst unliebsame Rechtsprechungstätigkeit, etwa wenn es unter Berufung auf § 2 GVG den Volksrichtern die Befähigung zum Richteramt absprach (Jahrbuch der Entscheidungen des Thüringer Oberverwaltungsgerichts, 18. Bd. (1946/47), S. 220 ff.; hierzu *Hilde Benjamin* u. a., Zur Geschichte der Rechtspflege der DDR 1945–1949, Berlin (Ost) 1976, S. 95. Es wurde am 7. 11. 1948 aufgelöst (Gesetz über Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 7. 10. 1948, Regierungsbl. Thür. I, S. 203). Die übrigen Verwaltungsgerichte der Länder fielen, trotz der in Art. 138 der Verf. von 1949 garantierten Verwaltungsgerichtsbarkeit, stillschweigend der Territorialreform des Jahres 1952 zum Opfer; näheres bringen *Friedrich Heller*, Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit, Recht in Ost und West 1963, S. 210–212 (die Auflösung erfolgte zumeist mündlich durch Beauftragte des Innenministeriums); *Gerd Janke*: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der SBZ und in der DDR, NJ 1992, S. 429 ff.; *Amos*, a. a. O.

[21] *Benjamin*, a. a. O., S. 295, sprach sogar von einer „nicht geringen" Neigung der Gerichte, die Zuständigkeit zu bejahen.

[22] OGZ 1, S. 12, 43, 104, 194; NJ 1950, S. 213 f.; vgl. auch Herbert *Kröger*, Zur Frage der Zulässigkeit des ordentlichen Rechtsweges, NJ 1952, S. 259; *Hans Nathan* u. a., Das Zivilprozeßrecht der DDR, Berlin 1957, Bd. 1, S. 50 ff.; die Rechtsprechung des OG zu dieser Frage blieb jedoch schwankend, vgl. auch unten Anm. 216.

[23] Zum verbleibenden Verwaltungsrechtsschutz vgl.: *Georg Brunner*, Das System des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes in der DDR, in: Lange / Meissner / Pleyer (Hrsg.), Probleme des DDR-Rechts, 1973, S. 83 ff., sowie unten unter 7.

führungen verstehen sich als ein erster[24] Versuch, diesen Problemkreis näher zu beleuchten.

Wichtig ist zunächst eine genauere Funktionsbestimmung der zivilrechtlichen Mitwirkungstätigkeit im Rahmen der 1951 eingeführten allgemeinen Gesetzlichkeitsaufsicht. Schon die Gesetzgebungsgeschichte des ersten Staatsanwaltschaftsgesetzes vermag hier näheren Aufschluß zu geben.

2. Gesetzgebungsgeschichte

Am 4. März 1948 verließ ein Rundschreiben[25] an die Deutsche Justizverwaltung sowie die Landesregierungen der sowjetischen Besatzungszone das Justizministerium von Sachsen-Anhalt:

> „In Nordwürttemberg-Baden wurde [...] das Gesetz vom 15. 7. 1941 [...] betreffend der Mitwirkung des Staatsanwalts in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten aufgehoben. Ich bitte um Mitteilung, ob dieses Gesetz nach den von Ihnen gemachten Erfahrungen in der Praxis überhaupt noch gehandhabt wird und ob daher auch bei uns seine ausdrückliche Aufhebung notwendig erscheint oder ob das Gesetz als obsolet betrachtet werden kann."

Das benannte Gesetz bestimmte in § 1 Abs. 1:

> „In bürgerlichen Rechtssachen der ordentlichen Gerichte ist der Staatsanwalt zur Mitwirkung befugt, um die vom Standpunkt der Volksgemeinschaft im Verfahren und bei der Entscheidung zu berücksichtigenden Umstände geltend zu machen. Hierzu kann der Staatsanwalt an allen Verhandlungen teilnehmen, Tatsachen und Beweismittel vorbringen und sich über die zu erlassende Entscheidung gutachtlich äußern."

Ziel der Norm war es, mittels einer weisungsgebundenen Staatsanwaltschaft die Zivilrechtsprechung zu kontrollieren[26]:

> „Diese allgemeine Mitwirkung des Staatsanwalts läßt den Charakter des Verfahrens als eines solchen in bürgerlichen Rechtssachen sowie die Stellung und die Verfügungsbefugnis der Parteien in Verfahren unberührt, schafft aber eine Gewähr gegen deren mißbräuchliche Ausnutzung und sichert die Beachtung der Umstände, die vom Standpunkt der Volksgemeinschaft im Verfahren und bei der Entscheidung zu berücksichtigen sind."[27]

Die Deutsche Justizverwaltung antwortete am 20. März 1948 lapidar:

---

[24] Eine aktengestützte Untersuchung der Mitwirkung im Zivilverfahren außerhalb der DDR-internen Debatte fehlt bisher. Einen kompakten Überblick über die gesetzlichen Grundlagen vermitteln *Helmut Hinz*, Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft in der DDR außerhalb des Strafverfahrens, Recht in Ost und West (ROW) 1981, S. 85 ff., sowie *Otto Kringe*, Das Zivilprozeßrecht der DDR, Jahrbuch für Ostrecht (JOR) 1984, 1. Hlbd., S. 43 ff. – Hinweise auch bei *Heide Pfarr*, Auslegungstheorie und Auslegungspraxis im Zivil- und Arbeitsrecht der DDR, Berlin 1972, S. 118 f.; *Georg Brunner*, Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands, Köln 1972, S. 399 ff. – Genauer untersucht ist die allgemeine Gesetzlichkeitsaufsicht. Hier finden sich ebenfalls vereinzelt Bezüge zum Zivilprozessualen Tätigkeitsfeld: *Hannspeter Hellbeck*, Die Staatsanwaltschaft in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Bonn 1954; *Friedrich-Wilhelm Funke*, Die Stellung und Aufgaben der Staatsanwaltschaft in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Diss. Köln 1960; *Walter Suermann*, Verwaltungsrechtsschutz in der DDR, Diss. Göttingen 1971, S. 233–263; *Georg Brunner*, Kontrollfunktion und Kontrollorgane in der UdSSR und in Mitteldeutschland, Osteuropa-Recht 1967, S. 108 ff.; einen guten Überblick bietet *Detlef Stenda*, Die Gesetzlichkeitsaufsicht der Staatsanwaltschaft in der DDR, Diss. Würzburg 1976. Allgemein zur Staatsanwaltschaft in der DDR *Wolfgang Behlert*, Die Generalstaatsanwaltschaft, in: *Hubert Rottleuthner*, Steuerung der Justiz in der DDR: Einflußnahme der Politik auf Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte, Köln 1994, S. 287 ff.; *Hans-Jürgen Grasemann*, Die Anleitung der Staatsanwaltschaft, in: Materialien der Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland", Bd. IV, Baden-Baden 1995, S. 487 ff.; *Detlef Berg*, Zur Rolle der Staatsanwaltschaft in der DDR, DRiZ 1988, S. 17 ff.

[25] Die nachfolgende Diskussion findet sich im Bundesarchiv Berlin (BA), DP 1 VA 8014.

[26] Amtliche Begründung, abgedruckt in DJ 1941, S. 791. Das Gesetz hatte verschiedene Vorläufer nach 1933, z. B. §§ 77, 98 AktG vom 30. 1. 1937 (RGBl. I, S. 107), § 20 VO zur Regelung der Fälligkeit alter Hypotheken vom 22. 12. 1938 (RGBl. I, S. 1905) und der berüchtigte § 1595 a BGB, die Ehelichkeitsanfechtungsklage. – Zur Teilnahme des Staatsanwaltes vgl. *Hans-Jürgen v. Dickhuth-Harrach*, „Gerechtigkeit statt Formalismus". Die Rechtskraft in der nationalsozialistischen Privatrechtspraxis, Köln / Berlin / Bonn / München 1986, S. 121 ff.; *Popp* 1986 (wie Anm. 7), S. 186 ff., 209 ff.; *Bülow* 1949 (wie Anm. 10), S. 289 ff., 296 ff.; *Gerhard Riehle*: Die rechtsstaatliche Bedeutung der Staatsanwaltschaft unter besonderer Berücksichtigung ihrer Rolle in der nationalsozialistischen Zeit, Diss. Heidelberg 1985, S. 213 ff.

[27] Hierzu zeitgenössisch die Anmerkung zum Inkrafttreten von *Jonas* DJ 1941, S. 871 ff.; *Werner Plum*, Der Staatsanwalt in der bürgerlichen Rechtspflege, Diss. Freiburg 1942, S. 134 ff. – Die Regelung wurde in der Praxis lebhaft diskutiert, vgl. SD-Bericht vom 8. 1. 1942 bei Heinz Boberach (Hrsg.), Meldungen aus dem Reich. Die geheimen Lageberichte des Sicherheitsdienstes der SS 1938–1945, Herrsching 1984, S. 3142 f.; *Hinrich Rüping*, Staatsanwaltschaft und Provinzialjustizverwaltung im Dritten Reich. Aus den Akten der Staatsanwaltschaft bei dem Oberlandesgericht Celle (= Fundamenta Juridica, Bd. 11), Baden-Baden 1990, insb. S. 144 ff.

„Die Deutsche Justizverwaltung vertritt den Standpunkt, das dieses Gesetz nicht mehr anwendbar ist und hat vor einigen Tagen bei der Rechtsabteilung der SMAD angeregt, die formelle Aufhebung des Gesetzes durch den Kontrollrat vorzuschlagen."[28]

Schon wenige Tage später ergibt jedoch eine Aktennotiz, daß auch „schwerwiegende Gründe für die weitere Anwendbarkeit" des „aus nazistischen Motiven entstandenen Gesetzes" sprächen[29]. Hintergrund war ein Schreiben des Generalstaatsanwalts von Brandenburg, Helmut *Ostmann*[30]. Dieser sprach sich vehement für eine Beibehaltung der Regelung aus und führte hierzu folgendes Beispiel aus seiner Praxis an: Ein Großhändler sei wegen Beiseitebringens von Lebensmitteln der Vermögensbeschlagnahme und der treuhänderischen Verwaltung seines Betriebsvermögens unterfallen. Gegen die Verwaltung durch den eingesetzten Treuhänder hätten die Angehörigen wiederholt einstweilige Verfügungen mit dem Vorwurf erwirkt, auch das Vermögen der Ehefrau und der Kinder werde mit einbezogen. Ihr Anwalt habe in der Berufungsverhandlung vor dem OLG ausgeführt: Das Vorgehen gegen die Familie beruhe nicht auf strafbaren Handlungen, sondern bezwecke, die Familie zu enteignen und das Vermögen in die Konsumgenossenschaften zu überführen. Hiergegen sei es, so Ostmann, seitens des Staatsanwalts

„erforderlich gewesen, in längeren, wiederholten Ausführungen den Standpunkt des Rechtsanwalts [des Treuhänders] zu unterstützen, dass der Rechtsweg unzulässig sei. Denn die einstweiligen Verfügungen haben letzten Endes das Ziel, die durch die Anordnung des Ministers für Wirtschaftsplanung [...] geschaffenen Befugnisse des staatlichen Treuhänders abzugrenzen und nach Möglichkeit einzuschränken. In Wirklichkeit steht also der Umfang der durch einen Verwaltungsakt geschaffenen staatlichen Funktionen des Treuhänders zur Entscheidung. Hierüber ist ebenso wie über die Grenzen der Amtsbefugnisse eines sonstigen Amtsträgers ausschließlich im Verwaltungswege, also hier im Beschwerdewege durch den Minister für Wirtschaftsplanung, zu entscheiden. Diese grundsätzlichen Bedenken gegen die Zulässigkeit des Rechtsweges hatte der Senat, wie der Vorsitzende zugab, bisher nicht ausreichend berücksichtigt. M. E. handelt es sich hier um eine grundsätzliche Frage von weittragender Bedeutung für die Anwendung des obengenannten Gesetzes und die Stellung der Gerichte gegenüber Massnahmen der Wirtschaftsverwaltung [...] Dies alles dürfte zeigen, dass die Anwendung des § 1 des Gesetzes vom 15. Juli 1941 über die Mitwirkung des Staatsanwalts im bürgerlichen Rechtssachen gerade unter heutigen Verhältnissen notwendig ist, um allgemeine Gesichtspunkte der Verwaltung zur Geltung zu bringen. Durch die veränderte Stellung der Staatsanwaltschaft im demokratischen Staate sind die Bedenken, das die bürgerliche Rechtspflege hierdurch in unzulässiger Weise beeinflußt werden könnte, m. E. unbegründet."[31]

Mit Rundschreiben vom 1. Juni 1948 trug Eugen *Schiffer*[32] als Leiter der Deutschen Justizverwaltung diesem Sachverhalt Rechnung und stellte fest, daß die „Anwendung des Gesetzes im demokratischen Sinne und insbesondere in der Form, wie sie die sächsische Bekanntmachung vorsieht, durchaus auch im Sinne der Demokratisierung der Rechtspflege wirksam sein kann." Mit „sächsischer Bekanntmachung" war die Vorlage eine veränderten Fassung durch die Landesregierung Sachsen-Anhalts gemeint, die lapidar den „Standpunkt der Volksgemeinschaft" durch „öffentliches Interesse" ersetzt hatte. In der nun aufkommenden Diskussion nahm mit Dr. *Tölke*, damaliger Senatspräsident am OLG Gera, ein ehemaliger Richter am RG Stellung[33]. *Tölke* verwies auf eigene Erfahrungen mit dem Gesetz aus dem Jahr 1941. Dieses sei zwar selten angewendet worden, habe jedoch dennoch große zusätzliche Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft verursacht. Bedenklich sei dabei gewesen, daß die „Bedeutung der Entscheidung für die Volksgemeinschaft" vom Oberreichsanwalt „mitunter sehr weitherzig" bejaht worden sei, z. B. einzig weil der mit seiner

[28] Die Rechtslage war bis zu diesem Zeitpunkt uneinheitlich. Vgl.: Nordwürtemberg-Baden: Gesetz Nr. 92 vom 1. 9. 1947 (Würtembergisches Reg.-Bl. S. 93); Thüringen, Reg. Bl. 1945 I, S. 50. – Brit. Zone: VO vom 12. 7. 48, VO. Bl. 48, S. 215: jeweils aufgehoben. – Weiter bejaht: Generalstaatsanwalt Oldenburg, J. Bl. Oldenburg 46, S. 81 und Sachsen, Bekanntmachung vom 29. 1. 1946 (VOBl. S. 57) mit ausdrücklichem Hinweis, daß im besonderen einzuschreiten sei, wenn die Gesetzesanwendung auf „Anwendung nazistischer Grundsätze" beruhe. OLG Kiel, Schleswig-Holsteinischer Anzeiger 46, S. 271: Weitergeltung zweifelhaft. Für Teilaufhebung wohl die Amerikanische Zone: SJZ 47, S. 284.

[29] In dieser Aktennotiz erfolgt auch erstmals ein Hinweis auf die Rechtslage in Frankreich. Dort ist dem Staatsanwalt auch in Zivilverfahren ein Mitwirken im Falle einer möglichen Verletzung des ordre public gestattet, vgl. Anm. 10.

[30] *Helmut Ostmann*, 1897–1965, SED, Jurist, 1946–1951 Generalstaatsanwalt von Brandenburg, 1951 Leiter der Hauptabteilung Kassation und Rechtsmittel beim Generalstaatsanwalt der DDR, ab 1953 Hauptabteilung Gesetzgebung im Ministerium der Justiz, vgl. NJ 1965, S. 112; *Benjamin* u. a. 1976 (wie Anm. 20), S. 334.

[31] Die gleiche Ansicht vertrat *Ostmann* im selben Jahr auch im von *Max Fechner* herausgegebenen Band: Beiträge zur Demokratisierung der Justiz, Berlin 1948, S. 201 ff., 205: Erweiterte Aufgaben der Staatsanwaltschaft.

[32] In seiner justizpolitischen Schrift aus dem Jahr 1928 (neu aufgelegt 1949) findet sich zur hier interessierenden Problematik nichts, vgl. *Eugen Schiffer*, Die Deutsche Justiz. Grundzüge einer durchgreifenden Reform, Berlin 1928; hierzu: *Joachim Ramm*, *Eugen* Schiffer und die Reform der deutschen Justiz, Neuwied / Darmstadt 1987; zu Schiffers Position in der DJV: ebenda, S. 175 ff.; *Amos* 1996 (wie Anm. 20), S. 70 ff.

[33] Schreiben vom 7. Juli 1948.

Klage abgewiesene eine „*Hitler* nahestehende Persönlichkeit (sein Leibphotograph *Hoffmann*)" gewesen sei. Abschließend wurde Tölke noch deutlicher:

> „Die an Weisungen gebundene Staatsanwaltschaft kann m. E. keine Gewähr dafür bieten, dass diese Frage immer objektiv von ihr beurteilt worden ist."

In einer Arbeitstagung der Länderjustizminister vom 2. Oktober 1948 sprach man sich mehrheitlich für eine Aufhebung einer allgemeinen Mitwirkung in schwebenden Verfahren aus, befürwortete jedoch die Möglichkeit der Kassationsanregung durch den Generalstaatsanwalt. Diese Regelung wurde in § 11 des Gesetzes über die Errichtung des Obersten Gerichtshofes und der obersten Staatsanwaltschaft der DDR vom 8. Dezember 1949[34] Wirklichkeit. Wie beim nationalsozialistischen Vorläufer gerieten so erstmals auch alle Zivilurteile unter staatsanwaltliche Einflußmöglichkeit. Die Möglichkeit der Mitwirkung vor Urteilserlaß bestand jedoch nicht.

Ab Anfang 1949 gerieten die sozialistischen Regelungen der Bruderstaaten, insbesondere der Tschecheslowakei und der Sowjetunion, verstärkt ins Blickfeld[35]. Am 3. März 1949 findet sich, nach direkter Einflußnahme der SMAD[36], erstmals eine genauere Auseinandersetzung mit der sowjetischen Gesetzeslage in den Akten. Hier war der Staatsanwalt bereits seit 1933 zur Mitwirkung im Zivilverfahren berufen[37]. Ab 1950 sehen die Entwürfe für das schließlich 1952 erlassene erste Staatsanwaltsgesetz durchweg die Teilnahme des Staatsanwalts in Zivilverfahren vor. Hintergrund war, daß die Träger des Volkseigentums, also insbesondere staatliche Betriebe, zunehmend mit Zivilprozessen überzogen wurden, was eine Belastung des staatlichen Aufbaus darstellte[38]. Eine von Justizminister *Fechner* in Auftrag gegebene Statistik[39] zum Volkseigentum im Zivilprozeß ergab für das erste Halbjahr 1951, daß von 11.787 mit Beteiligung volkseigener Betriebe anhängigen Verfahren in immerhin 15,4 % die Betriebe verklagt wurden und damit Klageforderungen von insgesamt 1.829.058 M gegenüberstanden. Als Reaktion erließ *Melsheimer* im Dezember 1951 eine Rundverfügung an alle Landesstaatsanwälte[40]. Für den Entwurf zuständig war erneut *Ostmann*, der sich bereits zuvor für eine Mitwirkungsbefugnis eingesetzt hatte. Auf der schwachen dogmatischen Grundlage, daß die Kassationsbefugnis gem. § 11 Abs. 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 1949 zu ihrer ordnungsgemäßen Ausübung eine Mitwirkung im vorherigen Verfahren erfordere, führte er die Mitwirkungsbefugnis im Verordnungsweg ein[41]:

> „In allen Verfahren, in denen ein Rechtsträger von Volkseigentum, einschließlich der Reichsbahn und der deutschen Post sowie Konsumgenossenschaft Prozeßpartei ist, haben die Gerichte die Klage, die vorbereitenden Schriftsätze und alle Entscheidungen auch an den Landesstaatsanwalt zuzustellen und diesen zu nicht verkündeten Terminen zu laden."

