

Informelle Konfliktbewältigung

Zur Geschichte der Eingabe in der DDR

Dissertationsschrift
zur Erlangung des Dr. phil.

vorgelegt der Philosophischen Fakultät
der Technischen Universität Chemnitz

von
Felix Mühlberg
geboren am 27. Mai 1964
Chemnitz, den 1. Mai 1999

Gutachter:
1. Prof. Dr. Rudolf Boch
2. Prof. Dr. Günther Grünthal
3. Prof. Dr. Wolfgang Kaschuba

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1. Einleitung	11
1. 1. Die Eingabe in der DDR. Zum Forschungsstand	13
1. 2. Konfliktpotentiale und Lösungsformen. Zur Fragestellung	33
2. Im Konflikt mit dem Staat	39
2. 1. Petitionen und Beschwerden. Zur Vorgeschichte	39
· Gesetzlich verankertes Petitionsrecht	
· Das Beschwerderecht in Verfassungen deutscher Länder im 19. Jahrhundert	
· Petitionsrecht als Veröffentlichungsrecht	
· Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland	
2. 2. Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsrechtspflege)	55
· Verwaltungsrecht im 19. Jahrhundert	
· Die Entwicklung in der Weimarer Republik und im „Dritten Reich“	
· Exkurs: Zur Verwaltung (errare humanum est)	
3. Die Geschichte der Eingabengesetzgebung in der DDR	69
3. 1. Die ersten Verwaltungsstrukturen nach 1945. Zur Vorgeschichte	70
· Beschwerderegulungen bis zur ersten Eingabenverordnung · Das Beispiel Sachsen · Neue Vorstellungen von Verwaltung · Exkurs: „Querulanten und Quengler“ · Verwaltung als „Diener des Volkes“	
3. 2. Die Präsidialkanzlei des Präsidenten der DDR	103
3. 2. 1. Die erste Eingabenverordnung von 1953	112
3. 2. 2. Bearbeitung der Eingaben durch die Präsidialkanzlei	120
· Zu den Eingaben an die Präsidialkanzlei · Eingaben als Korrektiv politischer und verwaltungstechnischer Entscheidungen · Die Präsidialkanzlei im Verhältnis zu anderen staatlichen Institutionen	
3. 3. Eingaben an die Volksvertretungen. Die Volkskammer	145
· Universelles Beschwerderecht oder Verlust von Rechtsbewußtsein?	
3. 4. Eingabenregelung in der Ulbricht-Ära	154
3. 4. 1. Der Eingabenerlaß von 1961	162
3. 4. 2. Die Renaissance der Eingabe in den 60er Jahren	171
3. 4. 3. Der Eingabenerlaß 1969 — Räte versus Exekutive	181
· Beschwerdeausschüsse: Vermittler zwischen Legislative und Exekutive?	
· Beschwerdeausschüsse bei den Räten · Beschwerdeausschüsse und Eingaben	
· Veränderungen im Eingabenerlaß von 1969	
3. 5. Eingabenregelung in der Honecker-Ära	197
3. 5. 1. Das Eingabengesetz von 1975	197
3. 5. 2. Verwaltungskontrolle in anderen sozialistischen Ländern in den 70er Jahren	203
3. 5. 3. Die Rezession der Eingabe als politisches Korrektiv	207
3. 5. 4. Verwaltungsgerichte in der DDR – Ausblick	213
3. 6. Eingaben nach 1989	215

3. 7. Statistik	221
· Versuch einer Schätzung DDR-weiter Eingabenzahlen	
· „Im Sinne der Bürger entschieden“	
4. Die Eingabekultur	241
4. 1. Die Eingabe als Quelle	242
· Zur Überlieferung der Eingaben in den Archiven	
· Quellenauswahl	
· Methodisches Vorgehen	
· Die computergestützte Erfassung der Eingaben	
· Vorüberlegungen zur Auswertung	
4. 2. Die rhetorische Dimension in den Eingaben	253
4. 2. 1. Rollenzuweisung, die persönliche Anrede	256
4. 2. 2. Die Selbstdarstellung	264
4. 2. 3. Der Bezug auf Normen und Werte	274
· Bezug auf kulturell-moralische Grundwerte	
· Bezug auf Autoritäten	
4. 2. 4. Einsicht in die Notwendigkeit	291
4. 2. 5. Die Drohung	293
· Die Drohung mit einem Ausreiseantrag	
· Die Drohung mit der höheren Instanz	
· Die Drohung mit der Verweigerung staatsbürgerlicher Pflichten und Rituale	
· Die Drohung mit Öffentlichkeit	
4. 2. 6. Eine Eingabenschriftstellerin	308
4. 3. Eine mikrohistorische Analyse	321
· Kommunikationsstrukturen: Einwohner – Bürgermeister – Kreis	
· Privates und Gesellschaftliches. Zum Zusammenhang von Moral und Eigentum	
5. Zusammenfassung	343
6. Anlagen	355
6. 1. Eingaben als Erfahrungsgeschichten eines gestörten Alltags	355
· Zur Ernährungssituation · Die empörte Kartengruppe 4 · Freiverkauf macht Waren knapp · Dampfwurst im Tierpark · Dürer, Rembrandt oder Rubens? · Gemüse in Bombenlöchern · Kampf den Schiebern und Spekulanten · Butter, Gegner und Spekulanten · Erbswurst · Hochzeitsbutter · Polnische Straßenhändler · Konsum-Brot · Was ist der Unterschied zwischen einer russischen Quarzuhr und einem ... · Das Zivilgesetzbuch soll helfen	
· Sauermilchbutter · Silvesterspaß im Kulturheim „Frohe Zukunft“ · Das Grübeln hat kein Ende · Der Westen ruft, oder wer zu spät kommt...	
6. 2. Die Petitionsausschüsse in den neuen Bundesländern	387
6. 2. 1. Petitionsausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland	387
6. 2. 2. Mecklenburg-Vorpommern	390
6. 2. 3. Brandenburg	393
6. 2. 4. Thüringen	399
6. 2. 5. Sachsen	402

6. 2. 6. Sachsen-Anhalt	405
6. 2. 7. Der Petitionsausschuß des Bundestages	407
6. 2. 8. Resümee	408
6. 3. Dokumente des Ombudsmans der Europäischen Union	411
6. 3. 1. Qualitative Verbesserungen in der Europäischen Verwaltung	411
6. 3. 2. Die Rolle des europäischen Bürgerbeauftragten	425
6. 3. 3. Formblatt für Eingaben	442
6. 3. 4. Statistiken zum Eingabenaufkommen	443
6. 4. Quellenverzeichnis	447
6. 4. 1. Verwendete Literatur	447
6. 4. 2. Verwendetes Archivmaterial	459
· Stadtarchiv Chemnitz	
· Sächsisches Staatsarchiv Außenstelle Chemnitz	
· Sächsisches Hauptstaatsarchiv Dresden	
· Archiv des Bundesbeauftragten für die Unterlagen der Staatssicherheit Chemnitz	
· Landesarchiv Berlin	
· Bundesarchiv Berlin	
· Verzeichnis der Abkürzungen	

Vorwort

Fast jeder DDR-Haushalt hat zwischen 1949 und 1989 eine Eingabe verfaßt. Jährlich erreichten allein die oberste Staatsführung ca. 70.000 Eingaben; insgesamt – so ist zu vermuten – wurden jährlich fast eine Million Eingaben geschrieben. In keinem anderen europäischen Land wurden Eingaben oder Petitionen über Jahrzehnte in dieser Menge geschrieben. Es handelt sich also um ein DDR-spezifisches Phänomen. Aus heutiger Sicht wird das Eingabenschreiben der DDR-Bürger vor allem als obrigkeitshöriges, etatistisches Verhalten gewertet und häufig in den Kontext eines Systemvergleichs gestellt, der sich im Spannungsverhältnis von traditioneller und moderner Gesellschaft bewegt. Jedoch bietet selbst ein flüchtiger Blick auf die Eingaben ein viel differenzierteres Bild.

Zu Beginn der 90er Jahre wurde ich auf die „Zeitgeist-Sammlung“ des Deutschen Rundfunkarchivs aufmerksam gemacht. Das ist eine Auswahl von Zuschauerbriefen aus den 80er Jahren, die von der Korrespondenzabteilung der Redaktion PRISMA angelegt worden war. Normalerweise wurden solche Briefe und Eingaben nach drei bis fünf Jahren kassiert. Doch die damaligen Mitarbeiter hatten den Eindruck, daß es sich um einmalige Dokumente mit Schilderungen des Alltagslebens handelt, die der Nachwelt erhalten bleiben sollten. Seit 1980 sammelten sie die Briefe eines Monats (meistens Januar) und zwar unselektiert.

Eingaben an die Medien wie auch an alle staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Organisationen sind eine bisher kaum beachtete Quelle für die Geschichte der DDR. Das ist umso überraschender, da schon die Beschäftigung mit wenigen Eingaben genügt, um die Vielfalt und Dichte der enthaltenen Informationen zu erahnen.

Die Briefsammlung faszinierte mich, weil in den überlieferten Eingaben Zuschauer über fast alle Bereiche des Alltags, ihre Sorgen und Nöte in einer sehr direkten und unvermittelten Sprache berichten. In vielen Eingaben wird nicht nur das Problem und die Forderung vorgetragen. Sie enthalten oft auch Schilderungen, fast schon ethnographischen Tagebüchern gleich, die einen Einblick in den Alltag der Eingabensachverständigen ermöglichen. Dies macht die Eingabe als Quelle vor allem für sozial- und kulturgeschichtliche Untersuchungen zur DDR besonders wertvoll. Wie keine andere Quelle dieser Zeit enthält sie Informationen zum erfahrungsgeschichtlichen Kontext des Alltagslebens. Konsumverhalten, Wohnungssituation, soziales Verhalten, Konflikte mit dem Staat, mentale Dispositionen und historische Veränderungen von individuellen Problemlagen oder Wünschen u.v.a.m. lassen sich aus den Eingaben rekonstruieren.

Eingaben sind als Quelle für mentale Traditionsbestände und den Wandel von Norm- und Wertvorstellungen besonders aussagekräftig. Sie geben einen Einblick in das Leben derjenigen, die in anderen archivalischen Quellen kaum zu Wort kommen. Im Unterschied zu lebensgeschichtlichen Interviews, wie sie die Oral History nutzt, ist das Erlebte in den Eingaben noch frisch in der Erinnerung oder vielleicht sogar im Affekt aufgeschrieben. Es schreiben Personen, die sonst nie auf den Gedanken kommen würden, ihre alltäglichen Routinen und deren Störungen zu Papier zu bringen. Die Nähe zum Ereignis bei der Niederschrift und die personelle Identität von Betroffenen und Eingabensachverständigen macht die Eingabe zu einer exponierten qualitativen Quelle, um erfahrungsgeschichtliche Zusammenhänge zu rekonstruieren.

Eingabenbestände sind mehr oder weniger umfangreich in den Archiven Ostdeutschlands überliefert. Eine sehr große und für Teilbereiche weitgehend vollständige Sammlung fand sich im Stadtarchiv Chemnitz. Auf die Auswertung dieses Bestandes konzentriert sich die vorliegende Arbeit, wobei zu vergleichenden Zwecken auch Eingabenüberlieferungen aus anderen Archiven herangezogen wurden.

Diese Arbeit wurde erst durch die hervorragende Unterstützung des Stadtarchivs Chemnitz möglich. Ein besonderer Dank gilt Birgit Schubert, die unermüdlich große Mengen an Eingabenakten für die Nutzung zugänglich machte. Auch der Leiterin des Archivs, Gabriele Viertel, möchte ich danken. Sie ermöglichte mir überhaupt erst, die Eingaben zu sichten.

Mit Brunhilde Hanke, der ehemaligen Oberbürgermeisterin von Potsdam und Staatsratsmitglied, Karl Bönninger, Emeritus für Verwaltungsrecht an der Universität Leipzig und Julius Leymann, ehemaliger Mitarbeiter der Rechtsabteilung des Staatsrates führte ich Zeitzeugeninterviews. Sie gaben mir viele Hintergrundinformationen und wertvolle kritische Hinweise. Kurt Merkel hat die Arbeit in verschiedenen Stadien lektorierend betreut und mit Ina Merkel befand ich mich in einem langjährigem Diskussionsprozeß. Martina Weyrauch und Jochen Geyer verdanke ich interessante Einsichten in verwaltungspraktische und rechtstheoretische Zusammenhänge. Rudolf Boch bot mir überhaupt erst die Möglichkeit, an seinem Lehrstuhl eine Arbeit zur Geschichte der Eingaben zu realisieren und begleitete mit großer Akribie und vielen Hinweisen diese Arbeit.

1. Einleitung

Die Eingabe war in der DDR ein Instrument zur Bewältigung von Konflikten zwischen Bürgern und Staat. Es gehörte zu den Besonderheiten der sozialistischen Gesellschaft, daß so gut wie alle Bereiche des öffentlichen Lebens – angefangen von der Wohnungsverwaltung über die Volksbildung, die volkseigenen Betriebe, Handel und Versorgung, Reisetätigkeit bis hin zu Medien usw. – staatlich verwaltet wurden. In diesem Sinne mußte sich der Staat für die Alltagsorgen und Probleme seiner Bürger verantwortlich fühlen und sie zu lösen suchen. Er wurde im Gegenzug auch von seinen Bürgern in die Pflicht genommen. Diese gesellschaftlichen Verhältnisse waren eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren der Eingabe.

