

Leitungsprobleme bei der Entwicklung einer effektiven Gesetzlichkeitsaufsicht

In der gegenwärtigen Praxis der Gesetzlichkeitsaufsicht begegnen wir immer noch unterschiedlichen Tendenzen. Es gibt Bemühungen, die Maßnahmen der Gesetzlichkeitsaufsicht zumindest in bedeutsamen Einzelfällen wirksam anzuwenden, vor allem zur Kriminalitätsvorbeugung. Andere Erfahrungen deuten darauf hin, daß einige Staatsanwälte selbst hinter den heute verbindlichen Anforderungen zur Ausübung und Leitung der Gesetzlichkeitsaufsicht Zurückbleiben, und zwar sowohl im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Straftaten als auch anderer Gesetzesverletzungen. Zugleich wird erkennbar, daß Umfang, Qualität und Effektivität der Gesetzlichkeitsaufsicht weitgehend durch eine wissenschaftliche Leitung beeinflusbar sind.

Gegenstand der Leitung müssen vor allem Konzeption, Methodik und Effektivität der Gesetzlichkeitsaufsicht sein. Wesentlich dabei sind die grundlegenden Zusammenhänge zwischen der sozialistischen Rechtsordnung und der Gesetzlichkeitsaufsicht, ihre komplexen Verflechtungen mit der Bekämpfung anderer Rechtsverletzungen (vor allem Straftaten) und der Schutz der Rechte der Bürger. In diesem Sinne rechnen wir die Probleme der Gesetzlichkeitsaufsicht zur „Strategie der Leitung der staatsanwaltschaftlichen Arbeit“¹³ und der Organisierung ihrer Umsetzung in der Praxis. Erst auf dieser Grundlage kann sich die Leitung effektiv der Anleitung bei der Lösung von Einzelfällen, der Orientierung bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen und anderen Detailfragen zuwenden. Gegenwärtig steht jedoch meist diese Seite im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Appelle, mehr zu tun, Diskussionen über die Anwendung des Protests oder anderer Maßnahmen reichen ebenso wenig aus wie das bloße Registrieren der Entwicklung oder das Sammeln und Auswerten der einzelnen Aufsichtsakte.

Die Verantwortung der Staatsanwälte der Bezirke erstreckt sich auch auf eine grundsätzliche Orientierung der Staatsanwälte der Kreise. Dies ist für die Erhöhung der Effektivität der Gesetzlichkeitsaufsicht unumgänglich und weitgehend auf der Grundlage der vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen und Weisungen realisierbar. Dies zeigt eine Untersuchung in einigen Kreisen des Bezirks Halle.

Die Gesetzlichkeitsaufsicht war dort im ersten Halbjahr 1967 deutlich rückläufig. Das zweite Halbjahr verzeichnete einen erheblichen Anstieg. Schließlich war die Gesetzlichkeitsaufsicht am Ende des Jahres 1967 seit vier Jahren am umfangreichsten. Der Staatsanwalt des Bezirks hatte Mitte des Jahres festgelegt, in kürzester Zeit ein möglichst umfassendes Bild über die Ursachen der rückläufigen Tendenz zu erhalten und die Möglichkeiten zur Veränderung zu erkunden¹⁴. Das geschah vor allem mit dem Ziel, den Staatsanwälten der Kreise unmittelbar zu helfen, die Wirksamkeit der Kriminalitätsvorbeugung zu erhöhen. Die Untersuchung wurde in den Kreisen mit der höchsten Kriminalität geführt. Sie stützte sich auf aktuelle, zur Zeit der Untersuchung noch nicht verhandelte Strafsachen. Es wurden 30 Ver-

fahren festgestellt, in denen notwendige Maßnahmen der Gesetzlichkeitsaufsicht unterlassen worden waren¹⁵. In jeder zehnten Sache — von 300 geprüften — wurde dieser Tatbestand nachgewiesen¹⁶.

Ursachen der ungenügenden Gesetzlichkeitsaufsicht

1. Das Ermittlungsverfahren ist ein einheitlicher Abschnitt des Strafprozesses, in dem sowohl der Staatsanwalt als auch die Untersuchungsorgane verpflichtet sind, geeignete Maßnahmen gegen Ursachen und Bedingungen von Straftaten einzuleiten. Die Untersuchungen ergaben, daß die Kriminalpolizei zunehmend ihre Pflichten Verwirklicht. Die erhöhte Aktivität der Untersuchungsorgane erklärt aber nicht hinreichend den Rückgang der Gesetzlichkeitsaufsicht. Der Staatsanwalt muß diese Aktivität fördern. Das folgt aus seiner Verantwortung für die Leitung des Ermittlungsverfahrens (vgl. § 18 Buchst. c StAG, §§ 87 Abs. 2 Ziff. 1, 101 StPO). Gleichzeitig muß er prüfen, ob alle notwendigen und real möglichen Maßnahmen eingeleitet wurden. Erforderlichenfalls hat er dies nachzuholen.