Die Begründung verwies auf die entscheidende Bedeutung des Volkseigentums bei der Durchführung des Fünfjahresplans.

> „Wenn erst die Rechtskraft der Entscheidung abgewartet werden muß, bevor sie im Wege der Kassation beseitigt und wenn dann oft nur durch Zurückverweisung in die Vorinstanz nach längerer Zeit eine richtige Entscheidung erreicht werden kann, so entsteht durch die Verzögerung des Verfahrens ein beträchtlicher materieller und ideeller Schaden für das Volkseigentum. Abgesehen von den hohen Prozeßkosten und dem Arbeitsaufwand für alle Beteiligten werden volkseigene Betriebe durch die eingetretene Rechtsunsicherheit und durch die Blockierung ihrer Forderungen stark geschädigt. Aussenstände können nicht rechtzeitig beigetrieben werden, Eigentumsverhältnisse bleiben ungeklärt, der Wirtschaftsablauf wird gelähmt."

Bemerkenswert ist das hierbei zutage tretende Mißtrauen gegenüber der Richterschaft, der man nicht zutraute, selbst die politische Richtigkeit der Ent-

---

[34] GBl. S 111. Gleichzeitig wurde das Gesetz über die Mitwirkung des Staatsanwalts in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten aus dem Jahr 1941 aufgehoben (§ 16).

[35] Unterlagen in BA DP 1 VA 7158.

[36] Besprechung zwischen *Nathan* und *Karassew* (zw. 1945 u. 1949 Leiter der Rechtsabteilung der SMAD) am 3. 3. 1949, BA SE 3361.

[37] Gesetz über die Staatsanwaltschaft vom 17. 12. 1933, GBl. 1934 Nr. 1; Darstellung der Entwicklung bei *Funke* 1960 (wie Anm. 24), S. 25 ff.; *Alois Hastrich*, Die sowjetische Staatsanwaltschaft und ihre allgemeine Aufsichtstätigkeit, Osteuropa-Recht 1972, S. 226 ff.; eine Untersuchung von insgesamt 242 verschiedenen Aufsichtsmaßnahmen der sowjetischen Prokuratur zwischen 1937 und 1964 bietet *Glenn G. Morgan*, The Protests and Representations lodged by the Soviet Procuracy against the Legality of Gouvernmental Enactments, in: Law in Eastern Europe 1966, S. 103 ff.

[38] Anlaß war etwa ein Aufsatz von *Heinz Such*, den die „Neue Justiz" 1949 (S. 125 ff., 156 ff.) veröffentlicht hatte. *Such* äußerte sich hierin zur Frage der Prozeßfähigkeit von Betrieben. Bis zu diesem Zeitpunkt waren diese (gestützt auf die SMAD-Befehle 124, 97, 64, 76) als nicht prozeßfähig und daher immer durch die Vereinigungen der Betriebe als Anstalten des öffentlichen Rechts zu vertreten gewesen. *Such* kam demgegenüber mittels eines Vergleichs mit der Aktiengesellschaft zum Ergebnis, daß auch der Leiter der VEB als Vertreter aktiv und passiv prozeßfähig sei. Um den aus vielen Schreiben der Leiter volkseigener Betriebe sprechende Befürchtungen zuvorzukommen, nun vor einer Prozeßlawine zu stehen, stellte das sächsischen Justizministeriums in der Rundverfügung Nr. 845 klar, daß weiterhin keine Klagemöglichkeit gegen den einzelnen Betrieb bestünde; näher BA DP 1 VA 8014.

[39] BA DP 1 VA 7600, Bl 36 f.: Bericht des Justizministeriums der DDR über die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften und Gericht im 1. Halbjahr 1951.

[40] Entwürfe in BA DP 1 VA 8014.

[41] A. a. O., Bl. 35–56.

scheidung zu gewährleisten. Dies wird auch aus einem nicht unterzeichneten Vermerk zur Frage der Fortgeltung des nationalsozialistischen Gesetzes in der gleichen Akte deutlich:

> „Es mag sein, daß in absehbarer Zeit die amtierenden Richter sämtlich von wahrhaft fortschrittlichem Geiste erfüllt sind und solche schlechten Entscheidungen nicht mehr fällen. Dann mag man von der Anwendung dieses Gesetzes absehen können. Einstweilen erscheint es mir unentbehrlich."[42]

Inhaltlich richtete sich die Kontrolle

– auf die Ausgliederung der Überprüfungen von Verwaltungsentscheidungen aus dem Zivilrechtsweg und

– auf die *einseitige* Unterstützung der Träger des Volkseigentums in Prozessen und damit der Stärkung des Aufbaus der sozialistischen Wirtschaft.

Der Staatsanwalt sollte parteilich sein. Dies machte eine 1952 erlassenen Richtlinie[43] *Melsheimers* deutlich:

> „Die Kreis- und Bezirksstaatsanwälte werden angewiesen, ihre Beteiligung in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern des gesellschaftlichen Eigentums auszuüben [...] In der Mehrzahl der Verfahren wird eine unmittelbare Beteiligung der Staatsanwaltschaft an den mündlichen Verhandlungen nicht erforderlich sein, sondern eine vorherige Beratung der Vertreter des gesellschaftlichen Eigentums genügen. In all den Fällen, in denen die Gerichte abweichend von der Auffassung des Staatsanwalts entschieden haben, hat der zuständige Staatsanwalt mit der in Betracht kommenden [...] Prozeßpartei wegen Einlegung eines Rechtsmittels Rücksprache zu nehmen. In den Fällen, in denen auch die Entscheidung des Berufungsgerichts von der Auffassung des Staatsanwalts abweicht, ist die Frage einer Kassation der Entscheidung zu prüfen und dem Bezirksstaatsanwalt bzw. dem Generalstaatsanwalt zu berichten."

In einem Schreiben vom 17. Oktober 1951 an *Melsheimer* riet *Nathan,* diesen Passus der Rundverfügung nur intern an die Staatsanwaltschaft weiterzuleiten und bei der mit dem MdJ herausgegebenen gemeinsamen Rundverfügung an die Richter wegzulassen, sonst werde der Eindruck erweckt,

> „dass, gleichgültig auf welcher Seite Recht und Unrecht liegt, die Staatsanwaltschaft nur die Belange des Volkseigentum vertritt, während in Wirklichkeit natürlich auch eine Kassation denkbar ist, wenn ein schweres Fehlurteil zugunsten des Volkseigentums ergangen ist."[44]

[42] A. a. O., B. 26.

[43] Rundverfügung Nr. 34/52 betreffd. der Neuregelung in § 20 des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft der Deutschen Demokratischen Republik, Az.: Gen. 3700–83/52, BA DP 1 VA 454, Bl. 9 (ohne genaues Datum).

Die außenpolitische Brisanz einer solchen Regelung wurde erkannt und hingenommen[45]:

> „Der wirksame Schutz des Volkseigentums darf [...] nicht in Frage gestellt werden durch die Befürchtung, dass gewisse Kreise ausserhalb der Deutschen Demokratischen Republik an der Mitwirkung der Staatsanwaltschaft auf diesem Gebiet Anstoß nehmen könnten [...] Sie wird stets, in welcher Form sie auch ausgeübt werden mag, in Westdeutschland abgelehnt werden. Die offene Teilnahme der Staatsanwaltschaft am Verfahren bietet aber weniger Angriffspunkte als eine anderweitige interne Form der Überwachung, die viel eher den Vorwurf einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Richter hervorrufen könnte."

3. Das Staatsanwaltsgesetz vom 23. Mai 1952

Die Entstehung der Mitwirkungsbefugnis war wohl weniger Ausfluß einer theoretischen Gesamtkonzeption als vielmehr Reaktion auf konkrete, primär wirtschaftliche Bedürfnisse. Auffallend ist insbesondere, daß die sowjetische Regelung erst gegen Ende der Entwicklung spürbar Einfluß gewinnt. Dies gilt nicht nur – zeittypisch – für offizielle Darstellungen[46]. Auch in den Akten aus dem Jahr 1948 taucht lediglich der Verweis auf die französische Rechtslage auf. Erst im Frühjahr 1949 findet sich erstmals eine Auseinandersetzung mit der sowjetischen Regelung[47]. Konkreter Anlaß für das Tätigwerden des Gesetzgebers war somit, in bemerkenswerter Parallele zu den Feststellungen

[44] BA DP 1 VA 8014, Bl. 55.

[45] Begründung zum Entwurf der Rundverfügung vom Dezember 1951, BA DP 1 VA 8014.

[46] *Rolf Helm,* Aufgaben und Funktion der Staatsanwaltschaft, in: Fechner (Hrsg.), Beiträge zur Demokratisierung der Justiz, Berlin 1948, S. 191 ff. geht auf die Problematik nicht ein. *Ostmann* 1948 (wie Anm. 31), S. 199 ff. entwickelt sein Plädoyer für eine Mitwirkungsbefugnis in direkter Auseinandersetzung mit dem nationalsozialistischen Vorläufer.

[47] Soeben Anm. 46. Das Argument, daß vor Verkündung des Programms eines „Aufbaus des Sozialismus" auf der zweiten Parteikonferenz der SED im Juli 1952 offene Bezugnahmen auf das sowjetische Modell vermieden wurden, vermag den Verlauf der Debatte daher nicht zu erklären. Vielmehr sickerte auch die genaue Kenntnis des sowjetischen Rechtsapparats erst langsam ein, vgl. auch *Hilde Benjamin,* Deutsche Juristen in der Sowjetunion, NJ 1952, S. 347.

Popps für den nationalsozialistischen Vorläufer[48], die Unzufriedenheit mit Einzelentscheidungen der Gerichte, hier zu Lasten des Volkseigentums. Für das Thema Staatsanwaltschaft und Zivilrecht deutet sich somit ein eigenständiger Entwicklungsstrang an, der einen ersten Einblick in die konkrete Aufgabenstellung ermöglicht und als Ideengeber ein nationalsozialistisches Gesetz benennt. Deutlich wird dies in einer systematisch eigenständigen Stellung der Mitwirkungsbefugnis: Bis zur erneuten Reform im Jahr 1963 bleibt die Mitwirkung des Staatsanwalts ein systematisch eigenständiges Tätigkeitsfeld und wird in Darstellungen klar vom Bereich der sog. „Allgemeinen Aufsicht" getrennt.

Äußerlich rückt dieses eigenständige Betätigungsfeld angesichts der am 23. Mai 1952 mit dem Staatsanwaltsgesetz eingeführten, am sowjetischen Modell ausgerichteten Gesamtkonzeption der Staatsanwaltschaft als „Hüterin der sozialistischen Gesetzlichkeit"[49] in den Hintergrund. Nun erschien die gesamte staatsanwaltschaftliche Stellung als Ergebnis der von *Lenin* 1922, also gegen Ende seiner aktiven Zeit, entwickelten Theorie einer zentralistischen Unterstellung der Staatsanwaltschaft. *Lenin* nahm dabei in einem Schreiben an das Politbüro gegen Versuche Stellung, die neu einzurichtende Staatsanwaltschaft nicht nur dem zentralen Volkskommissariat, sondern auch den örtlichen Machtorganen als sog. „doppelte Unterordnung" zu unterstellen. *Lenin* ging es primär darum, daß „kein einziger Beschluß der Lokalbehörde dem Gesetz widerspricht", also um Verhinderung lokalen Machtmißbrauchs. Die *Lenin*sche Konzeption richtete die Aufsicht der Staatsanwaltschaft daher gerade gegen die lokalen staatlichen Stellen. Dies erklärt sich vor dem Hintergrund, daß eine zentralisierte Rechtsprechung zu diesem Zeitpunkt in der Sowjetunion noch nicht existierte, sondern die Gerichtsbarkeit nur örtlich organisiert war[50]. Die Staatsanwaltschaft sollte eine Aushilfsfunktion übernehmen, um die Einhaltung der vom Zentralorgan erlassenen Normen zu sichern. Ob sie diese weitgehenden Befugnisse auch in einem landesweit organisierten Justizsystem übernehmen sollte, wurde von *Lenin* genau genommen gar nicht thematisiert. Die sowjetische Entwicklung führte also über seine Stellungnahme aus dem Jahr 1922 hinaus, wenn sie die starke Stellung des Staatsanwalts dauerhaft ausbaute[51].

[48] *Popp* 1986 (wie Anm. 7), S. 217 ff. führt das Gesetz auf die Unzufriedenheit *Hitlers* mit einzelnen Zivilurteilen zurück und sieht in der entsprechenden Initiative *Schlegelbergers* den Versuch, sich bei Hitler anzudienen.

[49] Übersichtliche Zusammenstellung der nachfolgenden Problematik bei *Stenda* 1976 (wie Anm. 24), S. 50 ff.

[50] Hierzu *Andreas Bilinsky*, Kontroverse Meinungen zur Stellung des Staatsanwalts im sowjetischen Strafprozeß, ROW 1971, S. 203 ff.; *Hastrich* 1972 (wie Anm. 37), S. 226 ff.

[51] Vgl. *Hastrich* a. a. O. sowie oben unter Anm. 37.

Im Wortlaut des StAG von 1952 spiegelte sich die Position der sowjetischen Prokuratur wieder. Gem. § 10 Abs. 2 StAG erstreckt sich die Aufsicht „auf alle Ministerien, Ämter und ihnen unterstellten Dienststellen und Einrichtungen, auf Betriebe sowie alle Funktionäre des Staatsapparats", aber auch auf einzelne Bürger. Die Staatsanwaltschaft hatte das „Recht, Anordnungen, Beschlüsse und sonstige Bestimmungen" von „Ministerien, Ämtern und allen übrigen Organen der staatlichen Verwaltung" auf ihre Gesetzmäßigkeit zu überprüfen[52]. Damit oblag ihr dem Wortlaut des Gesetzes zufolge die Kontrolle aller staatlichen Machtorgane[53]. Um die hierfür notwendige Unabhängigkeit zu schaffen, wurde die Staatsanwaltschaft aus dem Justizverband herausgelöst[54] und dem Ministerrat unterstellt[55]. Der GenStA konnte die ihm unterstehenden Staatsanwälte mit einer Frist von einem Monat abberufen und war ihnen gegenüber nach dem „Prinzip der Einzelleitung" weisungsbefugt[56]. Damit begann der Ausbau der Staatsanwaltschaft zu einer streng politisch ausgerichteten Behörde. Die Untersuchung von *Behlert*[57] konnte nachweisen, daß die Staatsanwaltschaft in ein engmaschiges Netz von Leitungsmaßnahmen seitens der Partei und des MfS eingebunden war. Selbstzeugnisse beschreiben die Staatsanwaltschaft der DDR als politisch ausgerichtete Behörde mit nahezu militärischem Habitus[58].

[52] § 11 StAG.

[53] *Behlert* 1994 (wie Anm. 24), S. 291. Diese Funktion hob *Grothewohl* in seiner Rede vor der Volkskammer zur Begründung des Entwurfs auch ausdrücklich hervor, vgl. *ders.*, Der Staatsanwalt – Hüter der demokratischen Gesetzlichkeit, NJ 1952, S. 241–244.

[54] Gesetz über die Errichtung des Obersten Gerichts und der Obersten Generalstaatsanwaltschaft vom 8. 12. 1949, GBl. S. 111. Die damit bestehende „doppelte" Unterstellung der Staatsanwälte, einerseits unter die Justiz und andererseits unter den Generalstaatsanwalt, wurde am 27. September 1952 durch die Verordnung über Maßnahmen zur Vereinfachung der Justiz zugunsten der Generalstaatsanwaltschaft beseitigt; vgl. *Hans Nathan*, Zwei Jahre Oberstes Gericht und Oberste Staatsanwaltschaft der Deutschen Demokratischen Republik, NJ 1951, S. 548; *ders.*, Die Gesetzgebung der Deutschen Demokratischen Republik, NJ 1952, S. 113.

[55] § 1 I StAG, der GenStA konnte daneben von der Volkskammer abgewählt werden, Art. 132 I der Verfassung von 1949.

[56] Die Hierarchieebenen seit 1952 waren Oberste Staatsanwaltschaft (1963 umbenannt in Generalstaatsanwaltschaft), Bezirksstaatsanwaltschaft, Kreisstaatsanwälte. Besonderheiten bestanden für Berlin: Dort unterstanden einem Generalstaatsanwalt von Groß-Berlin im Range eines Bezirksstaatsanwalts die Staatsanwälte der einzelnen Stadtbezirke. Eine formelle Unterstellung desselben unter den Generalstaatsanwalt der DDR erfolgte erst 1957/58, vgl. *Behlert* 1994 (wie Anm. 24), S. 299, Anm. 40 u. 41.

[57] *Behlert* 1994 (wie Anm. 24).

[58] So das Selbstempfinden von Ekkehard *Kaul*, zwischen 1981–1990 Staatsanwalt beim Kreisgericht bzw. beim Generalstaatsanwalt, in einem Interview bei *Gilbert Furian*, Der Richter und sein Lenker. Politische Justiz in der DDR, Berlin 1992, S. 37 ff., 39.

Das rechtliche Instrumentarium des neuen Gesetzes gestattete bei Feststellung einer Verletzung der Gesetzlichkeit die Einleitung eines Strafverfahrens[59], das Verlangen einer Untersuchung und Revision[60] und den Einspruch[61]. Dieser entfaltete aussetzende Wirkung, wenn der Betroffene seiner Pflicht zur Stellungnahme nicht innerhalb von zwei Wochen nachkam[62], konnte ansonsten aber nur gegenüber der übergeordneten Stelle wiederholt werden[63].

Insgesamt umfaßte die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft die

(a) Aufsicht über die strikte Einhaltung der Gesetze und Verordnungen,

(b) die Pflicht zur Leitung des Ermittlungs- und Untersuchungsverfahrens,

(c) die Tätigkeit im straf-, zivil- und arbeitsrechtlichen Gerichtsverfahren sowie

(d) die Überwachung von Strafvollstreckung und Strafvollzug.

Die Mitwirkung im Zivilverfahren erlaubte die Teilnahme an den Verhandlungen und mündliche oder schriftliche Stellungnahme[64]. Damit erhielt der Staatsanwalt keine Stellung einer Prozeßpartei.