In dieser Arbeit soll vor allem der Frage nachgegangen werden, welche Handlungsmöglichkeiten den Individuen mit der Eingabe offen standen und wann, wofür, und mit welchem Erfolg Eingaben genutzt wurden, um die Differenz zwischen empfundener Normalität und erlebter Realität auszugleichen. Die Frage, worin Konflikte bestanden und wie sie gelöst bzw. ausgetragen wurden, ist ein wichtiger Zugang, um etwas über die Funktionsweise der Eingabe zu erfahren. Ziel der Arbeit ist es, diese spezifische Form der Kommunikation und der Konfliktlösung zwischen Bürgern und Staat zu untersuchen und danach zu fragen, welche Bedeutung sie im Alltag hatte und inwiefern sie als Massenphänomen die Gesellschaft geprägt hat.

Im Unterschied zu bisherigen Untersuchungen zur Geschichte der Eingabe, die sich vor allem auf die 80er Jahre beschränkten, wurden für die vorliegende Dissertation erstmals umfangreiche Quellenbestände von 1945 bis 1990 gesichtet und ausgewertet. Die in dieser Arbeit verwendeten Quellen lassen sich in drei Gruppen gliedern.¹ Die erste Gruppe besteht aus Akten der Partei- und Staatsführung, die hauptsächlich im Abschnitt zur Geschichte der Eingabengesetzgebung in der DDR verwendet wurden. Als Schwerpunkte sind die Aktenbestände der Präsidialkanzlei, des Staatsrats, der Volkskammer und des Ministerrates zu nennen. Die zweite Gruppe der benutzten Quellen besteht aus Aktenbeständen, in denen Eingaben überliefert sind.² Sie waren Grundlage für die in

1 Eine Liste der verwendeten Signaturen befindet sich in der Anlage IV.

2 Ausführlich wird zum Quellenbestand der Eingaben auf S. 242 ff. eingegangen.

Abschnitt zwei durchgeführten Inhaltsanalysen. Schwerpunkt bilden dabei die Eingaben an die Abteilungen des Rates der Stadt Chemnitz/Karl-Marx-Stadt. Ergänzt wurden sie durch Akten zu Eingaben der SED-Bezirksleitung Karl-Marx-Stadt, des Bürgermeisters und der Abteilung Handel und Versorgung Berlin, der Fernsehsendung PRISMA beim Deutschen Fernsehfunke, des MfS Karl-Marx-Stadt und des Bürgermeisters der Gemeinde Euba.

Folgende Archive wurden für die Arbeit besucht: Sächsisches Staatsarchiv Außenstelle Chemnitz (sSAC), Stadtarchiv Chemnitz (SAC), Archiv des Bundesbeauftragten für Unterlagen der Staatssicherheit Chemnitz (BStU-C), Bundesarchiv Potsdam, Bundesarchiv Außenstelle Berlin (SAPMO-Barch, ZPA bzw. BAB), Bundesarchiv Außenstelle Coswig (BAC), Sächsisches Hauptstaatsarchiv Dresden (sHSAD), das Archiv des Statistischen Bundesamtes (ASB) und das Landesarchiv Berlin (LAB). Es wurden über 1.200 Signaturen verwendet, davon sind alleine 687 Akten mit Eingaben. Eine dritte Gruppe verwendeter Quellen besteht aus Interviews, die ich mit verschiedenen Zeitzeugen geführt habe und die als Transkription vorliegen. Weiterhin gingen Zeitungs- und Zeitschriftenartikel in die Untersuchungen ein.

Aus der Spezifik der Quellen ergab sich eine Teilung der Arbeit, in der sich zwei unterschiedliche Untersuchungsebenen abbilden. Im ersten Teil der Arbeit wird die Entwicklung der Eingabe als Institution historisch rekonstruiert. Diesem Teil sind Vorüberlegungen zur Geschichte der Petition und zur Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit – den zwei historischen Vorläufern der Eingabe – vorangestellt. Daran anschließend wird aus der Perspektive der Staats- und Parteiführung untersucht, welche Rolle die Eingabe für ihr Verständnis von Verwaltung, Recht und Demokratie spielte. Diesem Komplex wird in der Arbeit vor allem anhand der Geschichte der Eingabengesetzgebung und der in diesem Zusammenhang geführten Diskurse nachgegangen. Hierbei ist es besonders interessant herauszufinden, inwiefern die Eingabe als Mittel der Konfliktregulierung zwischen Regierung und Bürgern funktionierte und worin ihre Möglichkeiten und Grenzen bestanden.

Aus der Perspektive der Bürger hatten Eingaben anders gelagerte Funktionen. Es gab die unterschiedlichsten Motive, eine Eingabe zu schreiben. Eingaben wurden eingesetzt, um Alltagsprobleme zu lösen, um das Nichteinverständnis mit Entscheidungen der Verwaltung oder der Regierung

zu bekunden, um Vorschläge zu unterbreiten, um über Mißstände gesellschaftlicher Art zu informieren, um Behörden in Bewegung zu setzen, um Sonderzuteilungen zu ergattern oder einfach nur, um psychischen Druck abzubauen. Um die Bedeutung von Eingaben aus der Perspektive der Bürger zu rekonstruieren, werden im zweiten Teil der Arbeit die Eingaben selbst einer quantitativen und qualitativen Analyse unterzogen. Hierbei werden die verschiedenen rhetorischen Strategien untersucht, die beim Schreiben von Eingaben praktiziert und tradiert wurden, so daß man sogar von einer regelrechten Eingabekultur sprechen kann.

Bei der sozialhistorischen Untersuchung der Eingaben liegt der Schwerpunkt einerseits bei ihrer rechtlichen Konstruktion und Wirkung, und zum anderen bei ihrer kulturellen Verankerung. So lassen sich anhand der Eingaben die Vorstellungen von Normen, Werten und Moralvorstellungen sowohl der Eingabenschreiber, als auch der Entscheidungsträger untersuchen. Zum anderen ist die Eingabe selbst nicht nur als ein Rechtsmittel, sondern vor allem als ein kulturelles Instrument zur Konfliktbewältigung interessant.

Die Zweiteilung der Arbeit ergab sich folgerichtig aus der Spezifik der Quelle Eingabe. Sie ermöglichte nicht nur, sondern forderte geradezu den Wechsel der Perspektive. In einmaliger Weise treffen hier die unterschiedlichen Akteure einer Gesellschaft aufeinander und bieten dem Historiker die Möglichkeit, anhand konkreter Konfliktsituationen gesellschaftliche und lebensweltliche Konzepte zueinander in Beziehung zu setzen.

1. 1. Die Eingabe in der DDR. Zum Forschungsstand

Die Geschichte und Funktion der Eingabe wurde vor 1989 in der DDR hauptsächlich von Rechtswissenschaftlern erforscht.³ Eingaben wurden von ihnen als unbürokratische Form gewertet, Probleme zwischen Staat und Bürger zu klären und damit der Verwaltungsgerichtsbarkeit – die bürokratisch und nicht bürgernah sei – gegenübergestellt. Im offiziellen Wortlaut der DDR waren Eingaben ein Ausdruck sozialistischer Demokratie. Ihre hohe Zahl wurde als das Vertrauen der Bevölkerung zu ihrem Staat interpretiert.

Zum Thema Eingabe lassen sich in DDR-Publikationen bis 1989 mehr als 60 wissenschaftliche Aufsätze finden, die fast ausschließlich in einem

3 So Wolfgang Bernet 1978, Karl-Heinz Kühnau 1969, Wilhelm Hafemann 1966 u.a.

staatsrechtlichen und seltener in einem verwaltungsrechtlichem Kontext publiziert wurden. Grob lassen sich diese Arbeiten drei Schwerpunkten zuordnen. Einen Schwerpunkt dieser Arbeiten bilden die Untersuchungen zur Bedeutung der Eingabe für die staatliche Leitungstätigkeit.⁴ Andere Arbeiten untersuchen die Bearbeitung, Auswertung und Beantwortung von Eingaben.⁵ Diese Aufsätze enthalten oft Hinweise für die konkrete Arbeit und sind sozusagen als Leitfaden für die praktische Arbeit bei der Bearbeitung und Auswertung der Eingaben gedacht. Einen dritten Schwerpunkt bilden Publikationen, die sich mit der Bedeutung der Eingabe für die kommunalen Volksvertretungen und ihre Rolle innerhalb der sozialistischen Gesetzlichkeit beschäftigen.⁶

Die vorliegende Dissertation konnte von diesen Arbeiten profitieren, weil die Eingabe dort in einem juristischen Kontext interpretiert wird. Aber auch aus kulturhistorischer Perspektive waren die hier gewonnenen Erkenntnisse wichtig.

Nach 1989 haben wiederum vor allem Rechtswissenschaftler wie Wolfgang Bernet und Inga Markovits die Eingabengesetzgebung der DDR als ein nichtjustitierbares Werkzeug beschrieben, das rechtsunsicher sei, weil hier der Verwaltungsapparat selbst Urteile über die Rechtmäßigkeit seiner Entscheidungen fällen würde. Die Eingaben werden in ihren Arbeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenübergestellt, die sich einerseits bürokratisch an Fristen, Formen und Instanzen hielte, andererseits jedoch eine unabhängige Instanz darstelle.

Auch aus politikwissenschaftlich- bzw. politikhistorischer Sicht sind nach 1989 erste Arbeiten zur Eingabe erschienen, die die Eingabe in die Reihe totalitärer Herrschaftsinstrumente stellen.⁷ Diese Arbeiten beschränken sich in der Darstellung jedoch auf die 80er Jahre.

4 Hierzu u.a. Bernet, Wolfgang: 1980; 2/1980, S. 13-23; 5/1981, S. 732-741; Bönninger, Karl/Schönrath, Traute, 1/1972, S. 20-33; Ellinger, Johannes (Hg.), 1967; Ellinger, Johannes, Schaefer, Lange, 1971; Görlitz, H./Lange, E./Petzold, S./Schaefer, O., 1965; Hafemann, Wilhelm, 1966; Hönl, Karl, 6/1953, S. 708 ff; Kleinert, Kurt, 10/1984, S. 393-395; Kühnau, Karl-Heinz, 1969; Opitz, Rolf/Schüßler, Gerhard, 3/1978, S. 220-227.

5 Fiedler, Elisabeth, 15/1987, S. 93-95; Gerlach, Manfred: 3/1964, S. 5 ff; 48/1969, S. 12-16; Gotsche, Otto, 8/1961, Kleinert, Kurt, 10/1984, S. 393-395; Klemm, Werner/Naumann, Manfred, 1977; Menzel, Wolfgang, 1956; Menzel, Wolfgang/Grimm, Frank, 1963; Ritter, Traudel, 1972.

6 Bernet, Wolfgang: 1978; 2/1991, S. 33-41; Bernet, Wolfgang/Schöwe, Axel/Schüler, Richard, 7/1988, S. 282-284; Kehmann, Horst/Pohl, Heidrun, 1/1986, S. 11-19; Krüger, Wolfgang, 1988; Lieske, Helga/Nissel, Reinhard, 3/1984, S. 96-98; Kühnau, Karl-Hein, 1969; Menzel, Wolfgang, 1961, S. 376-382.

Die Geschichte der Eingabe und ihrer Praxis wurde bisher nicht in umfassender Form untersucht,⁸ insofern begibt sich die vorliegende Arbeit in mehrfacher Hinsicht auf Neuland: Einmal bei der Rekonstruktion der Rechtsgeschichte der Eingabe, zum zweiten bei dem Versuch einer Institutionengeschichte, und zum dritten, indem nach der kulturellen Bedeutung des Eingabenschreibens als lebensweltliche Praxis gefragt wird, um die kulturhistorische Dimension zu untersuchen. Im Folgenden sollen vor allem die Grundzüge der rechtswissenschaftlichen Diskussion umrissen werden. Alle dabei aufgeworfenen Fragen werden im weiteren Verlauf der Arbeit wieder aufgegriffen und ausführlich diskutiert.

Stellvertretend für die zeitgenössische Beschäftigung von DDR-Rechtswissenschaftlern mit der Eingabe sollen hier die Arbeiten von Wolfgang Bernet vorgestellt werden. Sowohl seine Dissertation als auch spätere Aufsätze zur Eingabe, die teilweise nach 1989 publiziert wurden, bieten die Möglichkeit, das Spektrum bisheriger rechtswissenschaftlicher Zugänge zu verdeutlichen.

Wolfgang Bernet untersucht in seiner Dissertation von 1978 „Staatliche Leitung und Sicherung der Bürgerrechte“ mit einem rechtswissenschaftlich orientierten Fokus die Eingaben in der DDR. In seiner Arbeit beschäftigt er sich mit verschiedenen juristischen Instrumenten gegenüber der Verwaltung. Seine Studie behandelt daher unter anderem die Rolle der Verwaltungsgerichte und der Eingabe.

Die Dissertation ist vor dem Hintergrund der Situation des Verwaltungsrechts in der DDR zu lesen. In der DDR haben Rechtswissenschaftler seit der „Babelsberger Konferenz“⁹ im Jahre 1958 dafür gekämpft, Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Rechtsprechung der

7 Gemeint sind hier das 1996, im Rahmen des „Forschungsverbundes SED-Staat“ entstandene Arbeitspapier von Jochen Staadt, „Eingaben. Die institutionalisierte Meckerkultur in der DDR. Goldbrokat, Kaffee-Mix, Büttreden, Ausreiseanträge und andere Schwierigkeiten mit den Untertanen.“, der Aufsatz von Jonathan Zatin in ZfG 1997/10, S. 902-917, „Ausgaben und Eingaben. Das Petitionsrecht und der Untergang der DDR“ sowie der Beitrag von Ilko-Sascha Kowalczyk zu „Artikulationsformen und Zielsetzungen von widerständigem Verhalten in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft“ (Frankfurt am Main 1994).

