

# Wolfgang Bernet

## Eingaben als Ersatz für Rechte gegen die Verwaltung in der DDR

In der über 40jährigen Geschichte des Landes gehören die Eingaben zu den Instituten, welche die Staats- und Rechtsordnung, die Rechtspolitik und -dogmatik, davon beeinflusst das Demokratieverständnis tief prägen. Es ist anzumerken, daß sich in den Eingaben ein Großteil der Kluft manifestiert, die im Rechtsverständnis zwischen DDR und BRD gewachsen ist.

Mit den Eingaben ist der Rechtszweig Verwaltungsrecht besonders verquickt. Seine schicksalhafte Liquidation per ordre durch die damalige oberste Parteiführung der SED im Jahre 1958<sup>1</sup> befindet sich auch mit den Eingaben im engen Konnex. Die Existenz eines funktionierenden Verwaltungsrechts setzt nach tradierten europäischen Maßstäben seit dem vorigen Jahrhundert zumindest die Bindung der Verwaltung an Rechtssätze voraus, die – ob in Normativakten festgelegt oder in Urteilen gesprochen – das Qualifikationsmerkmal »öffentlich« erfüllen müssen. Den Bürgern ermöglicht das Verwaltungsrecht, ihre subjektiven öffentlichen Rechte durch rechtsförmige Verfahren würdevoll, selbstbewußt, kulturvoll und demokratisch durchzusetzen. Ohne an dieser Stelle auf die weitere Ausdifferenzierung der funktionellen Seite des Verwaltungsrechts näher eingehen zu können, soll festgestellt werden, daß die umrissene ursprüngliche Rolle des Verwaltungsrechts mit seiner Liquidation folgerichtig und mit aller Konsequenz beiseite gefegt wurde. Dieser Befund kann – im leicht abnehmenden Maße – auch nach der allmählichen Reanimation des Verwaltungsrechts und seiner Wissenschaftsdisziplin etwa ab dem Jahre 1972 konstatiert werden. In der theoretischen Arbeit von Verwaltungsrechtswissenschaftlern sind die Eingaben in ihrer exorbitant von den politischen Führungsorganen favorisierten Position zugunsten eines rechtsstaatlichen Instrumentariums (Anträge, Rechtsmittel etc.) zurückgedrängt worden. Vor allem wurde sich bemüht, die Wirkung der Eingaben weitgehend auf den Artikel 21 der Verfassung der DDR zurückzuschneiden, in dem sie als ein allgemeines Mitgestaltungsrecht der Bürger verankert wurden. Mehr und mehr haben sich in diesem Verbund Standpunkte in der Literatur durchgesetzt, die Eingaben nicht als ein nahezu universelles Mittel zu handhaben, um die Gesetzlichkeit zu garantieren.<sup>2</sup> Damit mußte zumindest das angezielte Wirkungsspektrum von Artikel 103 der Verfassung der DDR zurückgedrängt werden, der die Eingaben zu hochrangigen Mitteln der Gesetzlichkeitssicherung stilisierte.<sup>3</sup> Das Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte

<sup>1</sup> Vgl. W. Ulbricht, Die Staatslehre des Marxismus/Leninismus und ihre Anwendung in Deutschland (Protokollband der Babelsberger Konferenz), Berlin 1958, S. 35.

<sup>2</sup> Vgl. H. Pohl, G. Schulze, Gewährleistung der Gesetzlichkeit bei der Eingabebearbeitung, in: Neue Justiz 6/1979, S. 247; W. Bernet, A. Schöwe, R. Schüler, Für effektivere Verwirklichung des Eingabenrechts!, in: Neue Justiz 9/1988, S. 282 ff.

<sup>3</sup> Vgl. die unterschiedlichen Positionen der Art. 21 und 103 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968, Gesetzblatt I, S. 199 i.d.F. des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung der DDR vom 7. Okt. 1974, Gesetzblatt I, S. 432.

zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen samt Anpassungsrechtsetzung aus dem Jahre 1988<sup>4</sup> sollte auch entscheidend die totale Wirkungssicht auf die Eingaben als umfassende Mittel zur Gesetzlichkeitssicherung im sensiblen Verwaltungsbereich deutlich einschränken. Der Blick und der Handlungsrahmen von Bürgern und Verwaltungen wurde durch diese Normativakte auf rechtsfähige Kontrolle von Verwaltungshandeln gelenkt. Leider war und ist diesem Gesetz, das in mühevoller – von Vertretern der Rechtswissenschaft geführter – Kärnerarbeit entstanden ist, kein größerer praktischer Erfolg mehr beschieden, obwohl es entscheidende Anknüpfungspunkte für eine rechtsstaatlich arbeitende Verwaltung und zur Sicherung der Rechte der Bürger gelegt hat. Allerdings muß deutlich hervorgehoben werden, daß das Bestreben, die Allmacht der Eingaben zurückzudrängen und durch rechtsförmige Verfahren zu ersetzen, von der Verwaltungspraxis und dem sie entscheidend lenkenden hauptamtlichen Apparat der ehemaligen SED kaum substantiell angenommen worden ist. Vielmehr sollte die zaghafte Gesetzgebung auf dem Gebiet der gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungshandeln einige drängende Stimmen aus der Rechtswissenschaft der DDR<sup>5</sup> limitiert befriedigen sowie – vor allem! – negativer werdende Meinungen auf dem internationalen Parkett im Rahmen der KSZE – Folgekonferenzen über den mangelnden Rechtsschutz der Bürger in der DDR insbesondere auf dem Gebiet der Verwaltung zum Verstummen bringen. In Wirklichkeit schienen dem Verwaltungsapparat die Eingaben das probate Mittel zu sein, um Bürgerwillen und -wollen in rechtsähnliche Bahnen zu gießen und nach dem paternalistischen Konzept, das Staat und Verwaltung universell dominierte, von Fall zu Fall zu befriedigen oder nicht.