4. Die Frühphase: 1952–1956

1952, kurz nach Inkrafttreten des StAG, erläuterte *Melsheimer* in einer Rundverfügung[65], in welchen Fällen die Staatsanwaltschaft im Sinne des § 20 StAG mitwirken solle:

> „Vorerst fallen hierunter vor allem die Rechtsstreitigkeiten, die gesellschaftliches Eigentum betreffen. Die Mitwirkung an diesen Verfahren wird hiermit allen Staatsanwälten zur Pflicht gemacht [...] In Frage kommen für diese Mitwirkung des Staatsanwalts die Verfahren, an welchen als Prozesspartei beteiligt sind: Volkseigene Betriebe und volkseigene Güter, Deutsche Notenbank, Reichsbahn, Post, Staatlicher Großhandel, Handelsorganisationen, Konsumgenossenschaften, Produktionsgenossenschaften, Parteien und Massenorganisationen. Die Mitwirkung des Staatsanwalts erfolgt, wie im Gesetz vorgesehen, durch Einreichung von Schriftsätzen und durch Teilnahme an Gerichtsverhandlungen."

[59] § 13 Abs. 2 StAG.
[60] § 15 Abs. 1 StAG.
[61] § 13 Abs. 2 StAG.
[62] § 14 Abs. 2 StAG.
[63] § 14 Abs. 3 StAG.
[64] § 20 StAG.
[65] Rundverfügung Nr. 34/52 betreffd. der Neuregelung in § 20 des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft der Deutschen Demokratischen Republik, Az.: Gen. 3700–83/52, BA: DP 1 VA 454, Bl. 9 (ohne genaues Datum).

Obwohl damit die Auswahl der Fälle geklärt war, blieb ein zahlenmäßiges Ansteigen der Fälle staatsanwaltschaftlicher Mitwirkung bis Mitte der fünfziger Jahre wohl aus. Die Ermittlung genauer Zahlen ist hier schwierig. Die offizielle Zivilprozeßstatistik ist lückenhaft und wurde zudem wohl erst ab Mitte der fünfziger Jahre systematisch geführt[66]. Eine nachträgliche Auswertung scheitert an den insoweit unzuverlässigen Prozeßakten, da diesen die Stellungnahmen, ja oftmals sogar die Teilnahmen überhaupt nicht sicher zu entnehmen sind. Obwohl der Generalstaatsanwalt mit einer Rundverfügung vom 14. Juli 1955[67] eine genauere Protokollierung anordnete[68], waren noch 1959 viele Akten insoweit unvollständig[69].

Glaubt man *Melsheimer*, so konnte noch 1954 davon gesprochen werden, „daß der Staatsanwalt im Zivil- und Arbeitsrechtsprozeß nicht nennenswert in Erscheinung tritt"[70].

[66] Die Leipziger Konferenz der Richter und Staatsanwälte am 17. u. 18. Dezember 1955 vermerkte in ihrem Bericht, „daß die zentralen Organe selbst keinen Überblick über den Inhalt der Zivilrechtsprechung besitzen" (abgedruckt in NJ 1955, S. 2 ff., 3, näher unten zu Anm. 119). Ein Plädoyer für genauere statistische Auswertung erfolgte durch *Harri Harrland*, Die Bedeutung der Gerichtskritik für die juristische Praxis, NJ 55, S. 174 ff.
[67] Rundverfügung Nr. 5/55 (BA DP VA 454, Bl. 28).
[68] Generalstaatsanwalt vom 23. 5. 1955, Az.AR(z) 100/55 zu 20 StAG, (BA DP VA 454, Bl. 25).
[69] Abmahnung durch *Streit* am 3. 11. 59 (BA DP 1 VA 6076, Bl. 33). Genaueres könnte sich aus den Handakten der Staatsanwaltschaft ergeben, über deren Verbleib mir jedoch nichts bekannt ist.
[70] *Ernst Melsheimer*, Über die Arbeit der Staatsanwälte auf dem Gebiet des Zivil- und Arbeitsrechts, NJ 1955, S. 582; ebenso *Brunner* 1972 (wie Anm. 24), S. 400. – 1953 bezeichnete *Käte Fröhbrodt*, Die Aufgaben des Staatsanwalts auf dem Gebiet des Zivilrechts, NJ 1953, S. 746, die Tätigkeit der Kreisstaatsanwälte auf dem Gebiet des Zivilrechts „durchweg als unbefriedigend". Für das Jahr 1955 nennt *Ernst Melsheimer*, a. a. O., demgegenüber die erstaunliche Zahl von 25.000 Zivilrechtsverfahren, an der die Staatsanwaltschaft mitgewirkt hätte. Eine Seite zuvor hatte er noch davon gesprochen, daß die Staatsanwaltschaften „zum weitaus überwiegenden Teil ihrer Arbeit mit Strafsachen beschäftigt seien". Angesichts der im Dezember 1955 geübten harschen Kritik an diesem Bereich staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit (dazu näher sogleich im Text) wirkt die Zahl nicht sehr glaubwürdig. Auch die Kritik Grothewohls, gegen die sich Melsheimer dabei wendet (Diskussionsbeitrag zur 3. Parteikonferenz der SED, abgedruckt in NJ 56, S. 225 ff., 226), stimmt damit nicht überein (vgl. unten a. a. O.).

In jedem Fall wirke der Staatsanwalt bisher lediglich in den Fällen mit, in denen das Bezirksgericht erstinstanzlich zuständig sei, also in den Fällen, in denen eine Partei Träger gesellschaftlichen Eigentums war und der Streitwert DM 3000,– überstieg[71]. Sonstige Verfahren wurden erstinstanzlich vor dem Kreisgericht anhängig. Hier sei, so *Melsheimer*, die Mitwirkung höchst unterschiedlich und im Ergebnis noch lange nicht befriedigend. Gleiches gelte für zweitinstanzliche Verfahren vor dem Bezirksgericht.

Im Jahr 1955 tauchen höhere Zahlen auf. Für den Bezirk Potsdam werden bei 1731 Zivilsachen insgesamt 760 Fälle einer Mitwirkung geschildert, während in 793 Verfahren Träger von Volkseigentum beteiligt waren[72]. Es erfolgt harsche Kritik:

> „Da natürlich in den 760 Verfahren zahlreiche Unterhalts- und Ehesachen enthalten sind, kann man unschwer erkennen, wie wenig sich die Kreisstaatsanwälte und die Staatsanwälte der Abt. IV beim Bezirksstaatsanwalt ihrer Verpflichtung bewußt sind."

Verschiedene Gründe für diese zögerliche Entwicklung kommen in Betracht.

a) *Melsheimer* selbst benennt eine allgemeine Überlastung der Staatsanwaltschaft, insbesondere mit Strafsachen[73]. Dieses Überlastungssyndrom wurde auch in der parallel verstärkt einsetzenden Kritik an der mangelnden Wirksamkeit der allgemeinen Gesetzlichkeitsaufsicht, ab 1953 in Anlehnung an das sowjetische Vorbild „allgemeine Aufsicht" genannt[74], angeführt[75]. Hintergrund waren die in den Jahren 1952 und 1953 abrollenden Prozeßwellen. Allein aufgrund des am 2. Oktober 1952 in Kraft getretenen Gesetzes zum Schutz des

[71] §§ 42, 50 I GVG 1952, GBl. 1952, S. 985 ff. Dies dürfte, glaubt man Melsheimer, demnach nur selten der Fall gewesen sein.

[72] *Bruno Haid* (Stellvertreter des GenStA) u. *Horst Rose* (persönlicher Referent des GenStA): Zu einigen Fragen des sozialistischen Eigentums, NJ 55, S. 712 ff., 718.

[73] *Melsheimer* 1955 (wie Anm. 70), S. 583.

[74] Vgl. *Ernst Melsheimer*, Der neue Kurs und die Aufgaben der Staatsanwaltschaft, NJ 1953, S. 576 ff., S. 578.

[75] Etwa *Walter Schulz*, Die Allgemeine Aufsicht als neue Aufgabe der Staatsanwaltschaft, NJ 1953, S. 673 ff.; *Melsheimer* 1953 (wie Anm. 74); *Josef Streit*, Zur Verbesserung der Arbeit der Staatsanwaltschaft, NJ 1952, S. 448 ff.; *Walter Schulz*, Einige Grundsätze für die Durchführung der Allgemeinen Aufsicht, NJ 1954, S. 485 ff.; *Walter Schmidt*, Die Bearbeitung von Beschwerden im Rahmen der Allgemeinen Aufsicht, NJ 1954, S. 487 f.; *Otto Meyer*, Zwei Jahre Allgemeine Aufsicht des Staatsanwalts. Erfahrungen der Staatsanwaltschaft im Bezirk Magdeburg, NJ 1954, S. 489 ff.; *Heinz Klitsch*, Wie kann die Arbeit auf dem Gebiet der Allgemeinen Aufsicht verbessert werden?, NJ 1954, S. 491 ff. – alle vier Aufsätze in einer Ausgabe der NJ!

Volkseigentums[76] kam es zwischen Oktober 1952 und März 1953 zu 10.194 Verurteilungen in 7018 Verfahren[77]. Der kaum noch zu bewältigende Arbeitsanfall sorgte dafür, daß zwischenzeitlich die Staatsanwälte in Kurzlehrgängen von sechs oder nur drei Monaten ausgebildet werden müßten[78].

b) Auch fachlich zeigten sich die Staatsanwälte oftmals überlastet. *Melsheimer* sprach von „Scheu" und „Hemmungen" der Staatsanwälte, auf dem Gebiet des Zivilrechts tätig zu sein[79].

Hintergrund war der schlechte Ausbildungsstand der Staatsanwälte infolge der fast völligen Neubesetzung der Positionen im Rahmen des Neuaufbaus nach 1945. Die Entlassung der zu einem großen Teil nationalsozialistisch belasteten Staatsanwälte versuchte die SMAD zunächst mit Laien und dann mit in Schnellkursen ausgebildetem Personal auszugleichen. Auch die Staatsanwälte durchliefen dabei zunächst die Volksrichterlehrgänge, deren Dauer anfangs sechs Monate, später ein Jahr und ab 1949 zwei Jahre betrug[80]. Zwar gelang es auf diese Weise bereits 1951, 98 % der Planstellen für Staatsanwälte wieder zu besetzen[81], doch hielt die Qualität der Ausbildung damit nicht Schritt[82]. So kamen 1950 71 % der Staatsanwälte aus der Volksrichterausbildung[83]. Bis in die fünfziger Jahre blieben Kriterien wie soziale Herkunft und ideologische Zuverlässigkeit, weniger die sachliche Qualifikation, im Zentrum kaderpolitischer Überlegungen[84]. Bei einer dogmatisch komplexen Materie[85] wie dem Zivilrecht

[76] GBl. S. 982.

[77] Vgl. *Falco Werkentin*, Politische Strafjustiz in der Ära Ulbricht, Berlin 1995, S. 68 f. – Bemerkenswert sind etwa auch die Zahlen von Begnadigungen während der kurzen Periode des „neuen Kurses" im Sommer 1953, die *Fechner* in der NJ bekanntgab: 2.427 Haftbefehle wurden aufgehoben, 1.484 Strafgefangene auf Bewährung entlassen und 1.363 Fälle eingestellt – in nur sechs Tagen (15.–20. Juni); vgl. *Max Fechner*, Der neue Kurs der Regierung und die Aufgaben der Justiz, NJ 1953, S. 381, bei *Werkentin*, a. a. O., S. 71 insgesamt 5.752 Entlassungen zwischen 9. und 17. Juni.

[78] *Stenda* 1976 (wie Anm. 24), S. 57; *Hilde Benjamin* u. *Ernst Melsheimer*, Zehn Jahre demokratische Justiz in Deutschland, NJ 1955, S. 261.

[79] So bereits 1953 (wie Anm. 74), S. 578.

[80] Zeitgenössisch *Otto Hartwig*, Die Ausbildung der Volksrichter, NJ 1947, S. 157 ff.; neuerdings umfassende Darstellung bei *Andrea Feth*, Die Volksrichter, in: *Rottleuthner* 1994 (wie Anm. 24), S. 351 ff.; *Amos* 1996 (wie Anm. 20), S. 138–187.

[81] *Amos* 1996 (wie Anm. 20), S. 175.

[82] *Hans Hattenhauer*, Über Volksrichterkarrieren (= Sitzungen der Joachim-Jungius-Gesellschaft der Wissenschaften, Hamburg, Jg. 13 (1995) Heft 1, S. 1 ff.) hält das Volksrichterexperiment daher auch aus diesem Grund für gescheitert (S. 31).

[83] *Amos*, a. a. O., S. 174.

[84] 1951 betrug die Zugehörigkeit der Staatsanwälte zur SED bereits 89 %, vgl. *Amos* 1996 (wie Anm. 20), S. 178.

[85] Äußerungen *Melsheimers* kurz vor Verabschiedung des StAG (Über die Arbeit der Staatsanwaltschaft in der Deutschen Demokratischen Republik, NJ 1952, S. 204 ff.)

unter damaliger Fortgeltung des BGB überrascht es daher nicht, wenn *Melsheimer* das Empfinden eines Staatsanwaltes im Zivilprozeß wie folgt umschreibt:

> „Ich habe einen Staatsanwalt gesprochen, der mir erzählte, wie er im Anfang voll Beklemmungen im Gerichtstermin auf seinem Stuhl gesessen hat, sich überflüssig vorgekommen sei und nicht gewagt habe, gegenüber den ‚viel mehr wissenden' Richtern seine eigene Meinung zu sagen".

Deutlich wurde dies auch in der mangelnden Beherrschung des nun zur Verfügung stehenden technischen Instrumentariums. So enthielt ein Aufsatz von Walter *Schmidt* im Jahr 1954[86] einen ganzen Abschnitt zum Thema: „Inhalt und Aufbau des Einspruchs". Wurde vereinzelt gar mangelndes Interesse, „Unterschätzung des Problems des Volkseigentums" gerügt[87], so erscheint dies vor diesem Hintergrund erklärlich.

c) Seitens der Leitungsinstanzen stand anfangs oftmals noch die Kritik an der persönlichen Leistung der Staatsanwälte im Vordergrund[88]. Demgegenüber stellen Selbstzeugnisse der Staatsanwälte immer wieder „mangelnde Anleitung" in das Zentrum ihrer Kritik[89]. Zwar waren die Fälle notwendiger Mitwirkung auch durch die Rundverfügung aus dem Jahr 1953 hinreichend umschrieben, und es bestand auch Klarheit über das gesetzlich hierbei zur Verfügung stehende Instrumentarium, doch zeichnete sich große Verunsicherung hinsichtlich des zugrundezulegenden Maßstabes ab.

Das StAG hatte zu einer schwer verständlichen Doppelstellung der Staatsanwaltschaft geführt. Einerseits blieb sie als Strafverfolgungsbehörde *Durchführungsorgan*[90] im Rahmen der Justiz, andererseits sollte sie als *Kontrollorgan* die anderen Untersuchungsorgane im Auftrag des Staates überwachen. Die dabei in der Praxis nur schwer zu vereinbarenden unterschiedlichen Perspektiven standen unter dem Oberbegriff der „demokratischen Gesetzlichkeit" (§ 20 StAG). Was war hierunter zu verstehen?

Die Einhaltung und Kontrolle der Gesetzlichkeit bestand nach traditionellem Verständnis in der Abgleichung zwischen Norm und Lebenssachverhalt. Je nach Norm konnte dies den Interessen der staatlichen Machthaber – insoweit kamen verstärkt „nachrevolutionäre" Gesetze in Betracht – oder Individualinteressen – dies galt eher für „vorrevolutionäre" Gesetze – dienen. In jedem Fall deutete sich eine „unpolitische" Gesetzlichkeitskontrolle im Sinne einer bloßen Ausweitung des Legalitätsprinzips an. *Grothewohl* hatte in seiner Begleitrede zum Staatsanwaltschaftsgesetz immer wieder ganz allgemein von „Gesetzlichkeit" und „strikter Einhaltung der Gesetze" gesprochen. Ein Rekurs etwa auf *Lenins* „revolutionäre Gesetzlichkeit"[91] war nicht erfolgt. Es verwundert insofern nicht, wenn zwei Richterinnen auf der Leipziger Konferenz der Richter und Staatsanwälte 1955 die Forderung erhoben, Staatsanwälte sollten an allen Verfahren mitwirken, quasi als generelle Aufsichtsperson[92]. Die Aufsicht scheint von einigen Richtern als bloße Nachkontrolle eines weiteren Juristen, Prüfung auf „saubere Arbeit" und nicht als viel unangenehmere, nämlich „politische" Kontrolle bewertet worden zu sein. Vielfach wurde die Gesetzlichkeitsaufsicht gar als Ersatz für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bezeichnet[93]. Letztlich wurde hier deutlich, daß die sowjetische Konzeption zu schnell übernommen worden war und es insofern einer behutsamen Hinführung der neuen Staatsanwälte ermangelte.

Gleichwohl hatte bereits die benannte Rundverfügung aus dem Jahr 1952 deutlich gemacht, daß keineswegs eine ganz allgemeine Rechtsaufsicht gemeint war, sondern ein gezielter Schutz staatlicher Interessen im Zivilverfahren. Irritierend wirkte nun bereits die erste Stellungnahme *Melsheimers* zur Mitwirkung der Staatsanwaltschaft im Zivilprozeß[94]. Sie stand im Zeichen des „neuen Kurses" und reagierte damit nach dem Tode *Stalins* und den Juni-Unruhen des

---

lassen den Schluß zu, daß auch der Bereich des Strafrechts große Probleme bereitete. Nachfolgendes Zitat bei *Melsheimer* 1955 (wie Anm. 70), S. 584.

[86] Zur Arbeit des Staatsanwalts auf dem Gebiet der Allgemeinen Aufsicht, NJ 1954, S. 230 ff.

[87] *Walter Haber / Gustav Feiler*: Zu einigen Fragen des LPG-, Zivil- und Arbeitsrechts. Bericht über eine Arbeitstagung bei der Obersten Staatsanwaltschaft, NJ 1956, 139 ff., 142.

[88] Vor allem *Melsheimer* wendet sich immer wieder gegen Bequemlichkeit und Passivität (*Melsheimer* 1953, wie Anm. 74, S. 578) und benennt „völlige Versager" in der Staatsanwaltschaft (*Melsheimer* 1955, wie. Anm. 70, S. 582); ähnlich *Hilde Benjamin*, Diskussionsrede auf dem IV. Parteitag der SED, NJ 1954, S. 223.

[89] Etwa *Fröhbrodt* 1953 (wie Anm. 70), S. 746; *Haid / Rose* 1955 (wie Anm. 72), S. 718) sprechen von mangelhafter und ungenügender Anleitung durch die oberste Staatsanwaltschaft und von „politisch-ideologischen Unklarheiten bei manchen Staatsanwälten". Bei der Leipziger Konferenz der Richter und Staatsanwälte im Dezember 1956 (wie Anm. 66), S. 2, mußte auch Hilde Benjamin einräumen, daß die richterlichen Bemühungen „keineswegs die erforderliche Hilfe von den zentralen Leitungen erhalten hätten".