8 Anzumerken sei die Magisterarbeit von Oliver Werner: „Eingaben und Eingabenbearbeitung in der DDR am Beispiel der SED im Bezirk Leipzig 1988-1989“ am Historischen Seminar der Uni Leipzig. Diese Arbeit beschränkt sich auf die Untersuchung der Eingaben an die SED-Bezirksleitung Leipzig. Die Spezifik von SED-internen Eingaben wird von ihm jedoch fälschlicherweise der die Funktion der Eingaben in der DDR insgesamt verallgemeinert.

9 Vgl. W. Ulbricht, 1958, S. 35 f.

DDR zu reetablieren.¹⁰ Seit 1957 wurde auch an den Universitäten kein Verwaltungsrecht mehr gelehrt.¹¹ Erst in den Jahren 1973/74 kehrte das Lehrfach Verwaltungsrecht an die Universitäten zurück.

Bernets Überlegungen zur Verwaltungsgerichtsbarkeit unterstützen die mittlerweile gängige These, daß die Eingabe in der DDR als ein Ersatz für die abgeschaffte Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt wurde. Seine Dissertation bewegt sich dabei in einem heiklen Spannungsfeld. Einerseits kritisiert er die bürgerliche Rechtspraxis und andererseits lobt er die Vorteile unabhängiger Verwaltungsgerichte und anderer Rechtsmittel im Hinblick auf die Rechtssicherheit der Bürger. Äußerungen, wie beispielsweise die, daß das bürgerliche Nachkriegsverwaltungsrecht den Positivismus nicht überwunden hätte,¹² oder, daß das Beschwerderecht dazu diene, den der bürgerlichen Gesellschaftsordnung innewohnenden Graben zwischen der machtausübenden Minderheit und der machtlosen Mehrheit zu kultivieren und in seiner Ausgestaltung dazu beizutragen, ein Scheinbild der Demokratisierung zu erhalten,¹³ bilden den einen Pol seiner verwaltungsrechtlichen Überlegungen.

„Sie (die Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Vf.) war von Anfang begleitet von dem rechtsideologischen Bemühen der Bourgeoisie, dem aufstrebenden Imperialismus zu helfen. Die heutige Hypertrophierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der BRD ist weiter nichts als eine Sicherung der ungeteilten Macht der Bourgeoisie und dient damit objektiv der Unterdrückung der werktätigen Massen. Dabei ist das angelsächsische System in der gleichen Richtung zu bewerten. Beide Systeme sind der bourgeoisen Macht nützlich, indem sie die Verwaltung als Hauptstütze dieser Macht sichern und kultivieren.“¹⁴

Abgesehen von solchen ideologischen Einlassungen erweist sich insbesondere das Kapitel „Die Überwindung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der antifaschistisch-demokratischen Revolution“¹⁵ als sehr informativ. Hier

10 Trotzdem wurde Verwaltungsrecht unter dem Titel Staatsrecht II oder Leitungsrecht weitergelehrt. Anfang der 70er Jahre gelang es Karl Bönninger auch wieder entsprechendes Lehrmaterial herauszubringen. (Genauer dazu: Bönninger, Karl, 1993, S. 203 f.) Erst im Juli 1989 trat das Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen vom 14. Dezember 1988 (in: GBl. I 28/1988, S. 327.) in Kraft.

11 Staats- und Verwaltungsrecht wurde gegen den Widerstand der Verwaltungsrechtler zusammengelegt.

12 Bernet, 1978, S. 86.

13 Ebenda, S. 189-190.

14 Ebenda. S. 366.

15 Ebenda, S. 366 ff.

weist er am Beispiel des OVG Thüringen nach, daß sich Verwaltungsgerichtsbarkeit in der neuen Gesellschaftsordnung mehr und mehr als Hemmschuh der antifaschistisch-demokratischen Umwälzung herausstellte. So schildert er Fälle, bei denen das OVG Verwaltungsentscheidungen aufhob, weil gegen Rechtsnormen verstoßen worden wäre. Da die Anweisung an die Verwaltung von der Volksvertretung kam, setzte das OVG indirekt Weisungen der Volksvertretung außer Kraft.

Parallel zur Darstellung bürgerlichen Verwaltungsrechts entwickelt Bernet Grundlinien sozialistischen Verwaltungsrechts. Die Abschaffung der Verwaltungsgerichte 1953 bedeutet für ihn die Überwindung der bürgerlichen Gewaltenteilung.¹⁶ Endlich sei die Volksvertretung das „oberste gewählte staatliche Machtorgan.“

Er entwirft ein Modell, in dem Gerichte den Volksvertretungen untergeordnet werden sollen. Um das zu gewährleisten, sollen Mitglieder der Gerichte durch die „Volksvertretungen oder unmittelbar durch die Bürger gewählt werden“¹⁷. Zudem sollen die Gerichte gegenüber der Volksvertretung rechenschaftspflichtig sein. Um „das Prinzip der Einheit der sozialistischen Staatsmacht“ nicht in Frage zu stellen, sollen Gerichte keine Entscheidungsgewalt über Rechtsakte der Volksvertretung besitzen, „sondern über die des vollziehend-verfügenden Apparates der Volksvertretung“¹⁸. Dadurch wäre es einem Gericht nicht möglich, einen Beschluß der Volksvertretung indirekt aufzuheben, indem bei einer Verwaltungsklage ein Verwaltungsakt aufgehoben wird, weil er beispielsweise gegen die Verfassung verstoßen würde.¹⁹

Bernet plädiert in seiner Arbeit – und das ist der andere Pol – für die Wiedereinführung des Verwaltungsrechts in der DDR. Bestätigung meint er dabei aus den Direktiven des VIII. Parteitags der SED 1971 und von sowjetischen Rechtswissenschaftlern zu erhalten. Und auch eine Verwaltungsgerichtsbarkeit findet er, trotz der oben zitierten Einwürfe, wichtig. So meint er, daß im Gesetz über das gerichtliche Verfahren in Zivil-, Fami-

16 Die Gewaltenteilung sollte in der sozialistischen Gesellschaft aufgehoben werden. Dafür sollte die Volksvertretung als oberstes Machtorgan über Verwaltungen und Judikative stehen.

17 Bernet, 1978S. 397.

18 Ebenda, S. 399.

19 In Westeuropa gibt es nur in der Bundesrepublik Deutschland die Rechtskonstruktion, daß ein Gericht die Beschlüsse der höchsten Volksvertretung mit dem Verweis auf die Verfassung aufheben kann. Prominentestes Beispiel der jüngsten Geschichte ist der § 218 BGB.

lien-, und Arbeitsrechtssachen – Zivilprozeßordnung – vom 19. Juni 1975²⁰ „... zum ersten Mal eine Kompetenz der ordentlichen Gerichte für Streitigkeiten zwischen staatlichen Organen und Bürgern statuiert wurde“; und überlegt: „Welche rationalen Argumente sind nun einzuführen, um eine Weiterentwicklung auf diesem Gebiete zu erreichen?“²¹ Notwendig wäre diese „Weiterentwicklung“, weil die Verantwortung der Bürger wachsen würde und, um Bürgerrechte wahren zu können. Schließlich zählt er Vorteile auf, die ein Gerichtsverfahren in Streitfällen zwischen Bürger und Staat hätte: Das Verfahren sei öffentlich, Gerichte seien unvoreingenommen und Urteile würden von einem (Richter)kollektiv gefällt werden, „was stabile Entscheidungen im Interesse der sozialistischen Gesetzlichkeit auf dem Gebiet der staatlichen Leitung“²² ermöglichen würde.

Kommen wir zu Bernets Untersuchungen der Eingabe in der DDR. Er sieht die Eingabe als ein Rechtsmittel an, das in die Tradition der verwaltungsin-
ternen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe, wie Gegenvorstellung, Widerspruch, Rekurs, Beschwerde usw., einzuordnen sei.²³ Die Eingabe setzt er gegen die förmlichen Rechtsmittel des bürgerlichen Verwaltungsrechts:

„Die förmlichen Rechtsmittel sind in praxi mit einem Wust an Formvorschriften beladen, die ihr Einlegen erschweren und somit oft zum Brot der Advokaten machen. Die Einhaltung der unbedingten Schriftform – in Ausnahmen ist die Erklärung zu Protokoll zulässig –, die Kenntnis des Instanzenzuges und die Wirkung der Beschwerde sind wie andere Elemente für den juristischen Laien oft ein verschlossenes Buch. Auch die ausdrückliche Berufung im bürgerlichen deutschen Recht auf ein Spezialgesetz ist für den Adressaten nicht hinreichend aussagekräftig, wann er welche Rechtsmittel gegen die Verwaltung einsetzen kann.“²⁴

Und noch auf einer zweiten Ebene sieht er für die Eingabe in der DDR eine wichtige Funktion: So zielt ein Großteil seiner Argumentationen darauf ab, zu belegen, daß Kritik an Leitungstätigkeit und Mitbestimmung

20 GBl. I, S. 533

21 Bernet, 1978, S. 404.

22 Ebenda, S. 407-408.

23 Ein weiterer Schwerpunkt in Bernets Arbeit ist die Auseinandersetzung mit der Praxis. Da die Untersuchung territorial und zeitlich sehr begrenzt ist, soll sie hier nicht weiter vorgestellt werden.

Auf Bernets Darstellung der Eingabenpraxis in anderen sozialistischen Ländern wird an geeigneter Stelle in dieser Arbeit eingegangen.

24 Bernet, 1978, S. 188.

der Bevölkerung über ihr Beschwerderecht wertvolle Triebkräfte der Gesellschaft seien. Eingaben in diesem Sinne hätten folgende Bedeutung:

- „1. Sie sind e i n e Form der Beteiligung der Volksmassen an der Machtausübung.
2. Sie sind e i n Mittel für den Ausdruck der öffentlichen Meinung und des Bewußtseinsstandes.
3. Sie sind e i n e Quelle der Information für den Leiter und ein Maßstab für die Richtigkeit der Beschlüsse und die Qualität der Leitungstätigkeit.
4. Sie sind e i n e Möglichkeit der Erschließung von Reserven und e i n e Form der gesellschaftlichen Kontrolle“²⁵

Bernet stellt die Eingabe bei dieser Aufzählung ihrer Vorzüge nicht in den Kontext eines universellen Verwaltungsbeschwerderechts, sondern vielmehr in den der demokratischen Formen. Das Verwaltungsrecht grenzt er auch deutlich bei der Untergliederung des Eingabenrechts in der DDR aus. In Auseinandersetzung mit den Strukturierungsvorschlägen Bönningers und Schönraths, die 1972 in STAAT UND RECHT einen Aufsatz über das „Beschwerderecht (als) – Instrument zur Wahrung der Rechte der Bürger und zur weiteren Verbesserung der staatlichen Leitungstätigkeit“ publizierten, gliedert er die Funktionen der Eingabe in:

- ein „förmliche(s) Rechtsmittel gemäß dem zitierten Gesetz von 1971 und einer entsprechenden Verordnung des Ministerrates sowie anderer Rechtsakte.“
- Beschwerden „gemäß § 1 Abs. 1 der Eingabengesetzes von 1975.“²⁶

Bernet unterstützt mit dieser Unterteilung die Trennung von Rechtsmitteln und Eingaben im herkömmlichen Sinne. Rechtsmittel wieder einzuführen, sieht er als Fortschritt in Richtung eines wiedererstarkenden Verwaltungsrechts.

Bönninger und Schönrath ordnen der Eingabe zwei Funktionen zu: zum einen als Rechtsmittel gegen Verwaltungsentscheidungen und zum anderen als Medium einer Öffentlichkeit, um generelle Entscheidungen auf den Prüfstand der öffentlichen Meinung im wahrsten Sinne des Wortes zu stellen:

„Die Funktion der Beschwerde als Eingabe ist eine andere als die der Rechtsmittel. Sie hat in erster Linie die Funktion, die demokratische Teilnahme der Bürger und Kollektive an der staatlichen Leitung zu garantieren und so die Leitungstätigkeit der staatlichen Organe ver-

25 Ebenda, S. 224-225.

26 Ebenda, 236.

bessern zu helfen, eine gesellschaftliche Kontrolle auszuüben und die Interessen und Rechte der Bürger und Kollektive zu sichern. (...)

Man kann die Eingabenbeschwerde als Willenserklärung eines Bürgers (oder eines Kollektivs) bezeichnen, mit der er Aufgabenstellungen der Staats- und Wirtschaftsorgane oder deren Realisierung, von Staats- und Wirtschaftsorganen zu verantwortende Zustände, Arbeitsweise oder Verhalten von Staats- und Wirtschaftsfunktionären kritisiert und fordert diese Mängel abzustellen.²⁷

Bönningers und Schönraths „Eingabenbeschwerde“ scheint sich am Leitbild bürgerlichen Petitionsrechts als Instrument basisdemokratischer Mitbestimmung zu orientieren. Im Unterschied zur Petition favorisieren die Autoren jedoch den kurzen Weg zwischen Verwaltung und Bürger. Sie sehen die Eingabe als ein Korrektiv staatlicher Entscheidungen. Bernet setzt dagegen:

„Den scheinbar unbeteiligten Dritten in eine Randlage ohne förmliche Rechtsmittel zu manövrieren und ihn dann mittels eines Kunstgriffes (Eingabenbeschwerde als allgemeiner Rechtsbehelf) auszurüsten, entspricht nach m. E. nicht optimal der aktiven Stellung der Bürger der sozialistischen Gesellschaftsordnung.“²⁸

Er favorisiert daher eine möglichst explizite Definition von Rechtsmitteln gegen Verwaltungsentscheidungen bis hin zur Wiedereinführung von Verwaltungsgerichten.