In der jetzigen Zeit der beginnenden Rechtsangleichung zwischen beiden deutschen Staaten darf allerdings nicht vergessen werden, daß die Eingaben das Mentalverhalten von Bürgern und Verwaltungen der DDR einschneidend prägen. Durch die Eingaben ist nahezu über vier Jahrzehnte eine (Rechts-)Kultur mitbegründet worden, die das Abdriften vom Rechtsstaatlichkeitsdenken und -handeln mit kennzeichnete. Schließlich muß aus dem Prozeß der Rechtsangleichung *ein* Rechtsstopos hervorgebracht werden, der von der Mehrheit der Menschen in jedem der bisherigen Staatsgebiete angenommen und im Alltagsverhalten interiorisiert wird. Der tiefgreifende politische Umbruch in der DDR seit dem Herbst 1989 hatte und konnte solches noch nicht bewältigen. Die Mühen der Ebenen stehen aber auch auf diesem Gebiet noch bevor und werden sowohl den in der Verwaltung Tätigen als auch den außerhalb zu ihr stehenden Menschen erfassen. Das Verständnis für Bisheriges, Feinfühligkeit bei Veränderungen und Augenmaß sind hauptsächliche Handlungsgebote für diejenigen, welche rechtspolitische und -dogmatische Aufgaben zu erledigen haben. Die Skizzierung des status quo auf dem Gebiet der Eingaben ist einem Prozeß geschuldet, der im folgenden nachgezeichnet werden soll.

In den Verfassungen der ehemaligen Länder der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands ist das Eingabeninstitut als ein Grundrecht annähernd gleichförmig zu

<sup>4</sup> Vgl. Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen, Gesetz zur Anpassung von Regelungen über Rechtsmittel der Bürger und zur Festlegung der gerichtlichen Zuständigkeit für die Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen, Verordnungen zur Anpassung von Regelungen über Rechtsmittel der Bürger und zur Festlegung gerichtlicher Zuständigkeit für die Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen, sämtlich vom 14. Dez. 1988, Gesetzblatt I, S. 327 ff. (Diese Normativakte sind am 1. Juli 1989 in Kraft getreten.)

<sup>5</sup> Vgl. W. Bernet, Gerichtliche Nachprüfbarkeit von Verwaltungsakten für die DDR?, in: Wissenschaftliche Beiträge der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Heft »Bürger im sozialistischen Recht«, Jena, 1983, S. 48 ff., E. Poppe, Der Bürger im Verwaltungsrecht der DDR, Sitzungsberichte der Akademie der Wissenschaften der DDR, 6G/1984; dasselbe U.J. Heuer, Diskussionsbeitrag; K. Wünsche, Zur Einflußnahme der Gerichte auf die Erhöhung der Rechtssicherheit, in: Sozialistische Gesetzlichkeit. Sicherheit und Ordnung bei der Entfaltung der gesellschaftlichen Triebkräfte, Berlin 1985, S. 39 ff.

vormaligen Eingaben-(Petitions-)Regelungen in deutschen Ländern der Weimarer Republik als auch der Weimarer Reichsverfassung selbst verankert worden. Exemplarisch hieß es in der Verfassung des Landes Thüringen vom 20. Dezember 1946: »Jeder Bürger hat das Recht, Eingaben an den Landtag und an alle Volksvertretungen zu richten« (Art. 3 Abs. 4).<sup>6</sup> Damit folgten die Landesverfassungen den deutschen verfassungsrechtlichen Traditionen bis in das 19. Jahrhundert hinein. Allerdings muß angemerkt werden, daß das Petitionsrecht des 19. Jahrhunderts ein vom Bürgertum häufig erstrittenes und vom aufgeklärten Feudalismus schließlich zugestandenes Grundrecht gewesen war.