[90] Ich folge insoweit der Terminologie von *Brunner* 1972 (wie Anm. 24), S. 401.

[91] Vgl. hierzu *Otto Kirchheimer*, Die Rechtspflege und der Begriff der Gesetzlichkeit in der DDR, AöR 85 (1960), S. 1 ff., S. 34 f.

[92] So *Gustav Feiler* (StA beim GStA): Die Aufgaben der Staatsanwälte bei Untersuchungen im Aufsichtsverfahren und deren Bedeutung für die Mitwirkung im Zivil- und Arbeitsrechsverfahren, NJ 1956, S. 129.

[93] Dies bemängelt *Feiler*, a. a. O., S. 130.

[94] *Melsheimer* 1953 (wie Anm. 74).

Jahres 1953 auf die Liberalisierungstendenzen infolge der Beschlüsse des Politbüros vom Juli 1953. Folgerichtig stand über allem das *Lenin*-Zitat:

> „Der Staatsanwalt ist dafür verantwortlich, daß kein einziger Beschluß irgendeiner Behörde dem Gesetz widerspricht".

Zeitbedingt rückte *Melsheimer* damit Individualinteressen in den Vordergrund, der durch ein Zivilurteil Betroffene stehe oftmals „einfach fassungslos vor dem Verlust seines Prozesses." Es sei klar, daß „für die Bürger unserer Republik die Wahrung ihrer zivilen Rechte von größter Bedeutung ist". *Melsheimer* sprach von einer „Überbetonung der Schutzinteressen des Staates"[95]. Nur fünf Hefte später erläuterte Käte *Fröhbrodt*, Staatsanwältin beim GenStA, richtungsweisende Fälle einer Mitwirkung in der Praxis. Sie schilderte die Abweisung einer Klage einer „Privatperson" auf Herausgabe zweier Schiffsmotoren gegen die DSU auf Betreiben der Staatsanwaltschaft, da es sich um einen Verwaltungsakt der damaligen Landesregierung gehandelt habe. Die Abweisung erfolgte wegen Unzulässigkeit des Rechtsweges, inhaltlich wurde die Maßnahme also gar nicht geprüft – entgegen *Melsheimers Lenin*-Zitat. Hervorgehoben wurde auch die Abweisung einer Räumungsklage gegen einen Hausvertrauensmann wegen Beleidigung. Vorangegangen war ein mündlicher Vortrag des Staatsanwalts über „Stellung des Hausvertrauensmannes und seine Aufgaben." Auch dies war im Ergebnis keine individualschützende Stellungnahme.

Verwirrend waren auch *Melsheimers* methodische Stellungnahmen zu den Ursachen der besonders aus dem Bereich des Strafrechts von ihm herausgestellten Fehlurteile. Wichtig sei, daß die Staatsanwaltschaft in ihrer eigenen Tätigkeit „strengste Gesetzlichkeit" wahre. Es gehe vor allem um die genaue Einhaltung von Fristen und Verfahrensvorschriften. Hinsichtlich des Inhalts der Urteile warf er jedoch genau dies, die „strengste Gesetzlichkeit", den Staatsanwälten vor. Sie hätten sich formal an die Gesetze gehalten und unterschiedslos angeklagt, wenn der äußere Tatbestand erfüllt war und dabei vergessen, für die Arbeiter streng parteilich zu denken. „Demokratische Gesetzlichkeit" meinte also keineswegs die traditionelle Subsumtionstätigkeit, sondern in Anlehnung an die unter Stalin entwickelte Lehre das dialektische Zusammenspiel von Gesetzlichkeit (zakonnost) und Parteilichkeit (partiinost)[96]. Hilde *Benjamin* machte die Problematik 1954 unmißverständlich deutlich:

[95] A. a. O., S. 577.

[96] Zur russischen Entwicklung *Kirchheimer* 1960 (wie Anm. 91), S. 34 ff., 47 ff. Entscheidend zur Durchsetzung der Lehre trug, neben den Appellen Hilde Benjamins, insbesondere das Buch *Hermann Klenners* (Formen und Bedeutung der Gesetzlichkeit als einer Methode in der Führung des Klassenkampfes, Berlin 1953) bei; vgl. auch *Ernst E. Hirsch*: Was bedeutet sozialistische Gesetzlichkeit, JZ 1962, S. 149 ff. – Allgemein ist die Entwicklung der sozialistischen Gesetzlichkeit recht gut erforscht. Weitere

> „Sie [die Richter und Staatsanwälte] neigen noch oft dazu, die Wahrung unserer demokratischen Gesetzlichkeit nur gleichzusetzen mit der genauen, buchstabengetreuen Anwendung des Gesetzes und übersehen, daß [...] nicht nur [...] die in unserer demokratischen Rechtsordnung verkörperte Gesetzlichkeit strikt zu wahren ist, sondern, daß die Gesetze im Sinne unserer Arbeiter- und Bauernmacht als Ausdruck des Willens der Werktätigen anzuwenden sind. Erst beides zusammen, die strikte Befolgung der Gesetze *und* ihre Anwendung im Interesse der Werktätigen, entspricht dem Wesen der demokratischen Gesetzlichkeit, die eine Einheit von Gesetzlichkeit und Parteilichkeit darstellt."[97]

Damit befand sich die Staatsanwaltschaft, wie die Richter, im „Karussell der Doktrin"[98], in einer „Dialektik", die offiziell objektive Gegebenheiten widerspiegelte, in Wahrheit jedoch ein strenges Umsetzen der Vorgaben der Partei erforderte. Die Lehre von der demokratischen Gesetzlichkeit war Umsetzung des strikten Primats der Politik und letztendlich Ausdruck des politischen Zentralismus.

„Wie sollen aber die neuen Maßstäbe gefunden werden?"[99] Die Lage der Staatsanwälte war prekär. Keineswegs genügte ja *Marx* im Selbststudium[100]. Das Erkenntnismonopol der Partei stand im Weg, wie die politisch wechselvollen Entwicklungen des Jahres 1953 und ihr Durchschlagen auf die Tätigkeit des Staatsanwalts belegen. Blieben die Staatsanwälte auf sich allein gestellt, so blieb ihr Einsatzfeld diffus, politisch gesehen geradezu gefährlich[101]. Diese Un-

Nachweise bringt jüngst *Jens Wanner*, Die Sittenwidrigkeit der Rechtsgeschäfte im totalitären Staate. Eine rechtshistorische Untersuchung zur Auslegung und Anwendung des § 138 Abs. 1 BGB im Nationalsozialismus und in der DDR (= Münchner Universitätsschriften. Juristische Fakultät. Abhandlungen zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung, Bd. 79), Ebelsbach 1996, S. 228 Anm. 44. Zur inhaltlichen Unbestimmtheit näher unten bei Anm. 133.

[97] *Benjamin* 1954 (wie Anm. 88), S. 223, Hervorhebung im Original. Zu *Benjamin* jüngst *Andrea Feth*, Hilde Benjamin – Eine Biographie (= Schriftenreihe Justizforschung und Rechtssoziologie, Bd. 1), Berlin 1997.

[98] *Kirchheimer* 1960 (wie Anm. 91), S. 34 ff.

[99] *Fritz Mühlberger*, Direktor des Bezirksgerichts Karl-Marx-Stadt: Sozialistische Gesetzlichkeit im Strafverfahren, NJ 1956, S. 387.

[100] So auch *Rottleuthner* 1994 (wie Anm. 24), S. 61, der auf diese Zusammenhänge wiederholt hingewiesen hat. Ganz ähnlich auch seine Beschreibung der richterlichen Unsicherheit im Nationalsozialismus als „substanzieller Dezisionismus", vgl. *ders.*, Substanzieller Dezisionismus – Zur Funktion der Rechtsphilosophie im Nationalsozialismus, in: *ders.*, Recht, Rechtsphilosophie und Nationalsozialismus, Wiesbaden 1983, S. 20 f., 29.

[101] Nach der Disziplinarordnung des Jahres 1953 etwa konnte auch ein „nachlässiges Verhalten" bei der Ausübung richterlichen Tätigkeit (§ 1) zur Abberufung führen. Nach

sicherheit der Staatsanwälte ermöglichte aus Sicht der Partei größtmögliche Flexibilität. Es überrascht nicht, daß ein Richter auf die Frage, warum die DDR keine Gesetzeskommentierungen hervorragender Juristen hervorbringe[102], vom damaligen Staatssekretär im MdJ und späteren Präsident des OG die scharfe Abfuhr erhielt: Kurzkommentare seien bekanntermaßen „ungenügend und wertlos"[103].

Im Ergebnis hing die Instrumentalisierung des Rechts nun existentiell mit entsprechenden Anleitungsmaßnahmen zusammen. Da diese zunächst unzureichend blieben, mußte die Staatsanwaltschaft hinter den Erwartungen zurückbleiben.

Als Grund kommt neben der benannten Fixierung auf das Strafrecht und allgemeiner Anlaufschwierigkeiten auch die eigenartige, in ihren Auswirkungen noch kaum erforschte Kompetenzüberlappung hinsichtlich der Steuerung der Justiz in Betracht. Die Mitwirkung in Zivilsachen als Mittel der Justizsteuerung trat in Konkurrenz zu Steuerungsmaßnahmen des Obersten Gerichts[104] und der Justizverwaltung[105]. Obwohl *Benjamin* in diesem Zusammenhang von einem ständigen Wachsen der kameradschaftlichen Zusammenarbeit der drei Justizorgane sprach[106], scheinen Konflikte nicht ausgeblieben zu sein[107].

Thomas Lorenz, Das Disziplinarrecht für Richter, in: *Rottleuthner* 1994 (wie Anm. 24), S. 383, blieb die Zahl der politisch motivierten Abberufungen dennoch eher gering.

[102] *Eberhard Volkland,* Über das Verhältnis zwischen Rechtswissenschaft und Justizpraxis, NJ 1954, S. 227 ff.

[103] *Heinrich Toeplitz,* Zum Erscheinen der neuen Textausgaben, NJ 1954, S. 292 f. – *Kirchheimer* 1960 (wie Anm. 91), S. 34, folgert hieraus, daß bereits die bloße Erwähnung umfassender Kommentare tabu war.

[104] § 55 Abs. 2 GVG.

[105] §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 der Anordnung über die Organisation und Tätigkeit der dem Ministerium der Justiz unterstellten Organe der Justizverwaltung vom 15. 2. 1954.

[106] *Hilde Benjamin,* Die Zusammenarbeit der drei zentralen Justizorgane bei der Aufsicht über die Rechtsprechung, NJ 1954, S. 716 f. (genaue Aufzählung der einzelnen Kompetenzbereiche).

[107] *Rottleuthner* 1994 (wie Anm. 24), S. 26 spricht daher von den „wilden Jahren der Justizsteuerung".

5. 1955–1963

5.1 Präzisierungsbestrebungen

Im Jahre 1955 sah sich *Melsheimer* angesichts dieser Probleme der Praxis zu einer grundlegenden Stellungnahme[108] veranlaßt.

Unmißverständlich machte er die primär politische Aufgabe der Staatsanwaltschaft deutlich. Die Tätigkeit des Staatsanwalts erfordere keineswegs nur umfangreiche Kenntnisse des auf diesem Gebiet geltenden Rechts, sondern ebenso umfangreiches Wissen auf dem Gebiet des Marxismus-Leninismus, insbesondere der politischen Ökonomie[109]. *Melsheimer* verwies erneut auf die besondere Bedeutung, die der Verhinderung einer Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen im Zivilrechtswege zukam:

> „Als allgemeiner Hinweis in verfahrensrechtlicher Hinsicht kann gelten, daß der Staatsanwalt der Abgrenzung der richterlichen Aufgaben und Aufgaben der Verwaltung, d. h. der Frage der Zulässigkeit des Rechtsweges, große Aufmerksamkeit widmen und auf die Durchsetzung der vom Obersten Gericht in dieser Hinsicht entwickelten Rechtsgrundsätze dringen muß."[110]

Melsheimer hatte das zentrale Problem der Anleitung erkannt. Er wies auf bereits erfolgte Veränderungen hin. Seit 1955 hatten sich fachliche und politische Anleitungsmaßnahmen[111] intensiviert. Es wurden mehrtägige Schulungen durchgeführt, bei der Obersten Staatsanwaltschaft fanden zweitägige Problem-

---

[108] Über die Arbeit der Staatsanwälte auf dem Gebiet des Zivil- und Arbeitsrechts, NJ 1955, S. 581 ff.

[109] *Melsheimer* 1955 (wie Anm. 70), S. 581: „Mit seinem politischen Wissen und auf der Grundlage der Weltanschauung der Partei der Arbeiterklasse, die unseren Staat führt, muß der Staatsanwalt die Regeln des geschriebenen Rechts durchdringen und durchleuchten, um zu einer klaren, *parteilichen* Stellungnahme zu gelangen. Das gilt insbesondere für das von unserem Staat sanktionierte, überkommene Recht, das sich ihm oft genug als ein kaum durchdringbares Gesetzes-Gestrüpp entgegenstellt. Er muß es entwirren und muß dem geschriebenen Gesetz – bei völliger Achtung seines Wortlauts – den Geist und Sinn geben, der dem Willen unserer Werktätigen und ihres Staates entspricht." – Eine derartige Tätigkeit war natürlich „höchst kompliziert" (a. a. O.).

[110] A. a. O., S. 583.

[111] Vgl. *Melsheimer* 1955 (wie Anm. 70), S. 584 f. – Die mangelnde Anleitung wurde ebenso bei der allgemeinen Aufsicht kritisiert, vgl. *Gerhard Ebert,* Über Erfahrungen bei der Bearbeitung von Vorgängen in der allgemeinen Aufsicht, NJ 1955, S. 345 ff.; *Walter Schultz / Rudolf Wunsch,* Fragen der Allgemeinen Aufsicht des Staatsanwalts, NJ 1955, S. 719.

tagungen statt[112]. Es wurde ein sog. Handbuch des Staatsanwalts eingeführt, welches auch Musterformulare und Hinweise für die Vorgehensweise enthielt[113]. Nach den Juni-Ereignissen des Jahres 1953 hatten sich bereits sog. Instrukteur-Brigaden der obersten StA und des MdJ[114] etabliert, die durch derartige Instrukteur-Einsätze eine Anleitung der Kreisstaatsanwälte durch die Bezirksstaatsanwälte sicherstellen sollten[115]. Zu diesem Zweck erfolgten Schulungen der Bezirksstaatsanwälte sowie mehrmonatige Abordnungen der Leiter der zuständigen Abteilung IV[116] der Bezirksstaatsanwaltschaft zur Obersten Staatsanwaltschaft. Vereinzelt scheint es sogar zu „Wettbewerben" zur Steigerung der Aktivität der Staatsanwälte auf dem Gebiet der Mitwirkung gekommen zu sein[117]. Unterstützt wurde dies durch Veröffentlichungen praktischer Erfahrungen[118] und Fälle.

Die Leipziger Konferenz der Richter und Staatsanwälte vom 17./18. Dezember 1955 kann als Wendepunkt der Entwicklung betrachtet werden[119]. Erstmals erfolgte aufgrund vorangegangener Untersuchungen des MdJ für das 3. Quartal 1955 eine systematische Bestandsaufnahme der bisherigen Tätigkeit. Deutlich wurde dabei die ganz überwiegende Fixierung der Tätigkeit der Staatsanwaltschaft auf das Strafrecht. Die Problematik der Mitwirkung in Zivilverfahren wurde ausschließlich im Hinblick auf den Schutz gesellschaftlichen Eigentums erörtert. Vernichtend fiel die Kritik der Steuerung durch die zentralen Organe aus. Es wurde festgestellt, daß diese

[112] Vgl. den Bericht von *Haber / Feiler* 1956 (wie Anm. 87), S. 139 ff. – Der Bericht über eine Arbeitstagung bei der Obersten Staatsanwaltschaft vom 14. bis 15. Januar 1955 schildert Referate zu Fragen des materiellen Rechts. Vortragende waren Staatsanwälte, aber auch Wissenschaftler (*Klaus Heuer*).

[113] Konnte leider nicht beschafft werden.

[114] *Hilde Benjamin,* Zur Durchführung des neuen Kurses in der Justiz – Überarbeitetes und ergänztes Stenogramm einer Rede, gehalten vor Funktionären der Justiz am 29. 8. 1953, Berlin 1953, S. 6; *dies.*, Der Instrukteur – Helfer und politischer Berater, NJ 1954, S. 285 ff.; zum Ganzen auch *Rottleuthner* 1994 (wie Anm. 24), S. 26, S. 36, der einen Brigadebericht aus dem Jahr 1962 schildert.

[115] Vgl. auch *Gernot Windisch*: Die Veränderung der Instrukteurtätigkeit in der Staatanwaltschaft, NJ 1958, S. 839 f.

[116] Also die Abteilung für Zivilsachen. Daneben: I: Politische Strafsachen, II: Wirtschaftsstrafsachen, III: Sonstige Kriminalität, V. Allgemeine Aufsicht; vgl. *Funke* 1960 (wie Anm. 24), S. 37.

[117] *Melsheimer* 1955 (wie Anm. 70), für die Bezirke Gera, Frankfurt/Oder, Karl-Marx-Stadt und Suhl.

[118] Etwa der Beitrag von *Walter Haber,* Die Mitwirkung des Staatsanwalts in Zivilsachen, NJ 1956, S. 116, der sich mit Problemen der Ehelichkeitsanfechtung befaßt.

[119] Bericht in NJ 1956, S. 2 ff.

„selbst keinen Überblick über den Inhalt der Zivilrechtsprechung besitzen und deshalb weder Anleitung gegeben noch ernsthafte Kontrolle ausgeübt haben."[120]

Vom einzelnen Staatsanwalt wurde gefordert, sich zunächst einmal Kenntnis von den in seinem Bereich laufenden Zivilverfahren zu verschaffen[121]. Auch inhaltliche Fragen wurden nun erörtert. Es gehe darum, die mangelnde Vorbereitung der Prozesse durch die Richter und die ungenügende Qualifikation der Prozeßvertreter der volkseigenen Partei auszugleichen und insbesondere der Praxis entgegenzuwirken, rechtlich unzureichend durchleuchtete Fälle durch Vergleich zu bereinigen[122].

Mitten in diese Entwicklung platzen die Ereignisse um den XX. Parteitag der KPdSU vom Februar 1956, auf die die Parteiführung in Ost-Berlin nicht vorbereitet war[123]. Die „sozialistische Gesetzlichkeit", als Übersetzung der dortigen Terminologie zuvor lediglich im Hinblick auf die Sowjetunion im Gespräch[124], wurde zur Losung des Tages. Die Anprangerung der Exzesse *Stalins* durch *Chruschtschow* führte dazu, daß der sowjetische GenStA *Rudenko* die „Gesetzlichkeit als Mittelpunkt aller Bemühungen auf dem Gebiet des Rechts"[125] ausrief.