In den Publikationen nach 1989 reduziert Bernet seine Auffassung von Eingabengesetzen und Verordnungen im wesentlichen darauf, daß sie nur ein Mittel gewesen seien, „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.“²⁹ Im Gegensatz dazu würde das Verwaltungsrecht den Bürgern ermöglichen, „ihre subjektiven öffentlichen Rechte durch rechtsförmige Verfahren würdevoll, selbstbewußt, kulturvoll und demokratisch durchzusetzen“³⁰. In seiner Darstellung verläßt er hier die juristische Ebene und argumentiert mit Adjektiven, die im Kontext kultureller Werte stehen.

Bernet stellt bei der Beurteilung der Eingabe zwei wesentliche Argumente gegenüber. Einerseits sei es leichter, sich mit einem nichtförmlichen Anschreiben an eine beliebige Instanz zu wenden, die dieses Anschreiben

27 Bönninger/Schönrath, 1972, S. 24.

28 Bernet, Wolfgang, 1978, S. 246.

29 Bernet, Wolfgang, 1990, S. 154.

30 Ebenda, S. 153.

als Eingabe an die zuständigen Stellen weiterleitet und verpflichtet ist, bürgernah innerhalb bestimmter Fristen zu antworten. Der Rechtsweg der Verwaltungsklage blieb dabei bis 1989 für den überwiegenden Teil der Verwaltungsentscheidungen verschlossen.

Im Unterschied dazu verspreche das Verwaltungsgericht eine unabhängige Kontrolle und Korrektur von Verwaltungsentscheidungen. Das Ideal der Gewaltenteilung sei damit weitgehend erfüllt und dem Bürger würde ein wirksames Instrument in die Hand gegeben, um sich gegen Verwaltungsakte zur Wehr setzen zu können. Der Klageweg kann „aber auch für den Bürger härter sein, weil die auf ihm gesprochenen Urteile mit Eingaben nicht mehr anfechtbar sind“.³¹ Außerdem sei es für den Bürger und Rechtslaien, der sich gegen Verwaltungsentscheidungen durchsetzen will, schwieriger, „stringente Fristen, Instanzenzüge, Formen, Begründungen etc.“ zu kennen und auch einzuhalten.

Im Grunde wichtet Bernet die formale, mit Kosten verbundene jedoch unabhängig entscheidende Verwaltungsgerichtsbarkeit gegen eine einfache, an keine Form und Fristen gebundene, nur ein Porto kostende, jedoch andererseits juristisch nicht einklagbare Eingabenordnung auf. Dabei kommt er zu dem Schluß, daß bei einer Gegenüberstellung von Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Eingabengesetzgebung, der Rechtsweg der bessere, „weil gerechtere Weg“ sei.³² Die direkte Gegenüberstellung von Eingabe und Verwaltungsgerichtsbarkeit als vergleichbare juristische Kategorien, greift m. E. zu kurz. Es handelt sich bei der Eingabe ja gerade um ein Instrument, das unterhalb formellen Rechts seine Geltung entfaltet. Verwaltungsgerichtsbarkeit und Eingabe sind keine einander ausschließenden Alternativen. Gerechtigkeit ist eine kulturelle Kategorie und läßt sich nur idealtypisch mit Hilfe der Rechtssprechung durchsetzen. Vielmehr ist die Eingabe, die sich gerade auf kulturelle Werte der Gesellschaft bezieht, ein geeignetes Instrument, Gerechtigkeit als moralischen Wert in den Prozeß der Konfliktlösung einzubringen. Besondere Bedeutung erhält die Eingabe, wenn es darum geht, bei Entscheidungen Ermessensspielräumen zu beeinflussen, oder einen Beklagten dazu zu bringen, von seinem gesetzlichen Recht aus „Kulanz“ Abstand zu nehmen. Zudem fällt bei dieser Betrachtungsweise eine wesentliche Funktion der Eingabe, nämlich als Korrektiv politischer Entscheidung, heraus.

31 Ebenda, S. 161.

32 Ebenda, S. 161.

Das Prinzip Eingabe eröffnete den Bürgern die Option, Konflikte mit der Verwaltung informell auszuhandeln. Vorhandene Verwaltungsgerichte hätten sicherlich die Rechtssicherheit der Bürger erhöht. Beide Instanzen schließen sich daher nicht aus.

Der Erfolg informeller Konfliktregulierung läßt sich nicht allein aus der juristischen Logik herleiten. Hier spielen kulturelle Normative eine Rolle, die die Individuen innerhalb einer Gemeinschaft im Rahmen der gesellschaftlich festgelegten Standards und Normen agieren läßt. Offensichtliches Überschreiten dieser Limits wurde in der DDR bevorzugt mit Hilfe von Eingaben gerügt.

Weitere wichtige Befunde in diese Richtung liefern auch die Untersuchungen von Inga Markovits, einer Rechtswissenschaftlerin von der University of Texas, School of Law in Austin.

Auch Markovits vergleicht die Vor- und Nachteile der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit denen der Eingabe. In einem Aufsatz von 1987 grenzt sie den Rahmen, in dem Verwaltungsklagen in der Bundesrepublik Deutschland überhaupt zulässig sind, folgendermaßen ein:

„Nur subjektive Rechte (und rechtlich geschützte Interessen) lassen sich vor dem Verwaltungsgericht verteidigen, nur solche Ansprüche, die des Klägers eigene Gesundheit oder Selbstentfaltung, seine eigenen finanziellen Interessen zum Gegenstand haben. Anliegen, die der Einzelne als Mitglied der Gesellschaft mit anderen teilt, lassen sich nur im politischen Prozeß oder allenfalls durch Petitionen, also durch Bittgesuche ohne jeglichen Druck, zur Geltung bringen. Gerichtsschutz erhalten gesellschaftlich motivierte Anliegen nur dann, wenn sie sich sozusagen als subjektive Rechte verkleiden lassen: wenn etwa ein Gegner der Kernenergie behaupten kann, ein geplanter Reaktor gefährde seine persönliche Gesundheit. Unsere Verwaltungsgerichte schützen uns als Egoisten und nur als Egoisten. Wenn allerdings ein Verwaltungsakt private Rechte verletzt, ist der Betroffene zu weitreichendem Schutz berechtigt und es kann sein, daß sogar Millionenprojekte des Staates um der Rechte eines einzigen Bürgers Willen zu Fall gebracht werden können.“³³

Weder gesellschaftlich relevante Angelegenheiten, wie Umweltprobleme, noch nicht rechtlich gesicherte Interessen, wie einen Arbeitsplatz oder soziale Leistungen, die die Verwaltung auf Grund ihres Ermessens nicht gewährt, lassen sich über Verwaltungsgerichte einklagen.

Nicht die Rechte der Bürger, sondern „Sorgen und Nöte“, so Markovits,

33 Markovits, Inga, 1987, S. 269-270.

sind Termini, die von staatlicher Seite verwendet wurden, um Eingabeninhalte zu beschreiben. Sie deutet diesen Umstand so, daß Bürger und Staat in einem quasi familiären Verhältnis zueinander standen. Und ein solches Verhältnis hätte den Vorteil, bestimmte Interessen durchsetzen zu können, die über den juristischen Weg undenkbar wären.

„Denn die Verwaltung muß ja nicht von der juristischen Begründetheit eines Anspruchs, sondern nur von seiner menschlichen Dringlichkeit überzeugt werden, und das kann — wie mir ein DDR-Kollege einmal sagte — ein Bürger in holpriger, zu Herzen gehender Alltagssprache viel besser als ein Jurist.“³⁴

Auch Markovits betrachtet die Eingabe aus der Ratio der Rechtswissenschaft. Doch sie bezieht hier das Verhalten der Bürger vor Gericht in ihre Überlegungen ein.³⁵

Ungewöhnlich findet sie die geringe Zahl an Zivilrechtsklagen³⁶ und, daß sich Richter in der DDR zunehmend als eine Art Supervisor verstanden hätten:

„So boten die Lüritzer Zivilrechtsakten das Bild einer Streitkultur, die man ohne viele Übertreibung auch als 'Zank-Kultur' beschreiben könnte: persönliche Zusammenstöße von Privatpersonen werden vom Gericht entwirrt und nach Möglichkeit einer einverständlichen Lösung zugeführt. Im Kapitalismus dienen Zivilgerichte vor allem der Eintreibung von Schulden: Anbieter oder Leute mit Geld verklagen in der Regel Verbraucher oder Leute ohne Geld oder — die 'Have's' verklagen die 'Have-not's' und meistens mit Erfolg.“³⁷

Markovits macht es sich mit den vorgefundenen Befunden einfach. Was aus der Logik der eigenen Gesellschaft nicht als rational und sinnvoll deutbar ist, wird bagatellisiert oder desavouiert. Wenn sich vor Gericht nicht die Anwälte um egoistische Interessen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln „fetzen“, wird die andersartige Form, Konflikte zu schlichten, als „Zank-Kultur“ gedeutet. Ihre These, daß Gesellschaften über unterschiedliche Zugänge verfügen, um Konflikte zu regulieren, lassen jedoch die anthropologische Dimension des Phänomens aufscheinen. Der

34 Ebenda, S. 273.

35 Markovits untersuchte Gerichtsakten der Stadt „Lüritz“ einer „ostdeutschen Kleinstadt“ im Norden der DDR.

36 Einige Zahlen zu „Lüritzer“ Zivilrechtsprozessen: 1947=500; 1949=742; 1950=788; 1953=328; 1959=162; 1963=90; 1979=144; 1985=181; 1988= 231 (Markovits, 1997, S. 3-4).

37 Markovits, Inga, 1987, S. 9.

Einblick in zwei Gesellschaftssysteme versetzt sie in die Position, vergleichen zu können. So stellt sie beispielsweise fest, daß die Gerichte – teilweise heftigst ihre Autorität nutzend – immer wieder darauf drängten, daß sich die Prozeßparteien einigen sollten:

„...Einigungen waren sozusagen 'sozialistischer' als streitige Urteile; weniger zänkisch; eher in Einklang zu bringen mit dem Ziel zwischenmenschlicher Solidarität in einer Gesellschaft, in der der Mensch des Menschen Bruder sein sollte. In kapitalistischen Prozessen werden Vergleiche vor allem von Anwälten ausgehandelt und dienen der Risikominderung bei unsicherem Prozeßausgang. In der DDR, wo der Ersatz des Wortes 'Vergleich' durch 'Einigung' auch als Programm zu verstehen war, wurden die Einigungen zwischen Richter und Parteien abgesprochen und dienten der Befriedung, oder zum mindesten der scheinbaren Befriedung, von Mitmenschen.“³⁸

Markovits führt anhand der untersuchten Akten eindrücklich die gravierenden Unterschiede im Lösen von Konflikten in verschiedenen konstituierten Gesellschaften vor. Dabei reflektiert sie anhand des klassischen Konflikts zwischen den „Have's“ und den „'Have-not's“ eine wesentliche Ursache für die Eigenart „kapitalistischer Zivilprozesse“. Diese Überlegungen werfen die Frage auf, inwiefern die Eigentumsverhältnisse für die Formen der Konfliktregulierung bedeutsam sein könnten. Es ist hier eine enge Verknüpfung von Eigentumsform und Rechtsform zu vermuten. Die Besonderheiten der Eingabe könnten mit den staatssozialistischen Eigentumsverhältnissen korrelieren.

Das Gericht als Supervisor zu verstehen, steht quer zu klassischen rechtswissenschaftlichen Topoi. Ob sich jedoch diese Form institutioneller Konfliktregulierung in den Rahmen einer völlig anders gearteten Form von Konfliktkultur einordnet, wird von Markovits nicht untersucht. So deutet sie den Befund, daß Bürger Eingaben an die Gerichte schrieben, mit dem Ziel, einen möglichst außergerichtlichen Lösungsweg vorgeführt zu bekommen, anhand des Vater-Mutter-Kind-Schemas:

„Aber als Zeichen der 'Sorge um den Menschen' behält die Eingabenarbeit der Gerichte bis zum Schluß der DDR zwar nicht numerisch, aber symbolische Bedeutung. Ideologisch gesehen, mußten dem System Eingaben sympathischer als Klagen sein. Eltern sehen es lieber, wenn ihre Kinder sich direkt an sie um Hilfe wenden, als wenn sie sich untereinander in die Haare geraten.“³⁹

38 Ebenda, S. 11.

39 Ebenda, S. 12.

Für die in der DDR praktizierten Formen der Rechtspflege benutzt sie die Metapher des Kinderzimmers. Die DDR hätte ein „Rechtssystem, das in väter- oder mütterlicher Weise die Streitigkeiten seiner Kinder schlichten“ wollte. So gäbe es „brave und ungehorsame Kinder,“⁴⁰ die sich vor allem durch ihre Einstellung zur Arbeit voneinander unterscheiden würden. „Daher die Schlechterbehandlung von Asozialen auf allen Arbeitsgebieten des Gerichts.“⁴¹ Der Geist dieser Metapher zieht sich durch viele ihrer Deutungen.

Markovits verschenkt m. E. wertvolle Befunde, die auf tatsächliche kulturelle Unterschiede in der Konfliktbewältigung verschiedener Gesellschaftssysteme hinweisen. Hierin vielen ethnologischen Analysen fremder Kulturen gleichend, läßt sich aus den Deutungen mehr über die Kultur des Forschers als die Kultur der Beforschten erfahren.