Die Verfassung vom 7. Oktober 1949<sup>7</sup> setzte in Art. 3 mit der Gestaltung der Eingaben den Duktus der Regelungen der Länderverfassungen fort. Rechtspolitisch von erheblicher Bedeutung ist jedoch, daß in der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone Deutschlands und späteren DDR das Institut der (förmlichen) Rechtsmittel bei Verwaltungshandeln sowohl gesetzgeberisch als auch in der Verwaltungspraxis weiter existierte.<sup>8</sup> Damit findet sich auch auf diesem Gebiet ein hohes Maß an Kontinuität zu früheren deutschen Verwaltungsrechtstheorien und -praktiken. Ein Ausdruck dieses Befundes ist die Fortgeltung in novellierter Form der Landesverwaltungsordnung für Thüringen, in der in vorbildlicher Symbiose Verwaltungsfahren- und Verwaltungsprozeßrecht vereinigt waren.<sup>9</sup> Allerdings wurde die in der Landesverwaltungsordnung für Thüringen geregelte und sehr wirksam gewordene Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahre 1948 faktisch stillgelegt. Dieser vielsagende Vorgang kann hier nicht näher besprochen werden. Auf alle Fälle war damit ein beträchtlicher Teil des Rechtsschutzes der Bürger in Verwaltungsangelegenheiten abgebrochen worden. Verblieben waren allerdings – in allen Ländern der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands und späteren DDR – die Rechtsmittel mit ihren Verfahrensvorschriften gegen Verwaltungshandeln. Die Eingaben erfüllten ihre Wirkungspotenz als ein allgemeines Beschwerdeinstitut gegen Zustände oder Handlungen, die staatliche Organe zu vertreten haben, soweit kein Verwaltungshandeln mit (förmlichen) Rechtsmitteln vorgeschrieben ist.

Einen Einschnitt dieser Konzeption, vor allem in der praktischen Handhabung der Verwaltung selbst, brachte die Vorschlags- und Beschwerdeverordnung vom 6. Februar 1953.<sup>10</sup> Mit ihr wurde im Grunde versucht, ein universelles Beschwerderecht für die Bürger einzuführen, unabhängig davon, ob konkretes Verwaltungshandeln (Verwaltungsakt etc.) vorlag oder nicht. Die Parallele hierzu bietet bis in die heutige Zeit der sowjetische Rechtszustand auf diesem Gebiet. Das sowjetische Recht kennt traditionellerweise kaum eine Differenzierung von (förmlichen) Rechtsmitteln der Bürger und Eingaben. Das ist aus der Rechtsgeschichte des zaristischen Rußlands maßgeblich zu erklären, das die Idee der Rechtsstaatlichkeit im Verwaltungshandeln nach west- und mitteleuropäischem Gedankengut kaum rezipierte. Das zaristische

6 Vgl. Regierungsblatt für Thüringen Teil I 1947, Nr. 1 vom 23. Jan. 1947, S. 1–5; Im Kontext vgl. Verfassung der Provinz Sachsen/Anhalt vom 10. Jan. 1947, Gesetzblatt der Provinz Sachsen/Anhalt Teil I, 1947 Nr. 2/3 vom 18. Jan. 1947, S. 9–16 (Art. 11); Verfassung des Landes Mecklenburg vom 16. Jan. 1947, Regierungsblatt für Mecklenburg 1947 Nr. 1 vom 12. März 1947, S. 1–8 (Art. 10); Verfassung für die Mark Brandenburg vom 6. Feb. 1947, Gesetz- und Verordnungsblatt der Provinzialregierung Mark Brandenburg, 3. Jahrgang, Heft 3, vom 6. Feb. 1947, S. 45–49 (Art. 2 Abs. 2); Verfassung des Landes Sachsen vom 28. Feb. 1947, Gesetz, Befehle, Verordnungen, Bekanntmachungen, veröffentlicht durch die Landesregierung Sachsen, 3. Jg. Nr. 5 vom 15. März 1947, S. 103–108 (Art. 11 Abs. 2).

7 Vgl. GBl. 1949, S. 5.

8 W. Menzel, Das Vorschlags- und Beschwerderecht der Werktätigen in der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1956.

9 Landesverwaltungsordnung vom 10. Juni 1926, Gesetzessammlung, S. 177 ff. in der Fassung vom 26. Nov. 1945, Gesetzessammlung 1946, S. 53 ff.