In der Folge wurde der Gesetzlichkeitsbegriff grundlegend umgewertet. Die „Parteilichkeit" und die „dialektische" Behandlung des Gesetzes wurden als Vorwand bezeichnet, um mit der wirklichen Gesetzlichkeit völlig unvereinbare Thesen durchzusetzen[126]. Gleichzeitig rückten die Interessen der Bürger erneut in den Vordergrund[127].

Die deutsche Entwicklung reagierte. Auf der 3. Parteikonferenz der SED vom 24.–30.3.1956 in Berlin warf *Grothewohl* der Generalstaatsanwaltschaft vor, die Rolle der Gesetzlichkeit unterschätzt zu haben und forderte den GenStA auf,

[120] A. a. O., S. 3.

[121] A. a. O., S. 9 (Arbeitsentschließungen II), Nr. 5.

[122] A. a. O., S. 3, 9 Nr. 7.

[123] Was nicht bedeutet, daß etwa *Ulbricht* nicht etwas ahnte, vgl. hierzu *Dietrich Staritz,* Geschichte der DDR, erweiterte Neuausgabe 1996, S. 144 ff., 146.

[124] Vgl. *P. E. Orlowski* (Leiter des Rechtsinstituts der AkdWiss der UdSSR), Die Rolle der sozialistischen Gesetzlichkeit beim Aufbau des Kommunismus, NJ 1954, S. 613 ff.

[125] Übersetzung bei *Kirchheimer* 1960 (wie Anm. 91), S. 38.

[126] Diskussion mit Nachweisen bei *Kirchheimer* 1960, a. a. O.

[127] Diese Entwicklung war wohl schon Anfang 1957 überholt.

„in kürzester Zeit dem Ministerrat eine Ordnung über die Aufsichtstätigkeit der Staatsanwaltschaft vorzulegen, aus der die Methoden zur strikten Einhaltung der Gesetzlichkeit auf dem Wege der allgemeinen Aufsicht hervorgehen"[128].

Ob damit auch die in der Sowjetunion zu diesem Zeitpunkt propagierte streng normorientierte Methode der Gesetzesanwendung übernommen werden sollte, ist dem Wortlaut der Ausführungen Grothewohls nicht sicher zu entnehmen[129]. Welche Verunsicherung hinsichtlich dieser Frage zu diesem Zeitpunkt herrschte, machte ein Beitrag von *Artzt*[130] deutlich, der eine strenge und unparteiliche Bindung ans Gesetz forderte – eine Ansicht, die er in Babelsberg 1958 widerrufen mußte[131]. *Grothewohl* räumte Zweifel bereits am 20. Mai im Neuen Deutschland[132] aus:

„Die demokratische Gesetzlichkeit besteht nicht allein in der Behandlung vorhandener niedergeschriebener Gesetze, sondern auch darin, all das, was unser sozialistisches Recht ist und immer mehr in unseren Gesetzen Ausdruck finden *wird*, schon jetzt durchzusetzen."

Erneut hatte sich das Karussell der Doktrin gedreht, ohne im Ergebnis jedoch Neues zu bringen.

Bis 1963 blieb die mit dem Begriff verbundene Unsicherheit für den entscheidenden Richter bestehen[133]. Dann verringerte der neue Generalstaatsan-

[128] Protokoll der 3. Parteikonferenz der SED, Bd. 2, Berlin 1956, S. 676; die Diskussionsbeiträge *Melsheimers*, *Benjamins*, *Schauls* und *Suchs* sind abgedruckt in NJ 1956, S. 225 ff. Die Ordnung trat trotz nochmaliger Ankündigung durch *Melsheimer*, Zur kommenden „Ordnung über die Aufsicht der Staatanwaltschaft", NJ 1956 S. 486 nie in Kraft.

[129] Deutlich für Beibehaltung der alten Methode der Diskussionsbeitrag Benjamins, a. a. O., S. 228 ff., der jedoch „aus Zeitmangel" auf der Konferenz nicht gehalten wurde.

[130] Zu einigen Fragen der sozialistischen Gesetzlichkeit in der Deutschen Demokratische Republik, NJ 1956, S. 581 ff.

[131] Kritik Ulbrichts an *Artzt* abgedruckt in Eckert (Hrsg.), Die Babelsberger Konferenz vom 2./3. April 1958, Baden-Baden 1993, S. 81 ff., 91 ff.

[132] S. 3 (Hervorhebung von mir).

[133] Der Maßstab wurde bis zum Ende der DDR wechselhaft umschrieben und blieb letztlich zumeist unklar und verschwommen und folgte letztendlich wohl den politischen Gegebenheiten, vgl. *Friedrich Christian Schroeder*, Wandlungen und Konstanten der „sozialistischen Gesetzlichkeit", ROW 1990, S. 358 ff. Die Phasen des Bedeutungswandels werden in Analysen der Entwicklung oftmals geradezu gegensätzlich gesetzt, vgl. *Inga Markowitz*, Sozialistisches und bürgerliches Zivilrechtsdenken in der DDR, Köln 1969 (= Abhandlungen zum Ostrecht, Bd. VII), S. 34 ff., 67 ff., 149 ff.; *Kringe* 1984 (wie Anm. 24), S. 45 einerseits, *Brunner* 1972 (wie Anm. 24), S. 457 andererseits. Teilweise wird auf eine Periodisierung auch ganz verzichtet und in ihm

walt *Streit* an unauffälliger Stelle[134] die Probleme erheblich, wenn er den Gegenstand der Gesetzlichkeitsaufsicht wie folgt umschrieb:

„Grundlagen der Gesetzlichkeitsaufsicht sind Gesetze und Beschlüsse der Volkskammer, Erlasse und Beschlüsse des Staatsrates, Verordnungen und Beschlüsse des Ministerrates sowie Anordnungen der zentralen Organe. Andere Normativakte zentraler Organe sowie Normativakte örtlicher und betrieblicher Organe[135] sind ergänzend heranzuziehen, für sich allein können sie nicht Grundlage von Aufsichtsmaßnahmen sein."

Wie nebenbei hatten so die „vorrevolutionären" Gesetze, etwa das BGB, den Gesetzescharakter im Sinne des StAG verloren. Ein zentraler Anwendungsbereich der sozialistischen Gesetzlichkeit war entfallen.

Nach 1955 führte der Höhenflug der nun zunehmend umbenannten „sozialistischen Gesetzlichkeit" zu einer Intensivierung der Anleitung der Staatsanwälte in ihrer zivilverfahrensrechtlichen Mitwirkungstätigkeit, wobei gleichzeitig die strafrechtliche Praxis zeitweise kritisiert und zurückgenommen wurde[136].

5.2 Methode der Mitwirkung

In Reaktion auf die Leipziger Konferenz und die 3. Parteikonferenz wurden ab dem 1. Quartal 1956 erstmals zentral erstellte Rahmenarbeitspläne der Obersten Staatsanwaltschaft erlassen, die den Arbeitsplänen der Bezirks- und Kreisstaatsanwälte zugrundegelegt werden sollten und deren Durchführung verstärkt

nichts als eine „Anleitung zum situationsgerechten Handeln im Sinne der SED" gesehen (*Wolf Preuss*, Der Begriff der sozialistischen Gesetzlichkeit in der DDR und die Methoden ihrer Verwirklichung als Herrschaftsinstrument der SED, Diss. Tübingen 1963, S. 102 – für seinen Untersuchungszeitraum). Eine Einschränkung brachte OG in NJ 1967, 583, demzufolge ein klarer Gesetzeswortlaut bindend sei. *Brunner* spricht daher von einer „an den Wortlaut gebundenen Gesetzlichkeitskontrolle", a. a. O., S. 459.

[134] Anweisung 14/64 vom 10. 10. 1964; BA DP 1 VA 8091. Vorangegangen war eine erstaunlich offene Diskussion in der Neuen Justiz, vgl. die genaue Darstellung bei *Stenda* 1976 (wie Anm. 24), S. 80 f., 91 f., 104 f.

[135] *Streit* nennt Beschlüsse der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte, Anweisungen der Fachabteilungen der Räte, Betriebsanweisungen des Werkleiters, Arbeitsordnungen der Betriebe.

[136] *Werkentin 1995* (wie Anm. 77), S. 408: Rückgang der Strafgefangenen von 31.850 im Jahr 1958 auf 18.198 im Jahr 1960.

kontrolliert wurde[137]. Hierbei wurden detaillierte Schwerpunkte bestimmt. So sah der Rahmenarbeitsplan für das 3. Quartal 1956 als Fälle einer obligatorischen Mitwirkung in Zivilverfahren vor[138]:

> „Mitwirkung in den Verfahren, welche Wandlungs- und Minderungsansprüche der Käufer letzter Hand gegen HO und Konsum zum Gegenstand haben.
>
> Mitwirkung in den Verfahren, in welchen auf Erfüllung von Garantieversprechen (Garantiescheine) gegen HO, Konsum oder Produktionsbetriebe geklagt wird"[139].

Teil der verbesserten Steuerung war auch eine in der „Neuen Justiz" initiierte[140] Debatte[141] um die richtige Methode der Mitwirkung im Zivilverfahren. Der dabei von *Feiler*[142] unternommene Versuch, die Allgemeine Aufsicht als quasi operativen Teil zur Grundlage der Mitwirkungstätigkeit in einem Gesamtkonzept zu vereinen, legte methodischen Wildwuchs an den einzelnen Gerichten offen. Durchgesetzt hatte sich[143] die in der Rundverfügung des Jahres 1952 geforderte gezielte Besprechung mit der zu unterstützenden Prozeßpartei, die jedoch oftmals außerhalb des eigentlichen Verfahrens erfolgte. Kam es zu keiner mündlichen Verhandlung, so fanden teilweise direkte Besprechungen mit dem Gericht statt. Auch setzte sich zunehmend der gesetzlich in § 20 StAG nicht vorgesehene „Hinweis" in der Praxis durch[144] mit der Folge, daß das Gericht sich mit diesem ausdrücklich auseinandersetzen mußte. Teilweise, so von *Feiler* für Teile der Berliner Praxis angegeben, neigten die Gerichte dazu, eine

[137] *Horst Rose,* Über den Rahmenarbeitsplan der obersten Staatsanwaltschaft, NJ 1956, S. 329 ff.

[138] Rahmenarbeitsplan der Obersten Staatsanwaltschaft der DDR für das III. Quartal 1956, NJ 1956, S. 389 ff.

[139] Weiterhin waren mangelhaft geführte Zivilverfahren, die nicht zur Kassation in Frage kamen, an die höheren Stellen weiterzumelden.

[140] Vorwort der Redaktion zum sogleich erörterten Aufsatz *Feilers.*

[141] Parallel setze eine Diskussion um die „Allgemeine Aufsicht" ein. Hierzu die Darstellung bei *Stenda* 1976 (wie Anm. 24), S. 66 ff. – Ab 1955 führte die NJ auch eine eigene Rubrik zum Thema: Probleme der Allgemeinen Aufsicht.

[142] Staatsanwalt beim GenStA: Die Aufgaben der Staatsanwälte bei der Untersuchung im Aufsichtsverfahren und deren Bedeutung für die Mitwirkung im Zivil- und Arbeitsrechtsstreit, NJ 1956, S. 129 ff., 171 ff.

[143] Hierzu auch *Joachim Göhring / Lothar Penndorf,* Aufgaben der Staatsanwälte bei der Mitwirkung im Zivil- und Arbeitsrechtsstreit, NJ 1956, S. 365 ff. – Die in den Akten vermerkten Methoden stellten sich in der Überprüfung anhand von etwa 80 Akten des Jahrgangs 1960 des Stadtbezirksgerichts Lichtenberg als richtig heraus.

[144] Vgl. *Rudolf Wunsch / Günter Lehmann / Wolfgang Seifart / Werner Bahrt,* Grundfragen der Konzeption der Allgemeinen Aufsicht der Staatsanwaltschaft, NJ 1963, S. 14 ff., 39 ff., S. 44.

umfassende und erschöpfende Stellungnahme des Staatsanwalts in jedem Fall der Mitwirkung zu verlangen. Insgesamt kommen für das Jahr 1959 der offiziellen Zivilprozeßstatistik d. J. zufolge[145] auf 7.702 Fälle einer Mitwirkung 2.185 Fälle einer Teilnahme ohne Äußerung, 5.479 Fälle einer mündlichen und 1.131 Fälle einer schriftlichen Äußerung.

Das Hauptproblem stellte die Information der Staatsanwälte über laufende Verfahren dar. Um nicht an allen Verfahren mitwirken zu müssen, waren die Staatsanwälte insoweit auf eine Zusammenarbeit mit den Richtern angewiesen. Dies führte, so *Feiler*[146], dazu, daß etwa im Bezirk Leipzig die Mitwirkung nur nach Aufforderung des Gerichtsdirektors erfolgte – ein Vorgehen, das die staatsanwaltschaftliche Mitwirkung ad absurdum führte. In Berlin war es üblich, bei einer großen Zahl der Verfahren die Mitwirkung schriftlich zu erklären, um vom Gericht die Akten übersandt zu bekommen.

Die Problematik betraf ein Brief Hans *Nathans* an Justizministerin Hilde *Benjamin* vom 10. Oktober 1960[147], der im übrigen nochmals die einseitig zugunsten des Volkseigentums gedachte Mitwirkung verdeutlicht. *Nathan,* damaliger Dekan der HUB, verwies auf seinen Artikel „Teilzahlungskauf und bürgerliches Vertragsdenken" in NJ 1960, S. 547 ff. und führte aus:

> „Hier wurden zensurisch gestrichen folgende Sätze: ‚Als Anregung mag gesagt werden, daß vielleicht die Möglichkeit einer Anweisung des Ministers der Justiz an die Gerichte besteht, die diese verpflichtet, in allen Sachen, in denen sie eine Endentscheidung zu *Un*gunsten des Volkseigentums zu erlassen beabsichtigen, den zuständigen Staatsanwalt davon in Kenntnis zu setzen und ihm damit die Möglichkeit der Stellungnahme dazu zu geben. Die dadurch eintretende geringfügige Verzögerung der Entscheidung würde damit wenigstens bei den wichtigsten Sachen durch die mit einer solchen Maßnahme zu erreichende erhöhte Garantie für die *Richtigkeit* der zu erlassenden Entscheidung und zugleich die *bessere Realisierung des Staatsanwaltschaftsgesetzes* reichlich aufgewogen werden'. Diese Sätze sind von der Redaktion gestrichen worden, wie ich annehme, deshalb, weil eine öffentliche Erörterung dieser Fragen unzweckmäßig erscheint. Dem stimme ich zu [...] Offensichtlich hat doch die Staatsanwaltschaft nicht die Möglichkeit, an jedem Verfahren, in welchem es sich um Volkseigentum handelt, mitzuwirken, und das wird auch in der Mehrzahl der Fälle gar nicht notwendig sein. Da aber der Staatsanwalt aus der Klage, die ihm ja wohl in allen Fällen zugestellt wird[148], sehr häufig nicht entnehmen kann, was in dieser Sache

[145] Vgl. die nachfolgende Tabelle mit den Gesamtzahlen.

[146] A. a. O., S. 172.

[147] BA DP 1 VA 6076, Bl. 3.; Hervorhebungen von mir.

[148] Die Üblichkeit eines solchen Vorgehens ließ sich nicht allgemein nachweisen.

streitig werden wird, und es sich oft erst in der mündlichen Verhandlung herausstellt, daß diese Sache von grundsätzlicher Bedeutung für das Volkseigentum ist, bleibt nach meiner Meinung nichts übrig, als die von mir vorgeschlagene oder eine ähnliche Sicherung dafür einzubauen, daß in solchen Fällen das Urteil nicht ohne Mitwirkung des Staatsanwalts ergeht."

Hierauf erließ *Benjamin* zusammen mit *Melsheimer* folgende gemeinsame Anweisung[149]:

„1. Die Staatsanwälte sind verpflichtet, in denjenigen Verfahren mitzuwirken, in denen die Gerichte die Staatsanwälte um Mitwirkung ersuchen.

2. Ersuchen um Mitwirkung sind in allen Fällen von den Gerichten zu stellen, in denen in Zivilrechtsverfahren Fragen der staatlichen Leitungstätigkeit auftreten und zu Maßnahmen der Leitung von Staat und Wirtschaft Stellung genommen werden muß. Dazu gehören z. B. auch Zivilsachen, in denen staatsrechtliche Fragen oder solche des Wirtschaftsrechts zu klären sind.

3. Ein Ersuchen des Gerichts um Mitwirkung des Staatsanwalts ist ferner in solchen Verfahren erforderlich, die im Arbeitsplan[150] als Schwerpunkte bezeichnet sind.

4. Ersuchen des Gerichts um Mitwirkung des Staatsanwalts haben ferner in allen Fällen zu ergehen, in denen über Fragen der Zulässigkeit des Rechtsweges entschieden werden muß.

5. Die Gerichte haben den Staatsanwalt um Teilnahme zu ersuchen, wenn das Zivilverfahren für das gesellschaftliche Eigentum von Bedeutung ist [...]"

5.3 Praktische Dimension

Ergebnis der Diskussionen war ein stetiges Ansteigen der Mitwirkung bis zum Jahr 1963. Die praktische Dimension verdeutlicht die offizielle DDR-Statistik des Jahres 1959[151]:

[149] Az.: IV 240/16, BA DP 1 VA 6076, Bl. 25.

[150] Gemeint ist nicht der bereits angesprochene Rahmenarbeitsplan, sondern der auf Bezirksebene erstellte konkrete Arbeitsplan, als Umsetzung auf bezirklicher Ebene. Leider konnte ein solcher nicht beschafft werden.

[151] BA DP 1 VA 8892. Zum Vergleich: Im Arbeitsrecht kamen auf 12.601 Neueingänge 5531 Fälle staatsanwaltschaftlicher Mitwirkung. Im Familienrecht ist das Verhältnis 65.689 zu 878.

	Neueingänge insgesamt	Davon: Mitwirkung insgesamt	Terminteilnahme ohne Äußerung	Terminteilnahme mit mündl. Äußerung	Eingereichte Schriftsätze
ZivR: nur soz. Eigentum insges.	16.824	6.316	1.965	4.560	848
sonstige ZivR	43.803	1.386	220	919	283

Für den Bereich des Zivilrechts ergibt sich eine Mitwirkung der Staatsanwaltschaft an 37,5 % der sozialistisches Eigentum betreffenden Verfahren[152]. Dem steht eine Mitwirkungshäufigkeit an lediglich 3,2 % der sonstigen zivilrechtlichen Verfahren gegenüber. Insgesamt betraf die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft somit in 82 % Verfahren, in denen auf Kläger- oder Verklagtenseite[153] sozialistisches Eigentum auftrat.

Eine ähnliche Häufigkeit ergibt sich lediglich für den hier nicht näher interessierenden Bereich des Arbeitsrechts (43,9 % der Gesamtverfahren)[154]. Auffallend ist, daß der oftmals noch im Umfeld genannte Bereich der Mitwirkung zum Schutze der Interessen einzelner Bürger gar nicht gesondert aufgeführt wird.