Beide Wissenschaftler liefern eine Vielzahl an Anregungen und Thesen, mit denen sich diese Arbeit auseinandersetzen wird. Im wesentlichen lassen sie sich in zwei Komplexe zusammenfassen:

- Inwiefern ist die Eingabe als Substitut für fehlende Verwaltungsgerichtsbarkeit zu deuten? Worin bestehen ihre rechtlichen Dimensionen? Was sind ihre Möglichkeiten und Grenzen im Unterschied zur Verwaltungsgerichtsbarkeit?
- Welche Rolle spielt die Eingabe als Element einer spezifischen Konfliktkultur? Inwiefern bot sie den Akteuren als informelles Recht die Möglichkeit, selbst über Strategien der Interessensartikulation und -durchsetzung zu bestimmen? Auf welche Traditionen, Rituale und kulturelle Praktiken konnten sie dabei zurückgreifen? Von welchen Normen, Werten und Tabus waren sie beeinflusst? Wie wurde die Eingabe gepflegt und wer tradierte diese Kultur?

Die zweite Gruppe von Wissenschaftlern, die sich mit der Eingabe auseinandersetzt, bewegt sich in einem politikwissenschaftlichen – die zeitgeschichtliche Forschung stark beeinflussenden – Diskurs, dessen Ausgangspunkt in der Auffassung der DDR-Gesellschaft als einer totalitären Diktatur besteht. Hinsichtlich der Eingabe finden sich hier folgende wiederkehrende Deutungsmuster, die in die Klischees des medialen West-Ost-Diskurses eingebettet sind: Das Eingabenrecht sei lediglich ein „kümmerlicher Ersatz“ für den abgeschafften Verwaltungsrechtsschutz, worin

40 Ebenda, S. 16.

41 Ebenda, S. 16.

der „autoritäre Charakter“ des politischen Systems der DDR zum Ausdruck käme. Sie hätte damit den Niedergang des Rechtsbewußtseins befördert. Die Eingabe hätte wesentlich Ventilfunktion gehabt und sei in der Mangelwirtschaft vor allem zur Erlangung persönlicher Vergünstigungen gebraucht worden. Persönliche Beziehungen zu Parteifunktionären hätten die Aussicht auf Erfolg in hohem Maße beeinflußt.⁴²

Von diesen Vorannahmen ausgehend, erforschte auch Jochen Stadt im Rahmen des „Forschungsverbundes SED-Staat“ die Eingabe mit einem politikwissenschaftlich orientierten Ansatz als DDR-spezifisches Phänomen und erlebte dabei diverse Überraschungen. Der Titel „Eingaben. Die institutionalisierte Meckerkultur in der DDR. Goldbrokat, Kaffee-Mix, Büttensreden, Ausreisanträge und andere Schwierigkeiten mit den Untertanen.“ verspricht einen locker gehaltenen Zugang zum Untersuchungsgegenstand.⁴³ Er selbst bezeichnet sein Werk als „ein Nebenprodukt jahrelanger Archivforschung“.⁴⁴ Ein Manko dieser Arbeit sind die häufig fehlenden Quellenangaben der Zitate.

Da Stadt das Quellenmaterial nicht systematisch untersucht hat, kann er sich in seiner Analyse nur auf die zufällig aufgefundenen Einzelbeispiele beziehen. Hier kommt er allerdings zu generalisierenden Interpretationen und teilweise widersprüchlichen Deutungen. So beschreibt er beispielsweise, daß die Kommunikation zwischen Eingabenschreibern und der Staatsführung mit einem „Wahrnehmungsfiler als Immunsystem des SED-Regimes“ versehen gewesen sei. Für Stadt

„offenbart sich im Umgang der Partei- und Staatsinstanzen mit den Eingaben unzufriedener Bürgerinnen und Bürger eine phänomenale Verdrängungsleistung. Durch eine weitestgehend ideologisierte Weltsicht hatte sich das Regime gegen jede nüchterne Erkenntnis gegenüber der von ihr selbst geschaffenen und fortgehend reproduzierten sozialen und politischen Realität immunisiert. Kritische Signale, ja sogar Notrufe, die aus der Lebenswelt der Menschen in das Innere des Machtzentrums gelangten, wurden durch regelrechte Wahrnehmungsfiler von allen systemimmanenten grundsätzlichen Mängelbezügen gesäubert.“⁴⁵

42 Komprimiert finden sich diese Bewertungen beispielsweise bei Friedrich Christian Schröder, 1996, S. 174.

43 Fragwürdig ist, ob die Untersuchung westdeutscher Phänomene, gehalten in ähnlicher Terminologie und analytischem Scharfsinn, überhaupt von Wissenschaftlern zur Kenntnis genommen und ernsthaft diskutiert werden würde.

44 Stadt, 1996, S. 68.

45 Ebenda, S. 5.

Der Befund Staadts trifft für bestimmte Eingabenthemen, wie Westreisen, in den 80er Jahren, sicherlich zu. Unzulässigerweise verallgemeinert er jedoch diesen Befund.

An anderer Stelle kommt er zu dem gegenteiligen Schluß, daß

„...die immer wieder von den zuständigen Einrichtungen der Partei bzw. des Staatsapparates angefertigten Berichte und Analysen über die von Bürgerinnen und Bürgern der DDR schriftlich und mündlich vorgebrachten Beschwerden zeigen, wie genau die Spitzenfunktionäre der Staats- und Parteibürokratie auch aus erster Hand über die Alltagsprobleme der Bevölkerung in Kenntnis gesetzt waren, und wie konstant diese Probleme über alle Jahre verwaltet, sorgfältig registriert, zum Teil gelöst, zumeist aber immer weiter vertagt oder zerredet wurden.“⁴⁶

Abgesehen von dem sich hier ergebenden Widerspruch, wird die durchaus ernstzunehmende Tatsache, daß die Staatsführung via Eingaben genauestens über die Sorgen und Nöte ihrer Bürger informiert war, oberflächlich und einseitig bewertet. Hier stellt sich die Frage, inwiefern die Eingabe als ein wichtiges Korrektiv politischer und administrativer Entscheidungen funktionierte. Daß Eingaben diese Funktion u.a. auch hatten, belegt er selbst anhand verschiedener Beispiele, die er wiederum nur pejorativ deutet. So stellt er Eingaben zur mangelhaften Reifenversorgung vor und kommt zu der Erkenntnis:

„Dem Reifenproblem wurde schließlich mit Hilfe einer allerhöchsten Weisung durch Beschluß des ZK-Sekretariats zu Leibe gerückt.“⁴⁷

In einem anderen Beispiel über die Einführung von Kaffeersatzstoffen stellte er wiederum fest:

„Die anschwellende Protestflut führte bereits in den ersten Wochen nach Einführung der neuen Mischung zu Korrekturen der Rezepturen.“⁴⁸

Diese Beispiele sind für ihn Beleg dafür, „wie 'Fürstenerziehung' à la DDR aussah.“⁴⁹ Die Korrekturfunktion, die die Eingabe in der DDR inne hatte, wird von ihm verniedlicht oder sogar gegenteilig als Voraussetzung für einen totalitär diktatorischen Zugriff gedeutet.

46 Ebenda, S. 4.

47 Ebenda, S. 39.

48 Ebenda, S. 46.

49 Ebenda, S. 38.

„Über die Alltagsprobleme ihrer Staatsbürger wurden die hohen Herren der SED nicht nur bestens informiert, sie haben auch wieder und wieder versucht, in Reaktion auf diverse Versorgungsnöte durch Maßnahmen der Mängelverwaltung und Kaschierung den betrügerischen Staatsbankrott hinauszuzögern. Dabei wirkten sie massiv und in kleinlichster Art und Weise auf die Lebensverhältnisse der ihnen ausgelieferten Bevölkerung negativ und regulierend ein und führten das gesamte Land in ein wirtschaftliches und kulturelles Desaster. Sie wußten, was sie taten, und sie wurden laufend über die Konsequenzen ihres Handelns ins Bild gesetzt. Dafür sorgte ihr eigener vorzüglicher Berichts- und Schnüffelapparat und vor allem die Beschwerdeflut von Seiten der ihnen anbefohlenen Untertanen.“⁵⁰

Das „SED-Regime“ wird von Staadt als ein Zentrum dargestellt, in dem die Akteure permanent Böses aushecken würden. Motive für ihr Entscheiden und Handeln werden nicht gesucht, denn sie liegen ja offensichtlich auf der Hand. Die Akteure in der von Staadt beschriebenen Gesellschaft sind in einer Weise schwarz weiß gemalt, wie man es sonst nur aus dem Märchen kennt. Es sind zum einen die „hohen Herren der SED“, die Unterdrücker, Verschleierer, die unfähig sind, ein Land zu regieren, und auf der anderen Seite das unterdrückte „Volk“, das unter der tyrannischen Herrschaft seiner Peiniger zu leiden hat. Die Eingabe selbst wird bei Staadts Betrachtungen auf die Funktion eines Blitzableiters für angestauten Frust reduziert, die nebenbei, gleich einer Stasizentrale, auch noch die Informationen liefert, worüber sich die „Bürgerinnen und Bürger“ besonders ärgern. In der Logik Staadts hätten die „Parteioberen“ sich diese Informationen für noch perversere Unterdrückungsschandtaten zu Nutzen machen müssen. Statt dessen gingen sie jedoch auf den Druck der Massenproteste ein. Doch auch dies wird negativ konnotiert, da sie damit das unausweichliche Ende dieses „desaströsen Systems“ in „betrügerischer Weise verschleiert“ und „künstlich hinausgezögert“ hätten.

Der im Titel verwendete Begriff „institutionalisierte Meckerkultur“ deutet auf einen mentalitätsgeschichtlichen und kulturwissenschaftlichen Zugang hin. Staadt plädiert wegen der Vielfalt der Eingabenthemen für eine alltagshistorische Analyse des Materials, unter Verwendung der Methoden der Grounded Theory. Was er dann selbst jedoch als Beitrag leistet, hat nur wenig mit Alltagsgeschichte und noch weniger mit der Dekonstruktion von Klischees zu tun. Tatsächlich liest sich die Arbeit wie ein Moritätenbuch, das den Bürger davor warnen soll, die Freiheit als

50 Ebenda, S. 66.

wertvolles Gut für sozialistische Experimente leichtsinnig aufs Spiel zu setzen.

In seiner „persönlichen Nachbemerkung“ verrät Staadt seine Motive, sich zur Problematik der Eingaben zu äußern:

„Angesichts anschwellender Klage der ewig Gestrigen, die alle Verantwortung den schlimmen Umständen anlasten, den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges, Konrad Adenauer und dem Kalten Krieg oder dem Westfernsehen und der Verführbarkeit des Volkes durch Kohl und Konsum; angesichts der Flut von persönlichen Herausreden, scheinheiliger Schönfärberei und Verdrängungsübungen beachtlichen Ausmaßes, bietet die Kenntnisnahme der von den ehemals Herrschenden hinterlassenen Akten einigen alternativen Aufschluß über ihre konkreten Akte des Herrschens. Das hier vorgestellte Material mag jedem, der es ohne Arg liest, einige Auskünfte über Verantwortung und Verantwortungslosigkeit im Alltag des Sozialismus in den Farben der DDR geben.“⁵¹

Als forschungsvoraussetzendes Topos wird die DDR als Negativmaske dem als Ideal gesetzten Gesellschaftsstandard Bundesrepublik Deutschland gegenüber gestellt. Für das gewisse Extra sorgen im Quellenanhang, neben einigen Statistiken, Jahresberichten des Staatsrats, Übersiedlungseingaben in beide Richtungen, die Akten der Staatssicherheit. Was aus der gesellschaftlichen Logik der Bundesrepublik Deutschland nicht plausibel ist, wird, wie bei Markovits, bagatellisiert oder desavouiert.

In die Reihe der politikzentrierten Zugänge läßt sich auch der Aufsatz von Jonathan R. Zatin „Ausgaben und Eingaben. Das Petitionsrecht und der Untergang der DDR.“ stellen. Der Titel beschreibt den Forschungsansatz, das Aus- und Eingabensystem steht im Kontext des DDR-Untergangs. Auch Zatlins Arbeit gründet auf einer recht geringen Kenntnis der Quellen, was ihn ebenfalls nicht daran hindert, zu generellen Aussagen zu kommen. Dies ist um so problematischer, als er als Historiker fast ausschließlich Quellen aus den 80er Jahren verwendet, von hier ausgehend aber auf die gesamte Geschichte Rückschlüsse zieht.

Fragwürdig scheint dabei sein grundlegender Ansatz, die Eingabengesetzgebung ausschließlich aus dem Petitionsrecht herzuleiten. Das DDR-Eingabenrecht stellt ein universelles Beschwerderecht dar und reduziert sich eben nicht darauf, sich petitionierend an die Volksvertretung wenden zu können.

51 Ebenda, S. 68.

Dieser Zugang, die Geschichte der Eingabe einseitig aus dem Petitionsrecht abzuleiten, das er zudem fälschlich als ein feudales Recht versteht, verführt ihn dazu, die DDR als eine Gesellschaft mit spätfeudalen Strukturen zu betrachten. Überdies verlegt er die Wurzeln der Eingabe territorial weit in den Osten. Das Eingabensystem der DDR hätte seinen Ursprung im russischen Zarismus:

„Vielmehr verkörperte das Eingabenrecht der DDR das autoritäre Kommunikationsverständnis der Bolschewiki, die dieses zaristische Herrschaftsinstrument übernommen hatten. Getreu seiner absolutistischen Herkunft sollte das Eingabenrecht einem Zusammenschluß von Menschen mit ähnlichen Anliegen verhindern, Unzufriedenheit in der Bevölkerung auf ein vermeintlich persönliches Verhältnis mit den Machthabern lenken sowie Hinweise über von der offiziellen Politik abweichenden Vorstellungen in der Bevölkerung und Bürokratie sammeln.“⁵²

Woraus Zatlin diese Erkenntnisse speist, bleibt leider im Dunkeln. Für die Analyse der Rolle der Eingaben in der DDR ist die Fragestellung nach dem Ursprung des Eingabenrechts jedoch wichtig. Der Frage, ob die Eingabe tatsächlich einer sowjetischen Rechtstradition entsprungen ist, wird in meiner Arbeit anhand der Untersuchung von Quellenmaterial aus der Nachkriegszeit nachgegangen. Seine These von der bolschewistischen Herkunft bestätigte sich dabei nicht.