10 Verordnung über die Prüfung von Vorschlägen und Beschwerden der Werktätigen vom 6. Feb. 1953, GBl. S. 265 ff.

Recht kannte weder die ausgeprägte Möglichkeit, daß sich die Bürger mit Rechtsmitteln gegen Entscheidungen der Behörden wenden konnten, noch eine Verwaltungsgerichtsbarkeit nach mittel- oder westeuropäischem Vorbild. Die Errichtung der Sowjetmacht half diesem Zustand wenigstens insoweit ab, als ein allgemeines Beschwerderecht gegen jegliches Verwaltungshandeln konstituiert wurde.<sup>11</sup> Die Vorschlags- und Beschwerdeverordnung von 1953 orientierte sich eindeutig auf allgemeine Vorschläge und Beschwerden der Bürger. Sie hat die auf Rechtsstaatlichkeit orientierten Rechtsmittel aber nicht ausdrücklich abgeschafft. Die Rechtswissenschaft der DDR dieser Jahre hat diesen entscheidenden Punkt erkannt und versuchte zu vermitteln. K. Hönl folgt der tradierten deutschen Aufgliederung des Beschwerderechts in Rechtsmittelbeschwerden und Eingabenbeschwerden und folgert, daß die (förmlichen) Rechtsmittel nicht Gegenstand der Überlegungen zur Vorschlags- und Beschwerdeverordnung von 1953 seien können.<sup>12</sup> Dagegen führt W. Menzel folgenden Standpunkt an: »Grundsätzlich gelten die Vorschriften der Vorschlags- und Beschwerdeverordnung auch für förmliche Rechtsmittel. Enthalten Gesetze oder normative Verwaltungsakte für die Behandlung von Rechtsmitteln Vorschriften, die *einzelnen* Vorschriften der Vorschlags- und Beschwerdeordnung entgegen stehen, so gehen jene *insoweit*, aber auch *nur* insoweit, diesen vor. Den Normen gegenüber, die das Verfahren für die Behandlung förmlicher Rechtsmittel regeln, hat die Vorschlags- und Beschwerdeverordnung die Stellung einer *lex generalis*.«<sup>13</sup> Immerhin bleibt auch bei Menzel's Vorstellung die Idee der Eigenständigkeit der Rechtsmittel noch erhalten. Das wurde auch dadurch gestützt, daß rechtsnormsetzende Staatsorgane, wie Volkskammer, Ministerrat, Minister u. a., zwar teilweise mit ungerechtfertigten differenzierten Verfahrensvorschriften, aber immerhin nach tradierten Vorstellungen, Rechtsmittelregelungen erließen.

In der Praxis erfolgte jedoch eine weitgehende Demontage der Rechtsmittel. Nach und nach wurden sie zu allgemeinen Beschwerden im Sinne der Beschwerdeverordnung von 1953 umfunktioniert und entsprechend behandelt. Das hat insofern seine tiefsitzenden Spuren hinterlassen, weil das Rechtsbewußtsein bei Verwaltungsorganen und Bürgern für stringente Fristen, Instanzenzüge, Formen, Begründungen etc. mehr und mehr verloren ging. In den fünfziger Jahren hat sich ein allgemeines, rechtsstaatlich nicht geprägtes Eingabenbewußtsein in der DDR herausgebildet. Das kam den Verwaltungsfunktionären insofern entgegen, weil sie ohnehin über eine stark abnehmende juristische Spezialbildung verfügten und für die oben angegebenen Verfahrenselemente immer weniger Verständnis aufbrachten. Im Grunde wurden die Verfahrenselemente im Verwaltungsrecht besonders negativ stigmatisiert und mit dem Etikett des Bürokratismus versehen. Das vermeintlich Neue, Einfachere der Beschwerdeverordnung wurde benutzt, um eine weitergehende Rechtsentleerung der Verwaltung zu befördern. Die relative Ungebundenheit des Beschwerderechts an Verfahrensvorschriften gaukelte den Bürgern freundliches Verhalten der Verwaltung vor, das sich als weit verfehlt erwies. Übrigens trafen die negativen Auswirkungen der Beschwerdeverordnung von 1953 die Verwaltungsorgane selbst. Mit ihr war nämlich de facto der rechtsstaatliche Grundsatz verworfen worden, daß eine endgültig entschiedene Sache im Regelfall nicht wieder angefochten werden darf. Das wurde immer weniger akzeptiert, indem millionenfach gegen (scheinbar)

11 Allgemein gilt als Beginn der gesetzlichen Regelungen des allgemeinen Beschwerderechts die Proklamation des VI. Sowjetkongresses von 1918 mit dem Aufruf »Über die strikte Beachtung der Gesetze«, vgl. V. V. Malkow Sowjetskoje zakonodabstwo o schalobach i zjavlenijach, Moskwa 1967, S. 17.

12 K. Hönl, Die Eingaben der Werktätigen als Mittel der Demokratisierung der Arbeitsweise des Staatsapparates, in: Staat und Recht 6/1953, S. 708 f.

13 W. Menzel, (Fn. 8).

endgültige Verwaltungsentscheidungen immer wieder mit Eingabenbeschwerden vorgegangen wurde.

Der im Jahre 1960 neu gebildete Staatsrat der DDR setzte die in den fünfziger Jahren begonnene Politik bezüglich der Rechtsentleerung der Verwaltung fort und kultivierte das Eingabenrecht. Der Eingabenerlaß vom 27. Febr. 1961<sup>14</sup> ist bereits von der Normierung her, aber auch in der praktischen Handhabung ein beredter Ausweis für diese Feststellung. In der rechtswissenschaftlichen Literatur der Zeit wird diese Feststellung abgestützt. So wird direkt zum Ausdruck gebracht, daß die individuelle Beschwerde der Bürger (also das förmliche Rechtsmittel) den Charakter von gesellschaftlichen Anliegen annehmen müsse (also zur Eingabe werde).<sup>15</sup> Diese Gegensetzung hat a priori den Verfasser einer Beschwerde mit der Überschrift Eingabe zum Mitgestalter befördert und den individuellen Beschwerdeführer zum egoistischen Individualisten degradiert. Daraus ist leicht ausrechenbar, was die Bürger der DDR über die Beschwerde an Staatsorgane zumeist als Deklaration anbrachten.