Schwer zu beurteilen ist die praktische Auswirkung dieser zahlenmäßigen Steigerung der Mitwirkungstätigkeit. Atmosphärisches ließe sich nur durch Interviews ermitteln. Für den Nachweis praktischer Einflußnahmen bedarf es der Untersuchung von Prozeßakten. Die Untersuchung von insgesamt 240 Akten des Stadtbezirksgerichts Mitte aus dem Jahrgang 1957 ergab eine Beteiligung der Staatsanwaltschaft in 19 Fällen, also in 7,9 % der Fälle. Doch sind diese Zahlen wohl zu niedrig, in jedem Fall jedoch wegen der bestehenden Unsicherheit bzgl. der Nennung der Mitwirkung in den Akten unsicher. Die zahlenmäßig größte Gruppe stellen dabei Kaufpreisforderungen der staatlichen Betriebe gegenüber Bürgern dar. Hier finden sich auch vereinzelte mündliche Stellungnahmen in den Akten. Diese betreffen in politisch kaum interessanten Sachverhalten juristische Detailfragen, wie die Annahme eines Mitverschuldens, Fra-

[152] Für das Jahr 1960 sprechen *Fritz Krüger* u. Ludwig *Langner*, Über die Durchsetzung des sozialistischen Arbeitsstils in der Zivilrechtsprechung, NJ 1960, S. 571 von einer Mitwirkung in 33% der Verfahren, in denen eine Partei Volkseigentum vertritt. Diese Zahlen auch bei *Pfarr* 1972 (wie Anm. 24), S. 119.

[153] So die offizielle DDR-Terminologie.

[154] Für den Bereich des Familienrechts steht der geringen Teilnahmeintensität (1,34 % der Gesamtverfahren) eine hohe Zahl an Fällen eigener Prozeßführung gegenüber. Hierbei dürfte es sich überwiegend um Entmündigungs- und Einweisungsverfahren gehandelt haben.

gen des Vertragsschlusses oder der Eigenschaft als Erfüllungsgehilfe. Dabei finden sich auch Stellungnahmen zugunsten privater Unternehmen[155]. Für die Herausarbeitung einer inhaltlichen oder gar politischen Tendenz reichen die ermittelten Fälle jedoch nicht aus.

Höhere Mitwirkungszahlen ergab die stichprobenhafte Analyse von 123 Prozeßakten des Stadtbezirksgerichts Berlin-Mitte aus dem Jahrgang 1960. Hier fand sich eine Mitwirkung in 58 Verfahren, also in 47,15 % der Fälle. Hinsichtlich der Prozeßgegenstände konzentrierte sich die Mitwirkung ganz überwiegend[156] auf seitens der Träger des Volkseigentums einzufordernde bzw. zu erfüllende Kaufpreisforderungen. Auch hier handelte es sich überwiegend um rückständige Kaufpreisschulden, meistens Ratenzahlungsverpflichtungen gegenüber der in diesem Gerichtsbezirk gelegenen HO. Auf diese lokale Besonderheit dürfte die hohe Mitwirkungszahl zurückzuführen sein. Die Fälle stimmten dabei in ihrem Verfahrensgegenstand mit dem oben dargestellten Rahmenarbeitsplan des Jahres 1959 überein. In keinem einzigen Fall ist jedoch eine schriftliche oder mündliche Stellungnahme verzeichnet. Geht man davon aus, daß dies nicht an mangelhafter Aktenführung liegt, so sprechen die Fälle dafür, daß hier kein geeignetes Einsatzgebiet für den Staatsanwalt bestand. Es handelte sich um typische Routinefälle, die seitens des Gerichts schematisch gelöst wurden[157]. In diesen Fällen war kein politisches Urteil zu erwarten.

Damit sind Grundprobleme der Steuerung in diesem Bereich angesprochen. Gab man Typen vor, dann bestand die Gefahr, daß die Staatsanwälte einen Großteil ihrer Zeit mit inzwischen eingespielten Standardfällen verbrachten. Auch ist fraglich, ob die politisch brisanten Fälle auf diese Weise erfaßt werden konnten. Typischerweise handelte es sich wohl um Sachverhalte, bei denen den Richtern das „Politische" gar nicht bewußt war bzw. bei denen sie bewußt „formal" zugunsten einer Partei entscheiden wollten. In beiden Fällen ist es nicht wahrscheinlich, daß die Staatsanwälte informiert würden. Grundlegend für eine funktionierende Aufsicht wäre daher nicht die ständige Teilnahme in einem vorgegebenen Teil der Verfahren gewesen, sondern weiterhin die ständige Kontrolle aller Verfahren mit Beteiligung des Volkseigentums und bewußte Auswahl einzelner Verfahren. Die vor Verfeinerung der Anleitung auf alle diese Fälle erstreckte Mitwirkungspflicht war insofern weit sicherer. Doch scheint sie nicht praktikabel gewesen zu sein, da die Arbeitsbelastung des

[155] Az.: 240 CV 386/57. Der Staatsanwalt spricht sich für ein anteiliges Mitverschulden des klagenden Staatsunternehmens aus. Dem wird seitens des Gerichts entsprochen.

[156] Mitwirkung: 20 x Kaufpreisforderungen, 34 x sonstige Forderungen aus Kaufvertrag, 2 x Schäden an soz. Eigentum, 1 x Darlehensforderung.

[157] Zumeist Vertragsauflösung mit Rückabwicklung (Rückgabe des benutzten Kaufgegenstandes gegen je nach Nutzungsintensität anteiligen Erlaß des Kaufpreises).

Staatsanwalts auch außerhalb strafrechtlicher Hochphasen[158] mit einer kontinuierlichen Ausweitung des Einsatzbereichs stieg. So sah der Rahmenarbeitsplan des Jahres 1959 neben der strafrechtlichen Tätigkeit des Staatsanwalts und der Mitwirkung in Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtsverfahren folgende Aufgabenbereiche vor:

- Zusammenarbeit mit den ständigen Kommissionen für Volkspolizei, Justiz, örtliche Industrie, Landwirtschaft,
- Zusammenarbeit mit den Konfliktkommissionen,
- Berichte vor den örtlichen Volksvertretungen über zentrale Rechtsprobleme,
- regelmäßige Besuche in den volkswirtschaftlich wichtigsten Betrieben,
- Bearbeitung aller Vorgänge in diesen Betrieben,
- Teilnahme an ökonomischen Konferenzen und Produktionsberatungen,
- stärkere Ausnutzung der örtlichen Presse, der Betriebs- und Dorfzeitungen, des Rundfunks,
- Durchführung von Justizforen in Verbindung mit Gerichten und Justizverwaltungsstellen und
- politische Massenarbeit, d. h. Mitarbeit in den Abgeordneten-Kabinetten, Bürgermeisterbesprechungen, Teilnahme an Beratungen der Haus- und Straßenvertrauensleute[159].
- Ab 1958, im Zuge des V. Parteitages der SED, kam der sog. „neue Arbeitsstil" hinzu, der die Staatsanwälte zu engerem Kontakt mit den Werktätigen verpflichtete. Dies bedeutete mehrwöchige Arbeitstagungen mit LPGs und teilweise mehrmonatige Arbeitsleistung in Betrieben[160]. Nicht genannt ist die notwendige Fortbildung der Staatsanwälte in zivilrechtlichen Fragen, mangels derer zu Beginn der fünfziger Jahre so große Probleme aufgetreten waren[161].

Wenn angesichts dieser generellen Überlastung noch eine wirksame Überwachung der Zivilrechtsprechung gewährleistet sein sollte, kam es auf eine en-

[158] Überblick bei *Werkentin* 1995 (wie Anm. 77), S. 408 ff. (Tabelle der Häftlingszahlen) und passim; Zäsuren auch bei *Wolfgang Schuller*, Geschichte und Struktur des politischen Strafrechts der DDR bis 1968, Ebelsbach 1980, S. 379 ff.

[159] Rahmenplan (wie Anm. 138), S. 389 ff.

[160] Vgl. *Rudolf Dörre*, Körperlicher Einsatz von Staatsanwälten im Hydrierwerk Zeitz, NJ 1959, S. 426 ff.; *Heinz Klitzsch*, Erfahrungen aus einem körperlichen Einsatz in einer MTS-Brigade, NJ 1959, S. 567 ff.; hierzu auch in diesem Band *Boris Alexander Braczyk*, (Selbst-)Erziehung der Gesellschaft, S. 268.

[161] Vgl. oben unter 4.2.

gagierte und auf die territorialen Besonderheiten abgestimmte Arbeitsweise der Staatsanwälte an. Schon 1956 hatten *Göhring* und *Penndorf* vor einem Schematismus in der Mitwirkung gewarnt und eine individuelle Schwerpunktbildung gefordert[162]. Hielten sich die Staatsanwälte formal an die Anleitung, so mußte die Mitwirkung, wie dies die untersuchten Akten für das Stadtbezirksgericht Berlin-Mitte andeuten[163], leerlaufen.

6. 1963–1989

6.1 Staatsanwaltschaftsgesetz vom 7. April 1963

1952 hatte sich die Gesetzlichkeitsaufsicht der Staatsanwaltschaft ausdrücklich[164]

> „auf alle Ministerien, Ämter und ihnen unterstellten Dienststellen und Einrichtungen, auf Betriebe und ebenso auf alle Funktionäre des Staatsapparats und Bürger"

erstreckt. Das zweite, in engem Zusammenhang mit dem Rechtspflegeerlaß[165] stehende Staatsanwaltschaftsgesetz[166] drängte diese allgemeine Kontrollfunktion zurück und richtete die Aufsicht auf den „Schutz der Volkswirtschaft, des sozialistischen Eigentums [...] sowie auf die Sicherung der Rechte und ge-

[162] Aufgaben der Staatsanwälte bei der Mitwirkung im Zivil- und im Arbeitsrecht, NJ 1956, S. 365 ff., 366.

[163] Oben 4.3.

[164] § 10 Abs. 2.

[165] Erlaß des Staatsrates über die grundsätzlichen Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Rechtspflege vom 4. 4. 1963 (GBl. I, S. 21).

[166] GBl. I, S. 57. Einen Sonderfall der Mitwirkung in Zivilverfahren bildete vor Gründung der NVA (Volkskammerbeschluß vom 18. 1. 1956) die Beteiligung von Volkspolizisten in Zivilverfahren. In der VO über die Staatsanwaltschaft für die Deutsche Volkspolizei vom 19. 3. 1953 war nichts zu dieser Frage vorgesehen.

Melsheimer und *Benjamin* fertigten daraufhin einen Entwurf „einer Anordnung des Generalstaatsanwalts der Deutschen Demokratischen Republik über die Einrichtung der Staatsanwaltschaft der Volkspolizei beim Ministerium des Innern" vom 25. 2. 1954 (vgl. BA DP 1 VA 7158): II. 6.: Aufgabengebiet: Innenministerium und Dienstzweige, insb. Volkspolizei: „Der Staatsanwalt der Volkspolizei wirkt zur Wahrung der demokratischen Gesetzlichkeit in Zivilverfahren, an denen Dienststellen oder Angehörige der Dienstzweige des Ministeriums des Innern beteiligt sind, durch Einreichung von Schriftsätzen und Teilnahme an Gerichtsverhandlungen mit." Später fiel dies in den Tätigkeitsbereich der Militärstaatsanwaltschaft.

setzlich geschützten Interessen der Bürger"[167]. Gleichzeitig wurde der Generalstaatsanwalt dem neu gebildeten Staatsrat und der Volkskammer unterstellt[168]. Deutet sich damit ab 1963 eine Beschneidung der gesetzlich vorgesehenen politischen Machtbefugnisse der Staatsanwaltschaft an, so wurden die zivilprozessualen Rechte doch ausgebaut und erreichen ihren durch die ZPO des Jahres 1975 und das dritte Staatsanwaltschaftsgesetz vom 7. April 1977[169] nicht mehr veränderten Stand. Das Gesetz von 1952 hatte als Mitwirkungshandlungen das Einreichen von Schriftsätzen und die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung vorgesehen[170]. Hinzu kam nun in gesetzlich gesondert bestimmten Fällen ein eigenes Antrags- und Klagerecht[171] und die Möglichkeit, die Akten anzufordern und wegen der Schwere und Bedeutung des Falles die Verhandlung vor dem Bezirksgericht zu beantragen. Die Mitwirkung konnte entweder auf eigene Initiative oder auf Initiative der Parteien oder des Gerichts erfolgen[172].

6.2 Aufgabenfelder

Dem Gesetzeswortlaut zufolge blieb der Einsatzbereich der Staatsanwaltschaft weiterhin unverändert. Noch § 7 der ZPO aus dem Jahr 1975[173] bestimmte: „Der Staatsanwalt kann in Erfüllung seiner Aufgaben zur Wahrung der sozialistischen Gesetzlichkeit, zur Sicherung der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung, zum Schutz des sozialistischen Eigentums und des Rechts der Bürger in jedem Verfahren mitwirken, Rechtsmittel einlegen und in den in Rechtsvorschriften vorgesehenen Fällen Klage einreichen."

Dennoch verschieben sich ab 1963 die Einsatzbereiche der Staatsanwaltschaft auf strafrechtlich tangierte Bereiche des Zivilrechts, es zeichnet sich also eine *Rückführung auf ursprünglich staatsanwaltschaftliche Betätigungsfelder* ab.

[167] § 36.

[168] § 4 I StAG 1963, 5 III StAG 1977.

[169] GBl. I, S. 93.

[170] § 20.

[171] § 8, 22 I b StAG. Fälle: §§ 304 AGB, 111 II (Drittschuldnerklage, wenn Betrieb nicht zahlt), 136 ZPO (Todeserklärung), 140 ZPO (Entmündigung), 69 II ZGB (aus sittenwidrigem Vertrag zu Unrecht Erlangtes kann zu Gunsten des Staates eingezogen werden, wenn beide im Wissen um die Sittenwidrigkeit handelten), 11 II EinweisungsG (psychisch Kranke), § 35 II, III, 59 III, 60, 62 II FGB. Schließlich noch Schadensersatzantragsmöglichkeit gem. 198 II, 242 V StPO; einstweilige Anordnung zwecks Vermögensbeschlagnahme, § 17 I 2 ZPO und Einziehung, § 69 II ZPO (s. o.).

[172] § 32 II ZPO.

[173] Vom 19. 7. 1975, GBl. I, S. 533.

Dies machte eine Anweisung vom 26. Juni 1963[174], also unmittelbar nach Verabschiedung des zweiten Staatsanwaltschaftsgesetzes, deutlich. In ihr bestimmt Josef *Streit* den Einsatzbereich in den nun sog. ZFA-Fällen[175]. Die Mitwirkungsrechte seien grundsätzlich in folgenden Fällen auszuüben:

> „a) wenn ein Zusammenhang mit strafbaren Handlungen besteht, um auf die Beseitigung von verbrechensbegünstigenden Bedingungen oder der Folgen von Straftaten, insbesondere auf die Wiedergutmachung des Schadens, Einfluß zu nehmen oder wenn Anhaltspunkte vorliegen, die den Verdacht einer strafbaren Handlung rechtfertigen, um diese Verdachtsmomente aufzuklären;
>
> b) wenn Anhaltspunkte auf sonstige Gesetzesverletzungen vorliegen, die eine nähere Untersuchung oder Maßnahme zur Wiederherstellung der sozialistischen Gesetzlichkeit durch den Staatsanwalt notwendig machen (z. B. Untersuchungsverlangen gem. § 41 StAG, Protest gem. § 30 StAG, Beantragung eines Disziplinar- oder Ordnungsstrafverfahrens bzw. Veranlassung der Wiedergutmachung des Schadens gem. § 42 StAG);
>
> c) wenn die zu entscheidenden Rechtsfragen eine über den Streitfall hinausgehende Bedeutung haben und die Mitwirkung zur Gewährleistung der einheitlichen und richtigen Anwendung des sozialistischen Rechts, insbesondere des Arbeitsrechts, notwendig ist."

Die Bezirksstaatsanwälte bildeten nun[176] sog. „Spezialistenabteilungen", die mit der Anleitung der Kreisstaatsanwälte betraut waren. Wie diese sollten sich auch die Bezirksstaatsanwälte hauptsächlich auf Fälle konzentrieren, „in denen ein unmittelbarer Zusammenhang mit strafbaren Handlungen"[177] bestand. Ansonsten kamen wichtige Arbeitsrechtsprozesse, LPG-Verfahren und erst zum Schluß die sehr allgemein gehaltenen Gruppe „sonstige Zivil- und Familienrechtsverfahren, in denen eine Mitwirkung zur Gewährleistung von Grundrechten der Bürger notwendig ist."

Die bisher zahlenmäßig bestimmenden Fälle der Mitwirkung an Prozessen mit Beteiligung von Trägern des Volkseigentums tauchten in der soeben dargestellten Anweisung gar nicht auf. Neben Fällen mit strafrechtlicher Relevanz rückte auch das Arbeitsrecht verstärkt in das staatsanwaltschaftliche Blickfeld. Hier besaß der Staatsanwalt seit 1977 auch ein eigenes Klagerecht[178].

[174] BA DP 1 VA 8091.

[175] Zivil-, Familien- und Arbeitsrecht.

[176] Nun wird Abteilung I genannt. In den fünfziger Jahren war zuständige Abteilung Nr. IV der Bezirksstaatsanwaltschaft. Bei der Generalstaatsanwaltschaft lassen sich ab diesem Zeitpunkt ähnliche Aufteilungen in Bereiche nachweisen. Zuständig war hier Abteilung IV des Bereichs 3; die Mitwirkung im Zivilrecht wurde nun systematisch der Allgemeinen Gesetzlichkeitsaufsicht zugeschlagen. Die genaue Struktur vor 1963 ist auch hier noch unklar, vgl. *Behlert* 1994 (wie Anm. 24), S. 298 ff.

[177] Anweisung vom 26. 6. 1963, a. a. O.

Bereits die offizielle Statistik des Jahres 1964 läßt folglich einen deutlichen Rückgang der Fälle einer Mitwirkung des Staatsanwalts im Zivilrecht erkennen:

Mitwirkung im Zivilrecht insg.	833
Grund: Zusammenhang mit Straftat	156
wegen evt. notwendiger Aufsichtsmaßnahmen	175
wegen Gewährleistung einheitlicher Rechtsanwendung	523
Schriftsätze u. Rechtsgutachten	244
Antrag im laufenden Verfahren	321
Protest (Rechtsmittel) gem. § 22 Abs. 1 a StAG	2
Antrag gem. § 8 StAG	39
Klageerhebung gem. § 22 I b STAG	156

Sehr viel höher war nun die Zahl der Mitwirkung in Arbeitsrechtsverfahren (insgesamt 1.999 Fälle).