Neben der historischen Herleitung befaßt sich Zatlin mit einem Vergleich der Rolle von Eingaben in der DDR mit der Rolle der Petition in parlamentarischen Demokratien.

„Während Petitionen in parlamentarischen Demokratien eine wichtige Ergänzung zu repräsentativ-demokratischen Institutionen bilden, indem sie durch Herstellung von Öffentlichkeit Einfluß auf die Regierungs- und Verwaltungspolitik sowie auf Medien nehmen können, sollte das Eingabenrecht in der DDR wie auch sein absolutistischer Vorgänger die Entstehung einer Öffentlichkeit gerade unterbinden. Die alten Funktionen dieses Herrschaftsinstruments – die Überwachung der Bevölkerung und der Bürokratie sowie die Kanalisierung von politischer Unzufriedenheit – erweiterte die SED um eine neue: die Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz durch Hinweise der Bürger auf die Vergeudung von Ressourcen.“⁵³

52 Zatlin, 1997, S. 916.

53 Ebenda, S. 903.

Die Ansichten über die Rolle der Petition in der parlamentarischen Demokratie scheinen eher einer Idealvorstellung verpflichtet, als daß sie sich mit ihrer tatsächliche Bedeutung in einer real existierenden parlamentarischen Demokratie auseinandersetzen. Die marginalisierte Rolle von Petitionen in der Bundesrepublik steht dieser Interpretation eigentlich entgegen.⁵⁴

Zatlins Ansatz, Petitionen und Eingaben würden helfen, Öffentlichkeit zu unterbinden, liegt ein Mißverständnis sowohl über die Funktion von Petitionen als auch von Eingaben zugrunde. Während er für die bürgerliche Gesellschaft die Petition als Bestandteil der öffentlichen Meinung akzeptiert, negiert er diese Funktion für die sozialistische Gesellschaft. Diesen Schluß zieht er aus der Bestimmung, daß die DDR eine vorbürgerliche Gesellschaft sei. So wäre der Frage nachzugehen, inwiefern sich mit Hilfe von Eingaben in der DDR tatsächlich Öffentlichkeit herstellen ließ und welche Reichweite sie dabei entwickelte.

Warum in der DDR so viele Eingaben geschrieben wurden, führt Zatlin einzig und allein darauf zurück, daß es der Bevölkerung der DDR an anderen Möglichkeiten fehlte, „Übergriffe der Partei oder des Staates“ abzuwehren. Diese Behauptung wird allerdings nicht durch eine Analyse von Eingabeninhalten untermauert. Nach Zatlin müßte sich die Mehrheit der Eingaben gegen „Übergriffe“ der Partei und des Staates wehren, was wiederum der These einer totalitären Herrschaftspraxis widerspräche.

So widerlegt er seine These, daß sich die „meisten Eingaben im bürokratischen Sand“⁵⁵ verfangen hätten, selbst fünf Seiten später, indem er den Rat des Bezirkes Schwerin zitiert, der die Erfolgsquote der Eingaben, die „im Sinne der persönlichen Anliegen der Bürger“ entschieden wurden auf 87% dotierte.⁵⁶ Das wäre eine vielfach höhere Erfolgsquote gegenüber den Petitionen an den Bundestag, die bei 5 bis 10 Prozent liegt. Hier muß es also in der Bearbeitung der Eingaben einen signifikanten Unterschied gegeben haben, der alleine schon statistisch belegbar ist.

54 Der Petitionsausschuß des Bundestages sieht die geringe Frequentierung durch die Bürger in folgender Ursache begründet: „Somit ist festzustellen, daß verhältnismäßig wenige Bürgerinnen und Bürger das Petitionsrecht in Anspruch nehmen. Das beruht zum Teil auf Unkenntnis dieses Rechts und darauf, daß viele Bürgerinnen und Bürger mit der Bezeichnung "Petition" nichts anzufangen wissen. Dieses Fremdwort müßte eigentlich durch einen allgemein verständlichen Ausdruck ersetzt werden.“ (<http://www.bundestag.de/gremien/gremien/petvorw.htm>)

55 Ebenda, S. 908.

56 Eigene Untersuchungen und Berechnungen kommen für Ende der 80er Jahre auf einen Wert von ca. 26%. Doch auch dies wäre noch eine fünffache Erfolgsquote gegenüber dem Petitionsausschuß des Bundestages. (siehe auch S. 239 ff).

Diese Beispiele sollen genügen, um zu zeigen, wie stark die DDR-Geschichtsforschung von politisch motivierten Vorannahmen geprägt ist. Immer wieder werden die gesellschaftlichen Verhältnisse der DDR an der systemimmanenten Logik der Bundesrepublik gemessen, um zu dem Schluß zu kommen, daß sie nicht wie die Bundesrepublik gewesen ist: Zu wenig Öffentlichkeit, zu viel Bürokratie, zu wenig Markt, zu viele sozialpolitische Maßnahmen, unterinstitutionalisiert, durchherrscht, entpolitisiert, „eigenartig“ und „eigentümlich“.⁵⁷ Wolfgang Engler hat dies folgendermaßen auf den Punkt gebracht:

„Wer eine Gesellschaft verstehen will, muß sich hüten, Maßstäbe und Urteile an sie heranzutragen, die von außen genommen sind. Er muß auf starre begriffliche Masken, auf ideologisch aufgeladene Symbole verzichten, allen Denk- und Sprachmitteln mißtrauen, die etwas beweisen wollen, was schon vorher feststeht.

Abwertende Termini wie 'Unrechtsstaat' und 'Kommandowirtschaft' vermögen die ostdeutsche Erfahrung ebensowenig aufzuschließen wie die Großbegriffe 'Totalitarismus', 'Gewaltherrschaft' und 'Diktatur'.

Was ist damit gewonnen, wenn man herausgefunden hat, daß die DDR keine bürgerliche Demokratie und keine Wettbewerbsgesellschaft war? Das wußte man doch schon vorher.“⁵⁸

Lutz Niethammer spricht sogar von einer „politisch kontrollierten Forschung“,⁵⁹ die die DDR oder Teile ihres Apparats unter dem Gesichtspunkt ihres diktatorischen oder totalitären Charakters untersucht. Er merkte in diesem Zusammenhang an:

„Entgegen dem internationalen Trend in der Geschichtswissenschaft der letzten Jahrzehnte, sozial- und dann kulturgeschichtliche Sichtweisen in den Vordergrund zu stellen, gehört es zum Sonderweg der deutschen Zeitgeschichte, der jüngsten Vergangenheit Deutschlands eine gleiche oder noch größere Aufmerksamkeit als früheren Epochen in der Öffentlichkeit zu verschaffen, dabei aber die Tradition einer eindeutigen Vorrangstellung der Politikgeschichte fortzuführen und sich gewöhnlich eng mit den jeweiligen politischen Gegenwartssinteressen zu verflechten.“⁶⁰

57 Eindrucksvoll wird dieser Ansatz, die DDR zu deuten, beispielsweise durch Rainer Lepsius dargelegt. (Lepsius, M. Rainer, Die Institutionenordnung als Rahmenbedingung der Sozialgeschichte der DDR, in: Kaelble, Hartmut, Kocka, Jürgen, Zwahr, Hartmut (Hg.), Stuttgart 1994, S. 17-30.)

58 Engler, Wolfgang, Berlin 1999, S. 9.

59 Lutz Niethammer, Methodische Überlegungen zur deutschen Nachkriegsgeschichte. Doppelgeschichte, Nationalgeschichte oder ‚asymmetrisch verflochtene Parallellgeschichte‘?, Vortrag auf der Potsdamer Konferenz zur Nachkriegsgeschichte „Geteilte Vergangenheit – eine Geschichte?“, Oktober 1998, unv. Ms., S. 2.

60 Ebenda, S. 2.

Das Problem besteht vor allem in der methodischen und erkenntnistheoretischen Begrenztheit des Forschungsinteresses selbst. Wenn immer nur mit neuen Details bewiesen werden soll, was ohnehin in den Vorannahmen bereits feststeht, so ist die Qualität der Forschung ernsthaft gefährdet, auch, weil keine neuen Fragen mehr gestellt werden, auf die noch keiner Antworten weiß. Ich kann mich daher Niethammers Plädoyer für eine „Vermittlung aktengestützter Einsicht in Herrschaftsverhältnisse mit der Erfahrungsgeschichte der Beherrschten“⁶¹ nur anschließen und hoffe, mit der vorliegenden Arbeit dazu beizutragen.

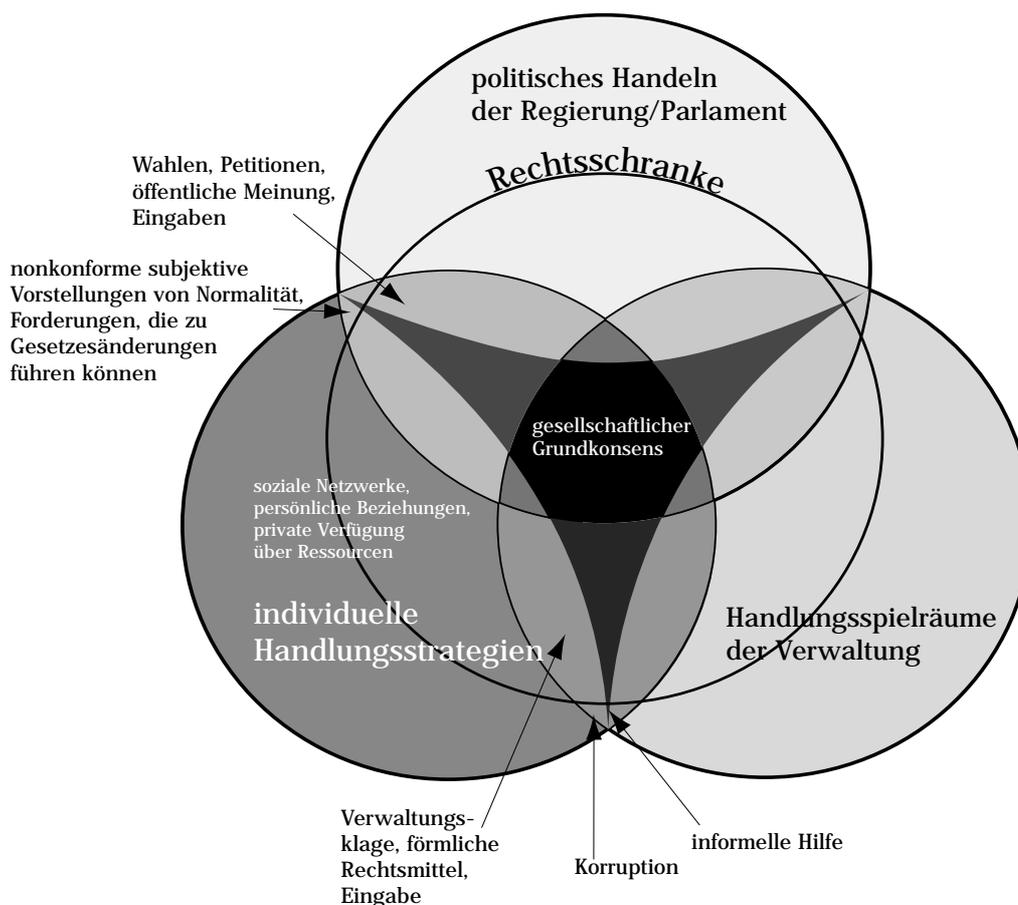
Im folgenden soll versucht werden, die sich hieraus ergebenden Problemkreise abzuleiten. Es geht hierbei um die Frage, welche Konfliktpotentiale sich ergeben und welche Lösungsformen in verschiedenen Gesellschaften praktiziert werden.

1. 2. Konfliktpotentiale und Lösungsformen. Zur Fragestellung

Um die Verhältnisse, die die verschiedenen Akteure miteinander eingehen, ihre Interessen und ihre Handlungsspielräume, die möglichen Konfliktpotentiale und Lösungsmuster zusammenhängend darzustellen, wurde das folgende grafische Modell entworfen. Es handelt sich um den Versuch, einen sehr komplexen Sachverhalt zu visualisieren und daraus Fragen für das weitere Vorgehen bezüglich der Untersuchung der Eingabe abzuleiten. Mit dieser Grafik wird versucht, die wesentlichen Beziehungen zwischen Individuen, Verwaltung und Regierung/Parlament abzubilden. Die drei großen Kreise stellen zum ersten die individuellen Handlungsstrategien der Bürger, zum zweiten die Handlungsspielräume der Verwaltung und zum dritten das politische Handeln von Regierung und Parlament dar. Von Interesse ist, wie sich diese drei Subjekte aufeinander beziehen, welche Konsens- und Konfliktpotentiale zwischen ihnen existieren und welche Formen der Austragung von Konflikten sie finden. Dabei muß notwendigerweise abstrahiert werden.