Die Eingaben haben aber durchaus noch in weitere Bereiche hinein gewirkt, die selbst nicht zur Verwaltung gehörten. W. Hafemann hat die Eingaben insbesondere für die Durchsetzung des sogenannten Produktionsprinzips hervorgehoben. Das Produktionsprinzip war ein Vorgänger für das Experiment des neuen ökonomischen Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, das nach 1968 abgebrochen wurde. Das Produktionsprinzip und das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft sollten die Arbeitsproduktivität der DDR mit ökonomischen Stimuli befördern und administrative Einflüsse zurückdrängen. Hafemann berichtet, daß aus dem Bereich VVB Baumwolle bekannt wird, daß sich zahlreiche Eingaben mit betrieblichen Problemen befassen. Das betrifft folgende Sachfragen: Arbeitsorganisation, sozialistischer Wettbewerb, neue Technik, Erfindungs- und Vorschlagswesen, Lohn-Prämiensystem, Materialversorgung, qualitätsgerechte Produktion, Qualifizierung usw.<sup>16</sup> Hier findet sich die grenzenlose Ausuferung des Sinns der Eingaben. Sie wurden zu universellen Mitteln umfunktioniert, um in allen Bereichen des Lebens einzugreifen. Den Bürgern, den in Verwaltungen, Betrieben und anderen Bereichen Tätigen wurde suggeriert, daß die Eingaben wirksame Mittel sind, um Mißstände zu lösen. Sicher ist durch diese Orientierung manches Problem auf den Tisch gekommen, aber in Grundpositionen ist niemals wirklich etwas gelöst worden. Hafemann berichtet diese Auswucherung auf die Produktionssphäre selbst: »Sie (eine Arbeiterin – W. B.) legte dar, daß in ihrem Betrieb grundsätzliche Mängel bei der Einführung einer neuen Zwirntechnologie bestanden. Das Werk wurde mit Maschinen ausgerüstet, die nicht produktionsreif waren, die geplanten Leistungskennziffern nicht erreichten und die Garnqualität beeinträchtigten. Trotzdem sollen weitere Werke mit diesen Maschinen ausgerüstet werden.«<sup>17</sup> Eingaben wurden so zum Allheilmittel gegen nahezu alle möglichen Unzulänglichkeiten erhoben. Selbst Beschwerden über ungesetzliche Entlohnung oder Prämierung der Arbeiter in Betrieben wurden zu Eingaben erklärt,<sup>18</sup> auch wenn schon damals eindeutige Rechtsvorschriften über die Schlich-

14 Vgl. Erlaß des Staatsrates über die Eingaben der Bürger und ihre Bearbeitung durch die Staatsorgane vom 27. Febr. 1961, GBl. I 1961, S. 7.

15 Vgl. z. B. W. Menzel, Der Erlaß des Staatsrates über die Eingaben der Bürger – ein Mittel zur Verwirklichung der programmatischen Erklärung des Vorsitzenden des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik, in: Staat und Recht 10/1961, S. 18, 57 ff.

16 Vgl. W. Hafemann, Die Eingabenbearbeitung – Bestandteil der Leitung der Wirtschaft nach dem Produktionsprinzip, in: Staat und Recht 5/1964, S. 793.

17 Vgl. W. Hafemann (Fn. 16), S. 736.

18 W. Hafemann (Fn. 16), S. 801 und 803.

tung von Arbeitsrechtsstreitigkeiten bestanden und gerichtliche Kompetenz hierfür existierte.

In der Tat hatte diese von Theoretikern abgestützte (Rechts-)Politik ein Anschwellen der Eingaben zur Folge, das als ein positiver Gradmesser für die Qualität der sozialistischen Demokratie betrachtet wurde. In der Verwaltung der DDR hat bis in das Jahr 1989 zu einem beträchtlichen Teil noch die Devise bestanden: Je mehr Eingaben der Verwaltung zugehen, desto höher ist der Vertrauensgrad der Bürger. Lange Zeit hat sogar ein Wettbewerb unter Verwaltungsorganen um die höchste Eingabenquote stattgefunden. Die allerorten mit großem Aufwand angefertigten Eingabenanalysen der Verwaltungsorgane belegen, daß tatsächlich millionenfach Eingaben eingereicht wurden. Die Erfolgsquote sank jedoch von Jahr zu Jahr beträchtlich, was wiederum eine Vielzahl von Eingaben auslöste. Am Jahresende 1988 waren allein beim Staatsrat der DDR über 100 000 Eingaben registriert. Eine eigene Untersuchung hat ergeben, daß mindestens jeder 10. Bürger der DDR pro Jahr eine Eingabe verfaßte. Die Unsinnigkeit hinsichtlich der Hascherei nach hohen Eingabequoten soll folgendes Beispiel belegen, das Untersuchungen von Praktikanten des Verfassers dieses Beitrages von einem Rat der Stadt (Stadt-Kreis) einbrachten:

Das Standesamt des Rates der Stadt hat unter anderem die Befugnis, Eheschließungsanträge anzunehmen und Ehen zu schließen. Das Amt hat dies offensichtlich langjährig ohne Beanstandung im Verbund mit seinen anderen Aufgaben wahrgenommen. Bei turnusmäßigen Auswertungen der Eingabenstatistik gab es folglich stets hinsichtlich der Eingaben durch das Standesamt Fehlanzeigen. Das hatte einige Male zu harscher Kritik an der Leiterin des Standesamtes geführt, mit der Begründung, daß fehlende Eingaben ein mangelndes Vertrauensverhältnis der Bürger zum Verwaltungsorgan signalisierten. Um weiteren Kritiken zu entgehen, wurden infolge sämtliche Eheschließungsanträge als Eingaben gemeldet. Damit war das Amt aus der kritischen Zone der Betrachtung heraus, ohne daß ein erkennbarer Nutzen der Handlung zu verzeichnen gewesen wäre.

In einem anderen, auch von Praktikanten ermittelten Fall zeugt bereits die Höhe der Eingaben von der Sinnentleerung dieser Institute.

In einem Stadtkreis von ca. 100 000 Einwohnern ballten sich die Eingaben auf dem Gebiet des Wohnungswesens. In dem betreffenden Fachorgan (Dezernat) des Rates der Stadt waren in einem Jahr 21 000 Eingaben registriert. Jede Nachfrage in einer Wohnungsangelegenheit, jeder belangarme Anruf in einer Wohnungssache wurde als Eingabe registriert.

Die für eine fachgerechte Verwaltung notwendige Differenzierung in Anträge, Rechtsmittel etc. ist nahezu völlig verloren gegangen. Erst in den letzten Jahren sind einige dieser Dinge im Zusammenhang mit der Restituierung des Verwaltungsrechts und seiner Wissenschaftsdisziplin wieder geordnet worden. Das fand jedoch keinen durchgehenden Erfolg in den Verwaltungsorganen selbst, die nach althergebrachten Schablonen arbeiteten und nahezu sämtliche Beschwerden, Anträge, Rechtsmittel etc. als Eingabe registrierten. Die wirkliche *Bearbeitung* von Eingaben und Rechtsmitteln erfolgte immer weniger fachgerecht.

Im Jahre 1969 faßte der Staatsrat der DDR den Eingabenerlaß neu.<sup>19</sup> Offenbar war hinsichtlich der Höhe der Eingabenquote eine bestimmte Schmerzgrenze erreicht. Deshalb war im § 2 Abs. 3 des Erlasses seit vielen Jahren das erste Mal wieder darauf verwiesen worden, daß die in Rechtsvorschriften vorgesehenen Rechtsmittel keine Eingaben sind. Gleiches wurde Neuerervorschlägen und Anträgen zugestanden,

<sup>19</sup> Vgl. Erlaß des Staatsrates der DDR über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger vom 20. Nov. 1969, GBl. I S. 239 ff.

deren Bearbeitung durch besondere Rechtsvorschriften geregelt ist. M. Gerlach, damals im Staatsrat für die Eingabenproblematik zuständig, brachte zum Ausdruck, daß die Rechtsmittel uneinheitlich geregelt sind und dies für die staatliche Arbeit hemmend wirkt.<sup>20</sup> Infolge dieser neuen Sicht wurden daraufhin die in Rechtsvorschriften der DDR enthaltenen Rechtsmittelregelungen hinsichtlich der Verfahrenszüge vereinheitlicht.<sup>21</sup> Gelungen ist bis heute keine allgemeine Verwaltungsverfahrenordnung für die DDR, in der die Rechtsmittelverfahren aufgehoben sind. Diese Vorgänge zählen zu den Halbherzigkeiten, die die politische Führung des Landes fabrizierte, um einerseits gewissen internationalen Gepflogenheiten im eigenen Land zu entsprechen, andererseits sich aber in Wahrheit nicht wirklich rechtsstaatlichen Geboten zu unterziehen. In praxi ist jedenfalls das Gemenge von Eingaben und Rechtsmitteln nicht ausgestanden worden. Im Gegenteil! Mit dem Fortgang der Generationen, der Auszehrung der Verwaltung von nahezu jedem juristisch gebundenen Handeln, des Aufgebens sachlicher Handlungskompetenz der Verwaltung, der Dominanz des Politischen vor dem Juristischen und anderen Faktoren ist dieser Gegensatz noch schärfer hervorgetreten.