Bis 1989 ging die Gesamtzahl der Fälle weiterhin kontinuierlich zurück:

Beispiel 1973	
Zahl der DDR-Gesamtprozesse	32.721
Mitwirkung insges.	585 = 2 %
Verfahrensgegenstand	Mitwirkung der Staatsanwaltschaft (Prozentzahlen bzgl. aller Verfahren dieses Verfahrensgegenstandes)
Kaufvertrag	12 (= 1 %)
Außervertragliche Verantwortlichkeit	74 (= 1 %)
Anspruch der LPG	4 (= 1 %)
Anspruch gegen LPG	7 (= 5 %)
Grundstückssachen insg.	14 (= 1 %)
Davon: Anspruch aus Eigentum	4 (= 1 %)
Miete	8 (= 1 %)
Sonstige	22 (= 1 %)

Höhere Mitwirkungszahlen ergaben sich demgegenüber in hier nicht näher untersuchten Bereichen wie Entmündigungsverfahren (Mitwirkung in 17 % der Fälle) und Einweisungsverfahren (Mitwirkung in 50 % der Fälle) sowie im Arbeitsrecht.

Eine stichprobenhafte Untersuchung von insgesamt 276 Akten der Berliner Bezirke Mitte und Lichtenberg aus den Jahren 1972 (163), 1976 (56) und 1984 (57) ergab keinen einzigen Fall einer staatsanwaltschaftlichen Mitwirkung.

[178] § 304 AGB.

1988 wirkte die Staatsanwaltschaft bei einer Gesamtprozeßzahl von 62.228 lediglich 247 Mal mit; dies entspricht 0,4 %.

6.3 Analyse

Das Jahr 1963 führt somit in zweifacher Hinsicht zu einem Bruch in der Entwicklung:

– Zunächst kommt es zu einer Beschneidung der Befugnisse der Generalstaatsanwaltschaft. Die unter *Melsheimer* immer wieder herausgestellte „Allgemeine Aufsicht" über die Gesetzlichkeit des Handels staatlicher Organe rückt in den Hintergrund. Es kommt dabei zu einer stärkeren Einbindung in den Parteiapparat.

– Für den Bereich des Zivilrechts verliert die Mitwirkung im Zivilverfahren stark an Bedeutung. Dies gilt insbesondere für die Aufgabe des Schutzes des Volkseigentums.

Beide Entwicklungen finden eine erste Erklärung im personellen Wechsel des GenStA: *Melsheimer*, in seiner ganzen Persönlichkeit wohl unabhängiger als der spätere GenStA Josef *Streit*[179], hatte sich mit besonderem Einsatz für die herausgehobene Stellung der Staatsanwaltschaft im Gesetz von 1952 eingesetzt[180]. Spätestens[181] 1960, kurz vor dem Tod *Melsheimers*[182], wurde deutlich,

[179] So auch die Einschätzung von *Behlert* 1994 (wie Anm. 24), S. 298, 346. Schon die Lebensläufe beider sprechen dafür, daß *Melsheimer* ansonsten angesichts seiner Vorgeschichte für eine hohe Parteiposition nicht in Frage gekommen wäre; *Melsheimer*: geb. 1897, 1918 Dr. jur, 1924 LGRat, später Oberjustizrat im preußischen Min. f. Justiz, 1928 Mitglied SPD u. Reichsbanners; 1940 Kammergerichtsrat, NS-Rechtswahrerbund, 1945 KPD, Staatsanwalt in Berlin, 1946 SED, 1949–60 Generalstaatsanwalt – *Streit*: geb. 1911, Volksschule, Buchdrucker, 1924 Mitglied der Gewerkschaften und des KJV der CSR, 1938–1945 Haft, u. a. KZ Dachau u. Mauthausen, 1945 KPD, 1946 SED, 1947 Volksrichterlehrgang, 1949 Hauptreferent im JMin, 1951–53 StA beim GStA, 1953–1962 Sektorleiter Justiz in der Abt. Staats- u. Rechtsfragen im ZK (nach *Andreas Herbst*, *Winfried Ranke* u. *Jürgen Winkler*: So funktionierte die DDR, Bd. 3, Hamburg 1994, S. 225, 334).

[180] Vgl. *ders.*, Der Staatsanwalt in der Deutschen Demokratischen Republik, NJ 1950, S. 5 ff.

[181] Ebenfalls 1958 setzte sich *Streit* in einem sehr selbstbewußten Artikel für ein „ganzes Programm zur Verbesserung der Tätigkeit der Staatsanwälte und Richter" ein: Einige Probleme der Arbeit der Staatsanwaltschaft und der Justiz nach dem V. Parteitag, NJ 1958, S. 520 ff. *Streit* greift unter Namensnennung einige Staatsanwälte an, deren Arbeit er als formal, erstarrt und schematisch bezeichnet. Es werde Zeit, „daß Genosse Czerwon auf einen Posten gestellt wird, wo er kämpfen und begreifen lernt, daß es auf

daß Streit, zu diesem Zeitpunkt als Sektorleiter Justiz in der Abteilung Staats- und Rechtsfragen des ZK und damit im zentralen Anleitungsorgan für die GenStA[183] tätig, eine andere Konzeption verfolgte als *Melsheimer*. Während sich dieser[184] zuletzt 1958 für ein Fortschreiten auf dem bewährten Kurs eingesetzt hatte, forderte *Streit*[185],

> „die Diskrepanz zwischen formaler Gesetzlichkeitsaufsicht und gesamtstaatlicher Leitungstätigkeit zu beseitigen [...] Die Allgemeine Aufsicht – wir sagen das mit Nachdruck – ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck [...] Indem die Allgemeine Aufsicht über die Einhaltung der Gesetzlichkeit vom gesamten Geschehen in einem bestimmten Territorium ausgeht, kann sie auch den staatlichen Organen Hinweise geben, wo es Mißstände gibt und wo die Gesetzlichkeit verletzt wird."

Die hier erstmals angedeutete Beschränkung der staatsanwaltschaftlichen Befugnisse erwies sich bei genauerem Hinsehen jedoch als Teil einer breiteren Diskussion seit Anfang der sechziger Jahre um Umfang und Grenzen der Allgemeinen Aufsicht, an der sich erstmals auch die Rechtswissenschaft verstärkt beteiligt hatte[186]. Der Funktionswandel kündigte sich bereits in der Programmatischen Erklärung *Ulbrichts* vom 4. Oktober 1960 und dem anschließenden Beschluß des Staatsrates über die weitere Entwicklung der Rechtspflege vom 30. Januar 1961 an[187]. Deutlichen Niederschlag fand die neue Sichtweise dann im Rechtspflegeerlaß vom 25. April 63[188], der die Überprüfung der Gesetzlichkeit hoheitlichen Handelns durch die Staatsanwaltschaft nicht mehr vorsah.

dem Wege zum Sozialismus keine konfliktlose Entwicklung, sondern einen echten Kampf gibt. Hier muß man wohl mit dem Genossen *Grothewohl* sagen: ‚Er ist ein guter Bürokrat und auch sonst von mäßigem Verstand'; unter unseren neuen Bedingungen wird es höchste Zeit, daß dieser Typ endlich ausstirbt", a. a. O., S. 521.

[182] 26. März 1960. – *Streit* übernahm nach Beschluß des ZK am 9. 10. 1961 (Ernennung in der Sitzung des ZK vom 4. 10. 1961, Protokoll: Zentrales Parteiarchiv der SED (ZPA) BA Berlin, J IV 2/3/767) dessen Amt. Zwischenzeitlich wurde es von Melsheimers Stellvertreter Werner Funk ausgeübt.

[183] *Behlert* 1994 (wie Anm. 24), S. 313 ff.

[184] Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft nach dem V. Parteitag, NJ 1958, S. 511 ff. – *Melsheimer* kritisiert wie gewohnt „Ressortgeist", mangelhafte Anleitung, mangelnden Überblick über die ökonomische Situation in den zugewiesenen Gebieten, mangelhafte politisch-ideologische Erziehung.

[185] Zur Vorbereitung einer zentralen Konferenz der Justizfunktionäre, NJ 1960, S. 73 ff., 74 (Hervorhebung von mir).

[186] Ausführliche Darstellung der Diskussion bei *Stenda* 1976 (wie Anm. 24), S. 77–110.

[187] Hinsichtlich erster Ursprünge verweist *Josef Streit*, Zur Geschichte der Staatsanwaltschaft der DDR, Staat und Recht 1969, S. 1264 ff., 1268 auf Babelsberg 1958.

[188] GBl. I, S. 21 ff.

Leiter der zu seiner Ausarbeitung eingesetzten Kommission war erneut Josef *Streit*[189]. Die Beantwortung der Frage, ob es dabei um eine gezielte „Entmachtung" ging, muß späteren Untersuchungen überlassen bleiben. Jedenfalls bekam die Staatsanwaltschaft eine neue Aufgabe zugewiesen: es ging nun darum, „einen systematischen Kampf gegen die Kriminalität zu führen". Gemäß dem „alten deutschen Sprichwort: Vorbeugen ist besser als heilen"[190] trat die „Aufdeckung der Ursachen und Bedingungen der Kriminalität"[191] in den Vordergrund. Zeitlich wurde dabei vor dem Prozeß angesetzt. Stichwort war die „komplexe Gesetzlichkeitsaufsicht", ein Terminus, der bereits 1961 erstmals in der Diskussion auftauchte[192] und besonders von *Streit* propagiert[193] wurde. Dieser Terminus, der irreführend eine Ausweitung des Betätigungsfeldes andeutete, verdeckte eine Rückführung der Aufgaben des Staatsanwalts auf vorbeugende und konkret ermittelnde Kriminalitätsbekämpfung[194]. Die Abgrenzung beider Bereiche wurde dabei zunehmend in Frage gestellt[195]. Mit dem Terminus „Allgemeine Aufsicht" verschwand weitgehend der außerstrafrechtliche Bereich[196]. Dies hatte direkte Auswirkungen auf die im Zivilrecht zuvor angestrebte Lenkung des Wirtschaftsfaktors „Zivilprozeß" mittels der Staatsanwaltschaft.

[189] Vgl. die Materialien in NJ 1962, S. 753 ff. (Bericht über die Sitzung des Staatsrats, Grundsätze zum Rechtspflegeerlaß, Ausschnitte aus *Streits* Bericht u. a.).

[190] Grundsätze zum Rechtspflegeerlaß, a. a. O., S. 757.

[191] *Streit* 1976 (wie Anm. 187), S. 1269.

[192] *Günter Lehmann / Peter Krohn,* Strafverfolgung und allgemeine Aufsicht, NJ 1961, S. 853–856, 854; *Anna Hönemann / Rudi Trautmann,* Einige Gedanken zur Vervollkommnung der komplexen Gesetzlichkeitsaufsicht des Staatsanwalts, NJ 1962, S. 684–687; Darstellung der lebhaften Diskussionen in diesem Bereich bei *Stenda* 1976 (wie Anm. 24), S. 70 ff.

[193] Aufgaben des Staatsanwalts zur Gewährleistung der sozialistischen Gesetzlichkeit, NJ 1962, S. 365 ff.; *ders.*, Gedanken zur Allgemeinen Aufsicht des Staatsanwalts in Auswertung des 17. Plenums der SED, NJ 1962, S. 649 f.; *ders.*, Die sozialistische Rechtsordnung und der Kampf gegen die Kriminalität, NJ 1963, S. 1 ff.

[194] Waren bis dato die Veröffentlichungen von den Staatsanwälten getragen worden, so setzte im nun vorgegebenen Tätigkeitsfeld der Staatsanwaltschaft erstmals eine Teilnahme der Wissenschaft an der Debatte ein. Dies gilt zunächst für die nähere Klärung der „komplexen Gesetzlichkeitsaufsicht", vgl. *Günter Tietze,* Zum Gegenstand der Gesetzlichkeitsaufsicht gemäß §§ 36 ff. des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft der DDR (Allgemeine Aufsicht). Untersucht unter dem Aspekt der rechtlichen Sicherung der staatlich-gesellschaftlichen Interessen an den Neuentwicklungen und Patenten, (Masch.) Diss. Jena 1965; *Wolfgang Seifart,* Die Entwicklung und Vervollkommnung der staatsanwaltschaftlichen Gesetzlichkeitsaufsicht gemäß § 36 ff. STAG in ökonomischen Bereichen insbesondere im Bereich der Industrie, (Masch.) Diss. Halle 1966 (vgl. dort S. 39 ff., 41 zur reduzierten Tätigkeit des Staatsanwalts im Bereich des Zivilrechts); weitere Nachweise bei *Stenda* 1976 (wie Anm. 24), S. 77 ff., 85, 89 Anm. 27. – Zu der verstärkt strafrechtlichen Ausrichtung der Gesetzlichkeitsaufsicht F. *Müller* (wie Anm. 16), Diss. A; allgemein, a. a. O., Diss. B, S. 154 ff.

[195] So im Ergebnis *Stenda* 1976 (wie Anm. 24), S. 137.

Aus einem weiteren Grunde kam die überkommene Konzeption in Konflikt mit der Neuausrichtung der Rechtspflegeorgane. Die Justizorgane waren seit dem Rechtspflegeerlaß stärker auf Gleichschritt ausgerichtet[197]. Der Widerspruch einer aufsichtführenden Staatsanwaltschaft zum zentralistischen System verschwand. Dabei kam es zu einer Kompetenzklärung: Die Steuerung der Richterschaft oblag inhaltlich nun ausschließlich dem Obersten Gericht und hinsichtlich der Justizkader dem MdJ[198]. Deutlich sprach man sich nun gegen eine Stellung der Staatsanwaltschaft als Gerichtsaufsichtsorgan aus:

> „Eine solche Auffassung widerspräche den Grundsätzen der sozialistischen Rechtspflege, insbesondere der Eigenverantwortlichkeit jedes Rechtspflegeorgans für die Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben. Es wäre eine ungesetzliche Anmaßung, wollte der Staatsanwalt das Gericht bevormunden"[199].

Hinzu kamen andere Versuche, die Richter besser zu kontrollieren. Nach Phasen verstärkter Richterabberufungen[200] mußten sich die verbliebenen Richter ab dem 12. Januar 1960 erstmals Richterwahlen stellen, die es erlaubten, die Auswahl der Kader besser im Griff zu behalten. Angesichts der zunehmenden Zahl von SED-Mitgliedern in der Richterschaft konnte eine Steuerung auch verstärkt über Parteiverfahren greifen, die zu Versetzungen oder Entlassungen führen konnten[201]. Interessant ist dabei die Frage, ob es einer derartigen Aufsicht überhaupt noch bedurfte. Insgesamt zeichnete sich mit Dauer der DDR ein zunehmender Übergang von einer externen Steuerung zu einer Verinnerlichung der zu beachtenden politischen Rücksichtnahmen seitens der Richter selbst ab. Die abnehmende Schwankungsbreite in den politischen Vorgaben seit Mitte der sechziger Jahre dürfte diese Entwicklung noch unterstützt haben.

[196] *Streit* nahm daher im folgenden zur Mitwirkung im Zivilrecht gar nicht Stellung, vgl. nur *ders.*, Die neuen Aufgaben der Staatsanwaltschaft erfordern einen neuen Arbeitsstil, NJ 1963, S. 417; *ders.*, Die nächsten Aufgaben der Staatsanwaltschaft, NJ 1966, S. 65; *ders.*, Zur Geschichte der Staatsanwaltschaft der DDR, Staat und Recht 1969, S. 1265 ff., 1271 ff.

[197] Diese von *Behlert* 1994 (wie Am. 24), S. 340 f., allgemein getroffene Feststellung trifft m. E. jedoch erst ab diesem Zeitpunkt zu.

[198] Vgl. Grundsätze zum Rechtspflegeerlaß (wie Anm. 189), S. 756 f.

[199] *Gerhard Müller* u. *Robert Heuse,* Die Mitwirkung des Staatsanwalts im arbeits-, zivil- und familiengerichtlichen Verfahren, NJ 1963, S. 583.

[200] Vor allem gegen Mitte der fünfziger Jahre, vgl. *Werner Künzel,* in: *Rottleuthner* 1994 (wie Anm. 24), S. 204 ff.

[201] *Rottleuthner* 1994 (wie Anm. 24), S. 38 f.

Schon 1959 hatte *Nathan* die Ansicht geäußert, die Möglichkeit der Kassation von gerichtlichen Entscheidungen und die weitere Entwicklung zu sozialistischen Gerichten werde die besondere Mitwirkung des Staatsanwalts in Zivilverfahren bald überflüssig machen[202]. 1977 konnte Harri *Harrland*, als Leiter der Abteilung 3 beim GenStA für die Mitwirkung in ZFA-Verfahren zuständig, feststellen[203],

> „daß heutzutage eine regelmäßige Mitwirkung des Staatsanwalts in Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtsverfahren nicht notwendig ist, um die Rechtssicherheit zu gewährleisten [...] Die Gerichte verstehen es immer besser, mit den Verfahren das materielle Recht konsequent und wirksam durchzusetzen [...]".

Inzwischen hänge der Erfolg der Mitwirkung vielmehr von einer „guten, kameradschaftlichen Mitarbeit mit dem Gericht ab". Die Mitwirkung solle daher primär dann erfolgen, wenn das Gericht den Staatsanwalt über ein bedeutsames Verfahren informiere[204]. Zumindest für den Bereich der letzten zwanzig Jahre des Bestehens der DDR konstatiert *Rottleuthner* einen Übergang von einer direkten Steuerung der Rechtspflegeorgane zu einer gesetzgeberischen[205]. Direkte Eingriffe konnten nun zur Seltenheit werden. Das „routinemäßige Funktionieren war gesichert"[206]. Die Selbsteinschätzung der Beteiligten[207] zwischen den schlimmen 50er und 60er Jahren und der „freieren" Zeit danach ist auch in diesem Licht zu sehen.

Schließlich sind Veränderungen der ökonomischen Struktur in diesem Zusammenhang von Interesse. Ein wichtiges Problem des zivilrechtlichen Volkseigentumsschutzes waren die Forderungen des privaten Sektors der Wirtschaft. Dieser hatte im Handwerk Ende 1959 noch 75 % betragen, in der Landwirtschaft lag er bei fast 50 %. Die infolge des V. Parteitages einsetzende rigide Sozialisierungspolitik führte dazu, daß bereits 1960 dieser Anteil beim Handwerk auf 10 % und bei der Landwirtschaft auf etwas über 15 % verringerte[208]. Die verbleibenden privaten Betriebe wurden mit VO vom 25. Februar 1965 in das Vertragssystem eingegliedert und fielen damit in den vertraglichen Streitigkeiten unter das Vertragsgesetz mit eigener Gerichtsbarkeit[209]. Damit hatte sich die Situation innerhalb der DDR grundlegend geändert. Zivilrechtliche Streitigkeiten fanden nun zumeist zwischen Kleinkunden und Gesellschaftlichem Eigentum statt, ein Teil ihrer DDR-spezifischen Schutzfunktion war damit entfallen. Für die Allgemeine Aufsicht stellte *Streit* daher 1963[210] fest, sie sei nicht nur deshalb überholt, „weil ihr Bogen zu weit gespannt war", sondern auch, „weil der Inhalt selbst mit dem [auch am VI. Parteitag vorgegebenen] Stand unserer staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung nicht mehr übereinstimmt."