Den Bezugsrahmen für die Handlungsmöglichkeiten der drei Akteure bildet die Rechtsschranke. Innerhalb der Rechtsschranke findet soziales Handeln in Übereinstimmung mit rechtlich fixierten Normen statt. Die Rechtsschranke soll verdeutlichen, daß es ein Handeln nicht nur innerhalb, son-

61 Ebenda, S. 8.



Modell für Konfliktpotentiale und Lösungsformen der wesentlichen Akteure in Bezug auf die Rechtsschranke.

dem auch außerhalb von gesetzlichen Bestimmungen gibt. Dies meint nicht allein kriminelles, sondern auch ein nicht rechtlich geregeltes Handeln, also um tatsächliche Handlungs- und Ermessensspielräume der Akteure.

Der dreistrahlige Stern beschreibt den gesellschaftlichen Grundkonsens zwischen zwei oder allen Akteuren, in denen die jeweiligen Interessen zusammenfallen. Dabei handelt es sich auf der einen Seite um die nicht bewusst wahrgenommenen Selbstverständlichkeiten des Alltags, also die täglichen Routinen, die in der Schnittmenge aller drei Kreise von keinem der Akteure in Frage gestellt werden und in der Regel ohne Störungen ablaufen. Auf der anderen Seite werden damit Grundübereinstimmungen, von allen geteilte kulturelle Werte und Normen abgebildet.

Auf die DDR angewendet, stellt sich die Frage, worin dieser gesellschaftliche Grundkonsens bestanden haben könnte. Zu vermuten ist, daß sich hierunter beispielsweise soziale Sicherheiten wie die Garantie der Vollbeschäftigung, der niedrigen Preise für Grundnahrungsmittel, Mieten und des öffentlichen Verkehrs, von Kultur und Bildung einordnen lassen. Auf

einer weltanschaulich-kulturellen Ebene ist zu fragen, welche Rolle hier Egalisierungs- und Verteilungsprinzipien, Gerechtigkeits- und Aufklärungsvorstellungen gespielt haben, die dem sozialistischen Ideal zuzurechnen sind. Diesen Fragen soll anhand der Inhaltsanalyse der Eingaben nachgegangen werden.

Da der Anlaß für das Schreiben einer Eingabe ausschließlich Störungen des Alltags waren, steht das Problem, inwiefern überhaupt Alltagsroutinen bzw. Konsense berichtet wurden. Meine diesbezügliche Hypothese lautet, daß den Hintergrund, vor dem über Konflikte, Mängel und Störungen geschrieben wurde, die Vorstellungen von Normalität bilden. Das Beklagen der „Unordnung“ verweist auf bestimmte Vorstellungen von Ordnung. Diese Vorstellungen sind also nicht direkt ablesbar, sondern bedürfen der Ableitung und Interpretation.

Darüber hinaus drängt sich die Frage auf, woher diese Wertvorstellungen stammen, welchen historischen Wandel sie durchlaufen und inwiefern sich Unterschiede zwischen verschiedenen sozialen Schichten ablesen lassen. Zu untersuchen wäre, ob in den Eingaben tatsächlich Konsense dargestellt werden, oder ob sich hier individuelle, biographische Erfahrungen finden, die teilweise quer zu den gesellschaftlichen Werten stehen. Bei der Analyse muß beachtet werden, daß gerade auf dieser Ebene in den Eingaben ein Spannungsfeld zwischen rhetorischer Strategie und tatsächlicher Identifikation existieren könnte. Mit einer quellenkritischen Untersuchung ist es jedoch möglich, Aufschluß sowohl über Konsens als auch Dissens der Autoren zu erhalten.

Neben der Untersuchung von Konsensen, die alle beteiligten Akteure teilen, ergeben sich aus der Grafik unterschiedliche Interessenskonstellationen zwischen jeweils zwei Akteuren, die den dritten ausschließen. Die Schnittmengen außerhalb der Strahlen des Sterns sollen Räume der Auseinandersetzung, d.h. der Kommunikation über divergierende Interessen verdeutlichen. Das Konfliktpotential selber, wie auch die jeweiligen Handlungsspielräume sind natürlich größer. Aber nicht in allen Fragen werden seitens der Individuen Verwaltung oder Staat bemüht. Sie verfügen auch über Problemlösungsstrategien, die nicht systemkonform sind oder ausschließlich im privaten Bereich angewendet werden, wie soziale Netzwerke, persönliche Beziehungen, private Verfügung über Ressourcen usw. Für den Zusammenhang dieser Arbeit sind vor allem die Kommunikationsverhältnisse von Interesse, die die Individuen zur Verwaltung bzw.

Regierung/Parlament eingehen. Dahinter steht die Frage, welche Konflikte sich zwischen ihnen ergeben und wie sich die Individuen ihnen gegenüber versuchen durchzusetzen. Die Beziehungen zwischen Regierung/Parlament und Verwaltung werden in der Arbeit nur insoweit betrachtet, als aufgrund von Eingaben solche Rückkopplungen stattfanden, d.h. Eingaben als Korrektiv sowohl für Verwaltungsarbeit als auch für gesetzgeberische Initiativen fungierten.

Ein Schnittmenge stellt die Kommunikation zwischen Individuen und Regierung/Parlament dar. Für diese Interaktion gibt es vielfältige Formen und Instrumente, beispielsweise Wahlen, Plebiszite, die Petition, die öffentliche Meinung, den Ombudsmann usw. In dieser Arbeit wird untersucht, welche Rolle die Eingabe in der DDR als Kommunikationsmittel und als Instrument zur Bewältigung von Konflikten gespielt hat. Auf einer ersten Ebene ist für mich von Interesse, wie die Regierung bzw. das Parlament mit den an sie massenhaft gerichteten Eingaben umging. Untersucht wird dazu einerseits der Prozeß der Entstehung eines Eingabengesetzes und die in diesem Umfeld geführten Diskussionen. Andererseits geht es um die Reaktionen der Regierung auf die verschiedenen Eingabenthemen und deren Häufigkeit. Welche Konsequenzen zogen sie aus diesen Informationen? Auf diese Fragen wird vor allem im ersten Teil der Arbeit eingegangen. Auf einer zweiten Ebene stellt sich die Frage, aus welchen Gründen und mit welchen Interessen sich die Individuen an die Regierung bzw. das Parlament wandten. Welche Themen wurden in Eingaben öffentlich gemacht und welche waren tabu? Was erhofften sich die Individuen davon und welcher Erfolg war ihnen beschieden? Das sind Fragen, die anhand der Inhaltsanalyse der Eingaben im zweiten Teil der Arbeit untersucht werden sollen.

Meine Hypothese ist, daß es nicht allein darum ging, Einzelnen persönliche Vorteile zu verschaffen, sondern daß die politischen Instanzen in aufklärerischer Absicht über Mißstände informiert wurden, um sie zu veranlassen, die eigenen Entscheidungen bzw. Entscheidungen anderer Institutionen wie der Verwaltung zu korrigieren. Die Eingabe hatte insofern plebiszitäre Eigenschaften. Durch Eingaben nahmen die Bürger teilweise massiven Einfluß auf politische Entscheidungen, auch wenn ihnen dies vielleicht gar nicht bewußt war.

Eine weitere, in dieser Arbeit näher untersuchte Schnittmenge markiert jenen Ausschnitt gesellschaftlicher Realität, in der das Individuum mit der

Verwaltung kommuniziert. In bürgerlichen Gesellschaften sind hierfür förmliche Rechtsmittel vom Widerspruch bis hin zur Verwaltungsklage vorgesehen. Darin drückt sich das Ideal des Rechtsstaates aus, Konflikte vorzugsweise mit Hilfe von Rechtsmitteln zu lösen. In der DDR wurden hingegen nichtförmliche Rechtsmittel, wie die Eingabe, massenhaft praktiziert. Hier soll danach gefragt werden, ob die Eingabe wirklich nur als rudimentärer Ersatz für die 1953 abgeschafften Verwaltungsgerichte zu deuten ist, der zur Rechtsunsicherheit beitrug, wie dies in der gegenwärtigen Debatte getan wird.

Meine Hypothese läuft darauf hinaus, daß die Eingabe in der DDR Funktionen erfüllte, die über die Reichweite von förmlichen Rechtsmitteln hinausweisen. Als Instrument einer nichtförmlichen Kommunikation war sie geeignet, auf informellem Wege, d.h. ohne die Justiz bemühen zu müssen, Konflikte auszutragen. Die Eingabe wurde nicht nur genutzt, um sich zu beschweren und sein Recht einzufordern sondern auch, um der der Verwaltung Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, ihr Hinweise auf Mängel zu geben und auf generelle Probleme zu verweisen. Das Verhältnis stellte sich nicht nur als ein konfliktbehaftetes, sondern auch als ein kooperatives dar. Dem entsprach auf staatlicher Seite das Ideal einer bürgernahen Verwaltung, die permanent aufgefordert war, das eigene Handeln zu kontrollieren und gegebenenfalls zu korrigieren.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß so gegenüber der Verwaltung nicht nur individuelle Probleme artikuliert werden konnten, wie dies ein förmliches Rechtsmittel voraussetzt, sondern auch überindividuelle Belange von gesellschaftlicher Relevanz⁶² angesprochen werden konnten. Sowohl für individuelle wie auch für überindividuelle Probleme steht in Frage, inwieweit sie von der Verwaltung auch bedacht und bearbeitet wurden. Von dem Nichtvorhandensein von Verwaltungsgerichten auf Willkür in den Entscheidungen zu schließen, scheint mir zu kurz gegriffen. So stellt sich die Frage, inwiefern Verwaltungshandeln von gesellschaftlichen Normen, gesetzlichen Regelungen und der Verfügbarkeit über Ressourcen abhängig war. Welchen Einfluß hatten Eingaben auf die Entscheidungsfindung? Inwiefern ermöglichten sie der Staats- und Parteiführung die Kontrolle über die Tätigkeit der ausführenden Organe? Und wurde nicht letztlich durch die massenhafte Eingabenpraxis Verwaltungs-

62 In der die bürgerlichen Gesellschaft sind das zumeist öffentlich rechtliche Fragen.

handeln durch die Bürger wieder beeinflussbar und berechenbar?

Die hier beschriebenen Schnittmengen, die sich als Kommunikationsräume zwischen den Akteuren darstellen, sollen schließlich daraufhin befragt werden, was sie bedeuten, wenn sie außerhalb der Rechtsschranke liegen.

Zur ersten Schnittmenge ist festzuhalten, daß das Instrument der Eingabe den Individuen ermöglicht, sich selbst in solchen Fällen an die Verwaltung zu wenden, bei denen keine gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind oder sie ein Handeln sogar ausdrücklich verbieten. Nun stellt sich die Frage, inwiefern das Überschreiten der Rechtsschranke nur als kriminelles Handeln im Sinne von Korruption, Bestechlichkeit, Vetternwirtschaft zu deuten ist, oder ob es nicht auch positive Deutungen beispielsweise als informelle Hilfe zuläßt. Mit unbürokratischem Verhalten, d.h. der flexiblen Anpassung der existierenden Vorschriften an sich aktuell verändernde Bedingungen, kann Verwaltungshandeln leicht die Grenze der Rechtsschranke überschreiten. Dieser Konflikt soll auf der Ebene der Rechtsdiskussion und der Ebene der Eingabenpraxis untersucht werden.

Eine zweite Fragestellung leitet sich aus der Schnittmenge gegenüber der Regierung bzw. dem Parlament außerhalb der Rechtsschranke ab: Inwiefern haben die Bürger in den Eingaben individuelle Vorstellungen von Normalität, Gerechtigkeit usw. artikuliert, die gegen die herrschende Rechtsschranke verstießen, aber der Regierung/Verwaltung dennoch abverlangt wurden? In der Arbeit wird anhand von einigen exemplarischen Fällen untersucht, inwiefern solche Eingaben dazu beigetragen haben, Gesetze und Durchführungsbestimmungen zu ändern, also die Rechtsschranke zu verschieben bzw. neu zu definieren. Andererseits muß in diesem Zusammenhang auch dem weitverbreiteten Klischee nachgegangen werden, daß den Bürgern Nachteile drohten oder sie gar verfolgt wurden, wenn sie die falschen Fragen und Forderungen in den Eingaben formulierten.

Das hier in Grundzügen beschriebene Modell dient vor allem dazu, die Fragestellung hinsichtlich der Eingabe in einen gesellschaftlichen Zusammenhang einzuordnen und deutlich zu machen, mit welchen Problemen sich die Arbeit beschäftigt und mit welchen nicht. Dies war notwendig, um eine eigene Fragestellung im Unterschied zu bereits vorliegenden Untersuchungen zu entwickeln.

2. Im Konflikt mit dem Staat

2. 1. Petitionen und Beschwerden. Zur Vorgeschichte

Für das Verständnis dieser Arbeit ist es notwendig, auf die Geschichte der Petition in einem kurzen Abriss einzugehen. Zu diesem Zweck konnte nur die hierfür zur Verfügung stehende wissenschaftliche Literatur ausgewertet werden.

In der Literatur wird vor allem aus einer rechtshistorischen Perspektive der Frage nachgegangen, wie sich die Petition in den Rechtsraum einordnen läßt.⁶² Die Aufgabe und der Sinn der Supplik oder der Petition innerhalb eines fixierten Rechtssystems ist umstritten. Über die Petition als seltsamer Zwitter – zwischen Gewohnheitsrecht und politischem Druckmittel – diskutieren Rechtswissenschaftler seit der Jahrhundertwende eher über die Funktion innerhalb der Rechtspflege, denn über ihre historische Entwicklung.⁶³ Arbeiten zur Petition im 19. Jahrhundert konzentrieren sich auf rechtliche⁶⁴ oder politische Perspektiven⁶⁵ oder liegen als Quellenedition⁶⁶ vor.