Der Eingabenerlaß von 1969 hatte – wie so oft in der Gesetzgebung der DDR – ohne vorherige theoretische Vorbereitung in Form der Beschwerdeausschüsse neue Instanzen geschaffen, um bestimmte Streitigkeiten zwischen Verwaltung und Bürgern zu schlichten. Die Beschwerdeausschüsse waren in den §§ 20–26 des Erlasses von 1969 geregelt. Sie erfüllten ein Verfassungsgebot aus Art. 105 der Verfassung von 1968. Bereits die Verfassungsdiktion war nicht eindeutig, ob die Beschwerdeausschüsse als zusätzliche Instanzen zur Schlichtung von Eingabenbeschwerden oder auch zur weiteren Behandlung in Rechtsmittelbeschwerden herangezogen werden konnten. Der Artikel 105 Abs. 1 der Verfassung ging von einem einheitlichen Oberbegriff der Beschwerde aus und lautet: »Für Beschwerden gegen Entscheidungen örtlicher Staatsorgane ist der Leiter des Organs zuständig, welches die angefochtene Entscheidung getroffen hat. Ändert der Leiter die Entscheidung nicht, ist der Beschwerdeführer berechtigt, sich an den Beschwerdeausschuß der zuständigen Volksvertretung zu wenden.«

Beschwerdeausschüsse wurden gemäß Eingabenerlaß von 1969 bei folgenden örtlichen Volksvertretungen gebildet: Bezirkstage, Kreistage, Stadtverordnetenversammlungen und Stadtbezirksversammlungen der Stadtkreise. Zur Bildung der Beschwerdeausschüsse waren ausdrücklich die Volksvertretungen der jeweiligen Ebenen befugt. Der Verfasser dieses Aufsatzes hat damals in Verein mit anderen Fachkollegen für die juristische Qualifikation dieser Ausschüsse gewirkt und um ihre Arbeitsfähigkeit gefochten. Aus dieser Tätigkeit lassen sich für das tatsächliche Wirken Schlußfolgerungen ziehen, die im Maßstab der DDR durchaus als repräsentativ gelten können, zumal in der rechtswissenschaftlichen Literatur des Landes diese Ausschüsse kaum abgehandelt wurden.

Zunächst waren die Beschwerdeausschüsse der einzelnen Stufen zuständig für Beschwerden gegen Maßnahmen oder Entscheidungen von Verwaltungsorganen, die den jeweiligen Volksvertretungen bzw. dem jeweiligen Rat (der Volksvertre-

<sup>20</sup> M. Gerlach, Eingaben der Bürger – Eine Form der Beteiligung des Volkes an der Machtausübung, in: Schriftenreihe des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik, Heft 10, 3. Wahlperiode 1969, S. 15 f.

<sup>21</sup> Vgl. Gesetz über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe vom 24. Juni 1971 GBl. I, S. 49.  
Verordnung über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe vom 24. Juni 1961, GBl. II, S. 465.  
Gleiches ist in Ordnungen geschehen, in denen Minister Rechtsmittel in Rechtsvorschriften neu faßten, die sie für ihren Bereich hervorgebracht hatten (Kultur, Gesundheitswesen etc.).

tung) unterstellt waren. Im Normalfall mußte also vor Einschaltung des Beschwerdeausschusses ein Eingabeverfahren im Verwaltungsapparat negativ für den Bürger abgelaufen sein. In praxi haben Beschwerdeausschüsse diesen Weg allerdings zu Gunsten des Bürgers umgangen. Reichte zum Beispiel ein Bürger seine Eingabe an den Ausschuß, so war es üblich, daß sich dieser der Sache annahm, sie behandelte und eine Entscheidung fällte. Folgte der Beschwerdeausschuß dem Anliegen des Einreichers der Beschwerde, so konnte er folgende wesentliche Entscheidungen treffen:

- a) eine Entscheidung über die Sache durch den zuständigen Rat beantragen und dazu entsprechende Empfehlungen geben;
- b) die angefochtene Maßnahme oder Entscheidung über einen offensichtlichen Verstoß gegen die Gesetzlichkeit aussetzen und vom Vorsitzenden des zuständigen Rates ihre unverzügliche Aufhebung verlangen.

Die Ausschüsse hatten keine Möglichkeit, in der Sache selbst positiv zu entscheiden. Das war allein wiederum dem Verwaltungsapparat zugestanden. Auch gab es innerhalb des Systems der Beschwerdeausschüsse keinen Instanzenweg.