Blieb auch die Literatur weiterhin mit der Mitwirkung im Zivilverfahren beschäftigt[211], so sank die Häufigkeit der Fälle seit 1963 doch kontinuierlich. Als „große Zeit" der Mitwirkung im Zivilverfahren bleibt somit der kurze Zeitraum zwischen 1956 und 1963. Auch hier legen Einblicke in die Praxis den Verdacht nahe, daß auch für diesen Zeitraum die erhoffte Lenkungswirkung weitgehend leerlief.

7. Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen?

Teile der eingangs gesteckten Ziele der Untersuchung konnten nicht erfüllt werden. Insbesondere die avisierte inhaltliche Analyse der Fälle mußte Stückwerk bleiben. Dennoch soll abschließend versucht werden, die zu Beginn der Untersuchung formulierte Frage nach der Bedeutung der Mitwirkung des Staatsanwalts im Zivilprozeß im Rahmen der allgemeinen Problematik des Rechtsschutzes des Bürgers gegenüber dem Staat näher zu beleuchten. Zumindest bis 1963 tauchten als Feld der Mitwirkung immer wieder die Fälle auf, „in denen über Fragen der Zulässigkeit des Rechtsweges entschieden werden muß"[212]. Betont hatte diese Aufgabe *Ostmann* in seinem 1948 eingebrachten

---

[202] Bei *Fritz Krüger*, Wissenschaftliche Beratung im Ministerium der Justiz über die Schaffung eines neuen Zivilprozeßrechts, NJ 1959, S. 195 f., 197.

[203] Zur Mitwirkung in Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtsverfahren, NJ 1977, S. 288 ff.

[204] So auch der neu eingeführte § 32 II ZPO.

[205] Wie Anm. 24, S. 27, 51.

[206] *Rottleuthner*, a. a. O.

[207] Zusammenfassung von Interviews bei *Rottleuthner*, a. a. O., S. 16 f.

[208] Zahlen bei *Adolf Birke*, Nation ohne Haus. Deutschland 1945–1961, Berlin 1989, S. 436.

[209] GBl. II, S. 250.

[210] Die neuen Aufgaben der Staatsanwaltschaft erfordern einen neuen Arbeitsstil, NJ 1963, S. 417 ff.

[211] *Müller / Heuse* 1963 (wie Anm. 199), S. 583 ff., *Gerhard Kirmse / Walter Haber*, Aufgaben des Staatsanwalts in Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtsverfahren, NJ 1976, S. 547 ff.; *Harri Harrland*, Zur Mitwirkung des Staatsanwalts in Zivil-, Familien- und Arbeitsrechtsverfahren, NJ 1977, S. 288 ff.; *Horst Kellner* u. a., Zivilprozeßrecht. Lehrbuch, Berlin 1980, S. 127 ff.; *Frohmut Müller* u. *Hans Fritsche*, Gerichtsverfassungsrecht, Staatsanwaltschaftsrecht (= ASR. Aktuelle Beiträge der Staats- und Rechtswissenschaft, Heft 252), Potsdam-Babelsberg 1981, S. 90 ff.

[212] Anweisung *Hilde Benjamins* u. *Ernst Melsheimers* aus dem Jahr 1960 (oben unter III.), Nr. 4.

Beispielsfall[213]. Inhaltlich ging es hierbei um den Schutz des staatlichen Treuhänders bzw. allgemeiner gesagt, um einen Konflikt zwischen Volkseigentum und Bürger. Derartige Konfliktfälle werden von Hilde *Benjamin* in ihrer „Geschichte der Rechtspflege der DDR 1945–1949" geschildert und als „politisch schwerwiegender [...] Mißbrauch des Gerichts" bezeichnet.

> „Mit Hilfe von Zivilklagen wurde – teils von den unmittelbar betroffenen, vor allem aber von deren Angehörigen, Ehefrauen oder Gläubigern – die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen der Bodenreform oder der Sequestrierung und Enteignung des Vermögens von Faschisten, Junkern und Kriegsinteressenten angegriffen und versucht, zumindest einzelne Vermögensteile zurückzuerlangen."[214]

Einzig richtige Entscheidung dieser Fälle sei die Abweisung wegen Unzulässigkeit des Rechtswegs. Die ordentlichen Gerichte waren nach §§ 3, 9 GVG aus dem Jahr 1952 nur für Zivilsachen und Strafsachen zuständig. Die dennoch nach Benjamin „nicht geringe"[215] Neigung der ordentlichen Gerichte, die Zuständigkeit zu bejahen, führte zu einer klärenden Rechtsprechung des OG schon im ersten Band seiner Entscheidungssammlung[216]. Trotz des formal bis 1968 in Kraft stehenden Art. 138 der Verfassung schien somit eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen entfallen. Doch blieb auch im Zivilrecht mancher Schlupfwinkel zunächst erhalten. Das OG hatte sich wiederholt mit diesen Rechtswegfragen auseinanderzusetzen und neigte bis in die sechziger Jahre zu einer wechselhaften Rechtsprechung. Wie *Schulz*[217] in seiner Untersuchung feststellt, schwankten die Voraussetzungen für die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen im Zivilrechtswege in seinem Untersuchungszeitraum bis 1963 zwischen „nur zulässig, wenn ausdrücklich erlaubt" bis „zulässig, wenn nicht ausdrücklich verboten".

[213] Oben unter II.

[214] *Benjamin* u. a. 1976 (wie Anm. 20), S. 295.

[215] *Benjamin*, a. a. O., S. 295.

[216] OGZ 1, S. 12, 43, 104, 194; vgl. auch NJ 1950, S. 213 f.; vgl. auch *Herbert Kröger*, Zur Frage der Zulässigkeit des ordentlichen Rechtsweges, NJ 1952, S. 259; *Hans Nathan* u. a., Das Zivilprozeßrecht der DDR, Berlin 1957, Bd. 1, S. 50 ff.; der gerichtliche Schutz des Volkseigentums fand nicht nur über Rechtswegfragen statt. Auch das materielle Zivilrecht wurde gezielt genutzt, um die Unantastbarkeit des Volkseigentums sicherzustellen. Hier ist noch vieles unaufgearbeitet. Eine Überblick über die obergerichtliche Rechtsprechung bietet hierzu *Rainer Schröder*, Zivilrechtsprechung der DDR während der Geltung des BGB, in: Heinz Mohnhaupt u. Dieter Simon (Hrsg.), Vorträge zur Justizforschung. Geschichte und Theorie, Bd. 2, Frankfurt a. M. 1993, S. 527 ff., 542, 573 ff.

[217] *Werner Schulz*, Die Rechtsprechung des OG der Sowjetzone zur Zulässigkeit des Rechtsweges bei Verwaltungsakten, JOR 1964, 2. Hlbd., S. 83 ff., 89 ff. mit chronologischer Darstellung der Entwicklung.

Damit scheint die Anwort auf der Hand zu liegen. Offensichtlich war es Aufgabe der Staatsanwaltschaft, die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen zu verhindern. Damit richtete sich ihre Tätigkeit gerade *gegen* die Rechte der Bürger. Doch eigentlich beginnen hier erst die Fragen. Genau genommen setzte die Staatsanwaltschaft damit nur die bestehende Gesetzeslage um[218]. Ein Rechtsstaat, etwa in der Ausprägung des Grundgesetzes, existierte in der DDR trotz gelegentlicher terminologischer Anlehnungen nicht und widersprach dem demokratischen Zentralismus grundlegend. *Behlert*[219] hält wegen dieser innersystemischen Vorgabe eine Heranziehung des Rechtsstaatsbegriffs zur Beurteilung der Staatsanwaltschaft der DDR für ungeeignet. Geht es nur darum, die DDR an den eigenen Maßstäben zu messen[220]? Dann käme man über die wenig nützliche Herausarbeitung von inneren „Systemwidersprüchen" nicht hinaus. Dennoch muß man ein System auch angesichts der eigenen Vorgaben untersuchen, um es verstehen und später beurteilen zu können. Nicht zu verkennen ist in diesem Zusammenhang die traditionell[221] politische Funktion des Rechtsstaatsbegriffs. Besonders das abgeleitete Diktum „Unrechtsstaat" bzw. „Unrechtsjustiz" wird nicht nur von Betroffenen als „politischer Kampfbegriff" empfunden[222], sondern versperrt schnell den Blick auf konkrete Wirkungen ungewohnter Lösungsansätze, auf graduelle Unterschiede und Vergleichsmöglichkeiten[223]. Als Wertungsraster ist diese Begrifflichkeit zu grob. Es gilt, die Frage genauer zu fassen. Gefragt wird, *wie* die DDR mit Konflikten zwischen Individuen und dem Staat umging. *Polaks*[224] These von einer Identität gesellschaftlicher und individueller Interessen blieb ideologisch motivierte Fiktion und konnte, wie etwa die Diskussionen in der DDR um die Einführung des Verwaltungsrechtsschutzes zeigten, das Vorliegen realer Konflikte zwischen den Bürgern und dem Staat nicht verdecken.

[218] Vgl. oben unter Anm. 20.

[219] Wie Anm. 24, S. 287; zur Diskussion vgl. nur *Wolfgang Schuller*, Gedanken zum Rechtsstaat, Deutschland Archiv 1994, S. 719 ff.

[220] Ein einheitlicher Rechtsstaatsbegriff läßt sich für die 40 Jahre DDR auch gar nicht bilden; vgl. nur die Darstellung der Entwicklung bei *Dietmar Funke*, Die DDR – ein sozialistischer Rechtsstaat, ROW 1990, S. 407 ff.; *Klaus Sieveking*, Die Entwicklung des sozialistischen Rechtsstaatsbegriffs in der DDR, Berlin 1975, besonders S. 49 ff., 108 ff.

[221] Vgl. *Michael Stolleis* in HRG IV, Sp. 367 ff. : „...von Anfang an eine Formel mit politischem Programm.".

[222] So *Frohmut Müller* 1995 (wie Anm. 17), S. 220, Anm. 15.

[223] *Rottleuthner* (wie Anm. 24), 13.

[224] *Karl Polak*, Zur Dialektik in der Staatslehre, Berlin 1963; in dieser Stringenz keinesfalls während des gesamten Zeitraum des Bestehens der DDR vertreten, vgl. nur *Suermann* 1971 (wie Anm. 24), S. 133 ff. – Vgl. auch *Ingo Wagner*, Sozialistisches subjektives Recht und Entwicklung der Persönlichkeit, ARSP 1986, S. 489 ff.

Wie schwierig die Bedeutung des Zivilrechts in diesem Kontext zu beurteilen ist – wie auch die Breite des Spektrums der Mitwirkungstätigkeit der Staatsanwaltschaft in diesem Bereich –, zeigt beispielhaft eine Akte des Stadtbezirksgerichts Lichtenberg aus dem Jahr 1967[225]: Die Ehefrau des Klägers war nach einem Westaufenthalt nicht in die DDR zurückgekehrt. Daraufhin beschlagnahmte der Magistrat von Berlin als staatlicher Treuhänder[226] den ihr gehörenden PKW sowie ihren Eigentumsanteil am gemeinsamen Grundstück und dem ehelichen Konto. Da noch keine Auseinandersetzung[227] erfolgt sei, begehrte der Kläger die Aufhebung der Beschlagnahme. Nachdem die Sache an das örtlich zuständige Stadtbezirksgericht Lichtenberg verwiesen wurde, schaltete sich der Staatsanwalt ein und verwies das Gericht schriftlich auf die Unzulässigkeit des Rechtsweges. Daraufhin wurde das Verfahren eingestellt, und es fand eine außergerichtliche Einigung statt.

Hier findet sich zunächst die typische Stellungnahme zwecks Verweigerung des gerichtlichen Rechtsschutzes. Doch erfolgte die außergerichtliche Einigung, wie klar aus der Akte hervorgeht, auf Förderung der Staatsanwaltschaft; auch dies konnte Mitwirkung im Zivilverfahren bedeuten. War der genaue Inhalt der Einigung auch nicht mehr zu rekonstruieren[228], so scheint der Fall dennoch symptomatisch. Nicht automatisch war Rechts*weg*verweigerung auch *Rechts*verweigerung. In einzelnen Fällen kann es durchaus zu einem faktischen Rechtsschutz des Bürgers durch die Staatsanwaltschaft gekommen sein. Nur sollte dies – in Übereinstimmung mit der Lehre des Marxismus-Leninismus – in Konfliktvermeidung[229], also Schlichtung, und nicht durch Konfliktaustragung vor Gericht geschehen. Man muß also in jedem Fall genau hinsehen. Dies stimmt mit dem Selbstempfinden vieler DDR-Bürger überein. In vielen Dingen war es durchaus nicht so, daß man mangels gerichtlichem Rechtsschutz auch faktisch sein Recht nicht durchzusetzen vermochte. Die Mechanismen waren hier komplex und sind vielfach noch nicht aufgearbeitet. Dies gilt für die ver-

[225] Az.: 542 BV 87/67.

[226] Anordnung Nr. 2 des Magistrats von Groß-Berlin vom 3. 10. 1958 (VOBL. I, S. 673).

[227] §§ 13 I, 39, 41 FGB.

[228] Was für eine genauere Bewertung des Falles natürlich essentiell ist.

[229] Zur daraus resultierenden umfangreichen Konfliktursachenforschung in der DDR überblicksartig *Ilse Bechthold,* Der Kampf gegen Konfliktursachen in der Zivil- und Familienrechtspflege der DDR, JOR 1970, 1. Hlbd., S. 49 ff. sowie allgemein *Klaus Westen,* Funktion, Inhalt und Schranken des Zivilrechts in beiden deutschen Staaten, in: Zieger / Westen (Hrsg.): Die Zivilrecht in den beiden deutschen Staaten. Unterschiede, Parallelentwicklungen, Vergleich. Symposium am 15. u. 16. September 1988, Köln / Berlin / Bonn / München 1990, S. 15 ff.; bereits *ders.,* Das neue Zivilrecht der DDR, Berlin 1977, S. 32 ff.; sowie in diesem Band *Ulf Dahlmann,* Konflikte in der DDR-Zivilrechtstheorie, S. 179.

waltungsinternen Konfliktlösungsmechanismen wie Eingaben[230] und Rechtsmittel[231] wie auch für die Gesetzlichkeitsaufsicht der Staatsanwaltschaft[232]. Beide mögen, wie auch die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft in Zivilverfahren, de facto oftmals zu einem Schutz der Rechte der Bürger gegen den Staat geführt haben.

Hiervon abzugrenzen bleibt der Kernbereich von Rechten der Bürger, in denen der substantielle Unterschied zwischen einer solchen, u.U. berechtigten Hoffnung und einem gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Rechtsdurchsetzung gegen den Staat virulent wurde.

> „Beschwerden, mit denen ein Bürger sich von der Gesellschaft absondert, die nur auf Kosten der Gesellschaft erfüllbar sind oder die gar in Opposition zur Politik der Partei stehen, widersprechen notwendig dem Idealbild der gemeinschaftsfördernden Eingaben. Es ist zu vermuten, daß damit auch die Erfolgschancen entscheidend sinken"[233].

Diese Aussage von Inga *Markowitz* läßt sich wohl auf alle Maßnahmen der Staatsanwaltschaft verallgemeinern. Besonders unterhalb der Schwelle zum Strafrecht, also oftmals bei Lenkung zivilrechtlicher Sachverhalte, schätzt *Behlert* in einer ersten Untersuchung Gesetzlichkeitsaufsichtsmaßnahmen speziell gegen Wirtschafts- oder erst recht gegen Parteifunktionäre als „wenig aussichtsreich" oder „zumindest ausgesprochen schwierig" ein[234]. Von einer Mit-

[230] Die Untersuchungen zum Eingabewesen entstammen zumeist noch der Zeit vor 1989, etwa *Herwig Roggemann,* Rechtsschutzprobleme und Eingabewesen in der DDR, ROW 1984, S. 253 ff.; *Inga Markowitz,* Rechtsstaat oder Beschwerdestaat?, ROW 1987, S. 265 ff. (mit weiterer Literatur); *Klaus Westen,* Die Eingabe als Rechtsbehelf im Zivilrecht der DDR, ROW 1989, S. 69 ff.; empirisch aus der DDR-Literatur vor allem *Wolfgang Bernet,* Wirksamkeit von Rechtsmittelverfahren in der staatlichen Leitung, StuR 1981, S. 732 ff.; allgemein zur Problematik *Frohmut Müller* 1995 (wie Anm. 17), S. 225.; *Wolfgang Bernet,* Verwaltungsrecht, in: *Heuer* 1995 (wie Anm. 17), S. 395 ff.; 415 ff.

[231] Gesetz über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe vom 24. 6. 1971, GBl. I, S. 49 mit Ausführungsverordnung GBl. II, S. 465; hierzu *Hannes Kaschkat,* Der Rechtsschutz des einzelnen gegen staatliches Handeln in der DDR, in: Klaus Westen / Boris Meissner / Friedrich Christian Schroeder (Hrsg.): Der Schutz individueller Rechte und Interessen im Recht sozialistischer Staaten (= Reihe des Osteuropainstituts Bd. 10), Baden-Baden 1980, S. 65 ff., 68 ff.

[232] Zusätzlich ließe sich die als Verwaltungsverfahren ab 1969 normierte Staatshaftung anführen, hierzu *Kaschkat* 1980, a. a. O., *Georg Brunner* 1973 (wie Anm. 23), S. 81 ff.

[233] *Markowitz,* a. a. O., S. 270.

[234] *Behlert,* a. a. O., S. 329.

wirkung der Staatsanwaltschaft im Zivilprozeß konnte der Bürger wohl kaum mehr erwarten.

Das Staatliche Notariat der DDR – Hüter der sozialistischen Moral

Von Jan Skrobotz

1. Ansatz

Im Rahmen einer großangelegten Gesetzes- und Justizreform in der DDR entschloß man sich im Jahre 1952, die Freiwillige Gerichtsbarkeit aufzulösen und ihre verschiedenartigen Aufgabenbereiche auf andere staatliche Stellen aufzuteilen. Als eine solche staatliche, doch verwaltungsferne Stelle wurden die Staatlichen Notariate (StNot) geschaffen.

Viele – häufig verwaltend anmutende – Aufgaben den Gerichten zu entziehen und sie der Verwaltung zuzuordnen, erscheint durchaus logisch und verständlich. Doch ist zu vermuten, daß auf diesem Wege mit Hilfe der Verwaltung das Rechtsleben der Bürger beobachtet, kontrolliert und eingeschränkt werden sollte.

Diese Abhandlung möchte die Beeinflussung des zivilen Rechtsverkehr in der DDR auf dem Wege und mit den Mitteln der Verwaltung aufzeigen. Aus dem Bereich der vormaligen Freiwilligen Gerichtsbarkeit konzentriert sie sich auf die 1952 geschaffenen Staatlichen Notariate. Dargestellt werden deren Aufgaben, die Weisungsgebundenheit sowie deren Einflußnahme auf das Rechtsleben der Bürger. Den zeitlichen Schwerpunkt der Arbeit bilden die fünfziger bis siebziger Jahre.