Die Pflicht der Untersuchungsorgane, Art und Ergebnis der von ihnen veranlaßten Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Ursachen und Bedingungen der Straftaten im Schlußbericht nachzuweisen (§ 146 Satz 2 StPO), sichert eine konzentrierte Information und erleichtert die Wahrnehmung der Verantwortung des Staatsanwalts¹⁷. Der Staatsanwalt prüft auch, welche weiteren Anhaltspunkte für Gesetzesverletzungen u. U. dafür sprechen, daß Maßnahmen der Gesetzlichkeitsaufsicht erforderlich sind. Staatsanwälte und Kriminalisten dürfen sich nicht mit der Einleitung von Maßnahmen zufrieden geben. Mehr denn je muß gesichert werden, daß aus den Ermittlungsunterlagen das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen hervorgeht. Erst dann kann der Staatsanwalt (und später das Gericht) entscheiden, ob eigene Maßnahmen der Gesetzlichkeitsaufsicht (bzw. der Gerichtskritik) einzuleiten sind.

2. Die Mängel in der Gesetzlichkeitsaufsicht erweisen sich vor allem als ideologisches Problem: Die Gesetzlichkeitsaufsicht wird unterschätzt. Das zeigt sich u. a. in einer gewissen Bequemlichkeit (z. B. Vermeiden des zusätzlichen Arbeitsaufwandes) oder in der Meinung, dafür wenig Zeit zu haben, obwohl oft schon aus dem Schlußbericht die Notwendigkeit von Aufsichtsmaßnahmen erkennbar ist. Eine solche Einstellung ist prinzipiell falsch, weil sie nicht von der Verantwortung der Staatsanwaltschaft ausgeht. Der Staatsanwalt des Bezirks Halle hat deshalb Bedeutung und Notwendigkeit der Gesetzlichkeitsaufsicht in den Mittelpunkt seiner Leitungstätigkeit gestellt. Seminare und eine Tagung mit den Staatsanwälten der Kreise behandelten diese Problematik, um jedem Staatsanwalt die „Verantwortung für das Ganze“¹⁸ auch bei der Bearbeitung jeder einzelnen Strafsache bewußt zu machen. Diese Verantwortung bedeutet vor allem: Die Kriminalitätsvorbeugung schließt notwendig die allseitige und wirksame Bekämpfung aller Straftaten ein, erforderlichenfalls

13 streit, „Wirksamere Bekämpfung der Kriminalität“, NJ 1967 S. 34.

14 Der Staatsanwalt des Bezirks Halle nutzt Instrukteursätze systematisch zur Vorbereitung von Leitungsentscheidungen. Die Feststellungen zur Gesetzlichkeitsaufsicht wurden z. B. nicht über eine längere Zeit gelegentlicher Instruktionen in den Kreisen gewonnen, sondern in einem zeitlich und thematisch konzentrierten Einsatz von vier Staatsanwälten der Abt. I in drei Tagen. Diese Methode garantiert, daß eine einheitliche Konzeption verwirklicht und in kürzester Zeit ein genauer Überblick gewonnen wird. Der Zeitraum zwischen Problemerkennung (hier z. B. Auswertung der Statistik), Untersuchung und Vorbereitung der Leitungsentscheidungen wird optimal verkürzt. Dadurch wird die Leitung effektiver, denn sie ist in der Lage, fundiert und zugleich schnell zu reagieren. Dazu kommt natürlich, daß neue Probleme und langfristig vorzubereitende Entscheidungen erkannt werden.

16 Heuse (a. a. O., S. 146) weist ähnliches bei der Mitwirkung des Staatsanwalts in Arbeitsrechtssachen nach: Bei 65 geprüften Mitwirkungssachen fanden sich 17 unterlassene Maßnahmen der Gesetzlichkeitsaufsicht.

16 Die Feststellung, bei wieviel Strafsachen Maßnahmen der Gesetzlichkeitsaufsicht eingeleitet wurden, sagt aus, was erreicht wurde (vgl. Ebert / Burbott, „Bekämpfung von Gesetzesverletzungen, die im Zusammenhang mit Straftaten stehen“, NJ 1964 S. 321). Hinsichtlich dessen, was zu erreichen wäre, läßt sie keine begründete Folgerung zu. Dies ist aber für die Leitungstätigkeit entscheidend. Die in Halle gewählte Methode weist nach, was erreicht werden mußte und was unter den gegebenen Bedingungen erreicht werden kann.

17 Die analoge Pflicht des Staatsanwalts (§ 155 Abs. 2 Satz 2 StPO) versetzt das Gericht in die Lage, die Notwendigkeit einer Gerichtskritik unter Berücksichtigung der bereits veranlaßten Maßnahmen und ihrer Ergebnisse zu prüfen.

18 Vgl. Stoph, Die Durchführung der volkswirtschaftlichen Aufgaben, Berlin 1967, S. 31.