Die Beschwerdeausschüsse waren aber auch in das Rechtsmittelverfahren eingeschaltet. Das läßt sich nicht aus der Verfassung, sondern lediglich indirekt aus § 22 Abs. 2 Eingabenerlaß erkennen, in dem es heißt, daß die gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittel vor dem Tätigwerden des Beschwerdeausschusses in Anspruch genommen werden sollen. Herausgehoben werden muß, daß die Beschwerdeausschüsse ausschließlich Beschwerden (Eingaben und Rechtsmittel) des exekutiven Verwaltungsapparates der Volksvertretungen behandeln durften. Beschwerden gegen die Deutsche Volkspolizei waren darin selbstverständlich nicht enthalten. Als völlig unzulänglich erwies sich auch der Umstand, daß Beschwerdeausschüsse erst ab der Ebene der Kreise gebildet wurden, also nicht bei Volksvertretungen der (kreisangehörigen) Städte und Gemeinden. Eigene Untersuchungen haben ergeben, daß die Beschwerdeausschüsse in den durchgängigen Jahren ihres Bestehens sehr wenig von den Bürgern angerufen wurden. Der Untersuchungszeitraum beträgt die Jahre 1970/1971/1972/1973. Untersucht wurden Beschwerdeausschüsse von Stadtverordnetenversammlungen der Stadt-Kreise und Kreistage der Landkreise.<sup>22</sup>

	Stadtkreis (4)	Landkreis (9)
1970	Ø 22	Ø 9 minimal extrem 2
1971	Ø 24	Ø 11 minimal extrem 0
1972	Ø 18	Ø 6 minimal extrem 0
1973	Ø 9	Ø 2 minimal extrem 0

Das Gesamtergebnis der Frequentierung der Ausschüsse durch die Bürger war zunehmend negativ. Ursachen waren u. a. mangelnde Kompetenz zur Streitentscheidung in Verwaltungsangelegenheiten, weitgehende Ressentiments des exekutiven Apparats gegen diese Organe, abnehmende Popularität bei den Bürgern.

Die Beschwerdeausschüsse spielen nochmals eine Rolle bei der Schaffung des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen in den Jahren 1972/73. Im Gesetzesentwurf (§ 16) waren diese Gremien noch enthalten.<sup>23</sup> Insbesondere massive Hinweise aus dem Verwaltungsapparat führten dazu, daß sie im verabschiedeten Gesetz vom 12. Juni 1973<sup>24</sup> ohne Debatte in der Volkskammer nicht mehr enthalten waren.

<sup>22</sup> Vgl. W. Bernet, Staatliche Leitung und Sicherung der Bürgerrechte, jur. Dissertation B, Jena 1978 (maschinenschriftlich).

<sup>23</sup> Vgl. Sozialistische Demokratie (Zeitschrift) vom 12. Dez. 1972 (Beilage).

<sup>24</sup> Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe in der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. Juli 1973 GBl. I, S. 307.

Die Verfassungsänderung vom 7. Okt. 1974 legte die Existenz von Beschwerdeausschüssen nicht mehr fest. Das Eingabengesetz vom 19. Juni 1975<sup>25</sup> hob den Eingabenerlaß von 1969 auf und tilgte die letzte legislative Spur dieser Gremien.

Wenn auch den Beschwerdeausschüssen kein dauerndes Schicksal beschieden war, so zeugt doch ihre Existenz davon, daß die Idee der Wahrung der Gesetzlichkeit in der staatlichen Verwaltung der DDR trotz großer Hindernisse und Verdikte nicht zum Erliegen gekommen ist. Letztlich hatte sich jedoch stets der mächtige Apparat der Verwaltungen einer förmlichen Kontrolle durch die Bürger, Gerichte oder gerichtsähnliche Instanzen entzogen. Die Unklarheiten zwischen Eingaben und Rechtsmitteln wurden bis in die letzten Monate nicht abgebaut. Auf die ungeheueren Ausmaße insbesondere der Eingaben wurde verwiesen. Sie täuschten ein Demokratieverständnis vor, das von den Bürgern nicht wirkliches Rechtsbewußtsein verlangte. Der Verwaltungsapparat blendete mit den Eingaben bürgerfreundliches Verhalten vor; letztlich legte er sich auch durch diese Handhabung lahm. Das bereits zitierte Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur gerichtlichen Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen sollte – so die Intentionen von Vertretern der Rechtswissenschaft – die unfruchtbare Praxis bei der Bearbeitung von Eingaben und Rechtsmitteln beenden und den Übergang zu einer Verwaltungsgerichtsbarkeit einleiten.<sup>26</sup> Das hätte die Möglichkeit geboten, Verwaltungen und Bürger der DDR an den Rechtsweg allmählich zu gewöhnen. Der Rechtsweg ist der bessere, weil gerechtere Weg. Er kann aber auch für die Bürger härter sein, weil die auf ihm gesprochenen Urteile mit Eingaben nicht mehr anfechtbar sind. Nunmehr wird dieser Rechtsweg wohl nicht mehr im Zuge von Reformen eingeführt, sondern durch Überstülpen einer fremden oder fremd gewordenen Rechtsordnung. Die Resultate sollten wir bald zu bilanzieren haben.

<sup>25</sup> Gesetz über die Eingaben der Bürger vom 19. Juni 1975 GBl. I, S. 461.

<sup>26</sup> Vgl. W. Bernet, Rechtsstaatlichkeit – Wesentliche Existenzform der DDR-Staatsverwaltung, in: Staat und Recht 2/1990, S. 111 f.