Einen umfangreichen Überblick über die Geschichte der Petition bietet die Dissertation von Johann Heinrich Kumpf. In seiner Arbeit geht er der Frage nach, inwieweit das „Volk“ mit Hilfe der Petition Einfluß auf die Verfassungsgebung 1848 hatte.⁶⁷ Seine These ist, daß die Petition in dieser Zeit das wichtigste Forum war, weiten Kreisen der Bevölkerung Öffentlichkeit zu ermöglichen.

Die Frage, welche Rolle das Recht zu petitionieren im lebensweltlichen Kontext spielte, welche neuen Handlungsalternativen sich dadurch auf-taten usw. ist bisher wenig erforscht,⁶⁸ bildet aber einen Schwerpunkt in der hier vorgelegten Arbeit. Weitgehend unbearbeitet ist die Petitionspraxis im „Dritten Reich“.

62 So beispielsweise Dietrich Mohme 1992 und auch Michael Terbille 1980.

63 So Paul Stommel 1916, Conrad Bornhak 1901 u.a.

64 So Becker, Karl, 1913; Bornhak, Conrad, 1901; Haupt, Erich 1927; Hoffmann, Diether H., 1959; Mohl, Robert von, 1860; Murhard, Friedrich, 1933; Neuhaus, Helmut, 1977; Rosegger, Hans Ludwig von, 1908; Stommel, Paul, 1916 u.a.

65 Boyens, John, 1944, Geisel, Karl, 1970, Köhler, Manfred, 1985.

66 Tenfelde, Klaus (Hg.) 1986.

67 Kumpf, Johann Heinrich, 1983.

68 Eine Ausnahme bildet die Dissertation von Kumpf. Obwohl auch hier die politische Partizipation des Volkes an der Macht die zentrale Frage bildet.

Gesetzlich verankertes Petitionsrecht

Individuen konnten sich zu allen Zeiten an ihre Herrscher wenden, um Bitten oder Beschwerden vorzutragen. Dieses Recht wurde als ein natürliches angesehen.⁶⁹ Bereits für das spätantike römische Reich ist nachgewiesen, daß sich Korporationen oder Privatpersonen schriftlich mit Bitten an den Kaiser wenden konnten. Diese Bitten wurden geschäftsmäßig in der kaiserlichen Kanzlei bearbeitet.⁷⁰ Nach Kumpf war es für die Könige des fränkischen und deutschen Reiches im Mittelalter eine Königspflicht, allen zugänglich zu sein, um so Recht und Gnade gewähren zu können.

„Die Bitte wird wohl die Funktion eines 'Generalrechtsbehelfs' erfüllt haben, mit dem jeder 'um Privilegien nachsuchen, administrative Maßnahmen anstreben, sich über Mißstände der Verwaltung beschweren, aber auch jede Rechtsverletzung vor den Herrscher bringen' kann, welcher seinerseits der Petition ohne besondere Formwahrung abhelfen kann.“⁷¹

Für die frühe Neuzeit sind Kanzleiordnungen überliefert, in denen die Bearbeitung der Supplikationen geregelt wurde.

„Für die Bearbeitung und zum Vortrag der eingehenden Gesuche werden besondere Beamte abgestellt, die im Laufe der Entwicklung zunehmend auch die Entscheidung in der Sache selbst übernehmen“⁷²

Helmut Neuhaus kommt in seiner Studie über die Landgrafschaft Hessen im 16. Jahrhundert zu dem Ergebnis, daß vor allem das fürstliche Petitionswesen von Bedeutung war. Die Fürsten hätten sogar eine Antwortpflicht gehabt.⁷³ Zunehmend übernahmen jedoch Verwaltungen die Bearbeitung der an den Fürsten adressierten Supplikationen. Neben den Fürsten ist auch seit der Mitte des 15. Jahrhunderts das Einreichen von Bittschriften an die Landstände in Bayern belegt.⁷⁴

Kumpf meint, daß sich das Petitionswesens in der frühen Neuzeit in zwei grundsätzliche Richtungen entwickelte. Das ist zunächst die Möglichkeit, Vergünstigungen oder Hilfe in Notlagen zu erhalten:

69 Siehe hierzu auch Bornhak, Conrad, 1901, S. 406 f. Stommel, Paul, 1916, S. 20 f. Hoffmann, Diether H., 1959, S. 19 f. und vor allem Kumpf, Johann Heinrich, 1983, S. 35 f.

70 Breßlau, Harry, 1958, S. 1 f.

71 Kumpf, Johann Heinrich, 1983, S. 36-37.

72 Ebenda, S. 37.

73 Neuhaus, Helmut, 1978, S. 144 f.

74 Bosl, Karl, 1974, S. 82 f.

„Solche 'Gnadensupplikationen' bilden einen wesentlichen Teil der an den Landesherrn gerichteten Eingaben. (...) man kann ihnen – modern gesprochen – Anträge auf Erlaß von Verwaltungsakten sehen und die Petition oder Supplikation somit in den Zusammenhang der Herauentwicklung förmlicher Verwaltungsverfahrenarten stellen.

b) Zum zweiten bietet sich dem Untertan 'per viam supplicationis' die Möglichkeit, um Gewährung von Rechtsschutz gegenüber Entscheidungen und Maßnahmen der 'Oberkeit' auf den sich allmählich voneinander trennenden Gebieten Justiz und Verwaltung jeweils auf den verschiedenen Stufen nachzusuchen. Die Supplikation entwickelte sich zur 'Beschwerde', dem schriftlichen, sonst aber noch weitgehend formlosen Rechtsbehelf, aus dem sich in einem weiteren Schritt z.T. förmliche Justiz- und Verwaltungsrechts'mittel' herausbilden, der aber ansonsten – an deren Stelle – in diesem Zusammenhan verharrt.“⁷⁵

Die Petitionen informierte den Hof und die Fürsten über die Realität des politischen Lebens. Mit ihr war es den Untertanen möglich, die bestehenden Zustände zu kritisieren und zur besseren Gestaltung des staatlichen Systems beizutragen.⁷⁶

Jakob Friedrich Gutscher, ab 1789 Landschaftsregistrator zu Stuttgart, faßt die Funktion und Bedeutung der Petition für den Regenten wie folgt zusammen:

„Zu allen Zeiten kann er sich glaubwürdige Nachrichten von dem Zustande seines Landes und seiner Unterthanen, von der Art und Weise, wie die Gesetze durch alle Theile der Regierung vollzogen werden, (...) der öffentlichen Meinung und alle Theile der Regierung (...) verschaffen, und für den Zustand des Volkes angemessene Massregeln nehmen.“⁷⁷

Das Beschwerderecht in Verfassungen deutscher Länder im 19. Jahrhundert

Einige deutsche Staaten begannen am Anfang des 19. Jahrhunderts, in der Rezeption französischen Rechts⁷⁸, eine eigene Rechtsordnung, die Modernisierung des Verwaltungsaufbaus sowie die Neuordnung der Verhältnisse von Staat und Kirche zu organisieren.⁷⁹

Ein Ergebnis war, daß in den Verfassungen Volksvertretungen unter Beibehaltung des monarchischen Prinzips verankert wurden. Michael Stolleis ver-

75 Kumpf, Johann Heinrich, 1983, S. 41-42.

76 Zitiert nach Kumpf, Johann Heinrich, 1983, S. 49-50.

77 Ebenda, S. 50.

78 Frankreich führte das Recht zu petitionieren endgültig mit der Verfassung vom 9. September 1791 und vom 24. Juni 1793 in der Declaration des droits, Art. 32 ein.

79 Siehe auch: Stolleis, Michael, 1992, S. 62 f.

weist darauf, daß diese Parlamente jedoch keine Gesetzgebungsorgane gewesen seien. Ihre Funktion habe lediglich in der Bewilligung von Steuern und der Genehmigung des Staatshaushaltes bestanden. Ein faktisches Initiativrecht hätten sie jedoch über „Motionen oder Petitionen“ ausüben können.⁸⁰

„Andererseits brauchte sich die Regierung hierauf nicht einlassen. Sie konnte überdies durch die Wahl der Verordnungsform wichtige Materien dem Parlament zu entziehen suchen. Dies war der Grund für die großen theoretischen Anstrengungen des 19. Jahrhunderts, die Begriffe des Gesetzes und der gesetzgebenden Gewalt immer schärfer auszuarbeiten und damit den Kompetenzbereich der Volksvertretungen zu sichern.“⁸¹

Stolleis hebt die neue Funktion des Petitionsrechts zu Beginn des 19. Jahrhunderts als politisches Instrument der Volksvertretung gegenüber der Regierung hervor. Nach den napoleonischen Kriegen formierten sich bürgerlich-liberale Verfassungsbewegungen, die u.a. auf die Beseitigung feudaler Privilegien, die Durchsetzung der Gewaltenteilung und eines Mitbestimmungsrechtes zielten. In die Forderungen nach Rede- und Versammlungsfreiheit ordnet sich auch das Recht auf Petition ein. Sie ermöglichte die Einbringung von Gesetzesinitiativen des Parlaments.⁸²

Kumpf deutet die Entwicklung zu Beginn des 19. Jahrhunderts anders. Er geht davon aus, daß sich das in den Verfassungen deutscher Länder nach 1816 fixierte Petitionsrecht auf eine anwachsende Praxis kollektiv verfaßter Petitionen bezog. „Petition legt ihren stillen Bittcharakter ab und wird zum politischen Agitations- und Druckmittel.“⁸³

Diese Entwicklung wird in besonderer Weise 1815 durch den Juristen Christoph Reinhard Dietrich Martin beschleunigt. Er hatte eine Petition an den Großherzog von Baden zur Beschleunigung des Verfassungsentwurfes gerichtet und sollte dafür strafrechtlich verfolgt werden. Das Mannheimer Oberhofgericht sprach ihn jedoch frei. Die Gerichtsverhandlung und der Freispruch sollen aufmerksam von der Öffentlichkeit verfolgt worden sein. Kumpf meint, daß dieses Urteil weitere Initiatoren ermutigte, Massenpetitionen in der Bevölkerung zu organisieren.⁸⁴

80 Ebenda, S. 110.

81 Ebenda, S. 110.

82 Diether Hoffmann meint hingegen, daß die Deutschen nach 1815 sich zwar des Mittels der Petition in der Praxis bedient, es aber nicht in ihren Verfassungen verankert hätten. (Hoffmann, Diether H., 1959, S. 29.)

83 Kumpf, Johann Heinrich, 1983, S. 54.

Nachfolgend sollen die Paragraphen einiger deutscher Landesverfassungen vorgestellt werden, in denen das Petitionsrecht verankert ist. In der Landesverfassung des Groß-Herzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach vom 5. Mai 1816 wird unter § 5 die Festlegung, daß den Landständen das Recht zugestanden,

„dem Fürsten Vortrag zu thun über Mängel und Mißbräuche in der Gesetzgebung und in der Verwaltung des Landes, mit gutachterlichen Vorschlägen zur Abstellung derselben.

5.) Das Recht, bey dem Fürsten Beschwerde und Klage zu erheben gegen die Minister und gegen andere Staatsbehörden über derselben Willkühr und über deren Eingriffe in die Freyheit, die Ehre und das Eigenthum der Staatsbürger, so wie in die Verfassung des Landes.“⁸⁵

Das Königreich Bayern legt in seiner Verfassung vom 26. Mai 1818 ebenfalls in § 21 ein Beschwerderecht sogar für jeden einzelnen Staatsbürger fest:

„Jeder einzelne Staatsbürger, so wie jede Gemeinde kann Beschwerden über Verletzungen der constitutionellen Rechte an die Stände-Versammlung, und zwar an jede der beyden Kammern bringen, welche sie durch den hierbei bestehenden Ausschuß prüft, und findet dieser sie dazu geeignet, in Berathung nimmt.

Erkennt die Kammer durch Stimmenmehrheit die Beschwerde für gegründet, so theilt sie ihren diesfalls an den König zu erstattenden Antrag der anderen Kammer mit, welcher, wenn diese demselben beystimmt, in einer gemeinsamen Vorstellung dem Könige übergeben wird.“⁸⁶

Auch die kurhessische Verfassung vom 5. Januar 1831 beschreibt im § 35 ausführlich, welche Beschwerderechte der einzelne Untertan zugestanden wird. Hingegen ist nicht fixiert, inwiefern sich die Landesstände mit Beschwerden an den Kurfürsten wenden dürfen. Neben dem Recht, sich beschwerdeführend an die Landesstände zu wenden, werden auch die Behörden verpflichtet, bei einer abgewiesenen Beschwerde die Gründe für die Ablehnung zu benennen.

„Jedermann bleibt es frei, über das sein Interesse benachteiligende verfassungs-, gesetz- oder ordnungswidrige Benehmen oder Verfah-

84 So führt er die 1817 von Studenten initiierte Petition zur Verwirklichung von landständischen Verfassungen auf, bei der knapp 1.000 Unterschriften zusammenkamen. (Kumpf, Johann Heinrich, 1983, S. 60.)

85 Verfassungen der deutschen Länder. Von 1816 bis zur Gegenwart, Berlin 1989, S. 90.

86 Ebenda, S. 126.

ren einer öffentlichen Behörde bei der unmittelbar vorgesetzten Stelle *Beschwerde* zu erheben und solche nöthigenfalls bis zur höchsten Behörde zu verfolgen. Wird die angebrachte Beschwerde von der vorgesetzten Behörde ungegründet befunden; so ist dieselbe verpflichtet, dem Beschwerdeführer die Gründe ihrer Entscheidung zu eröffnen.

Ebenwohl bleibt in jedem Falle, wo Jemand sich in seinen Rechten verletzt glaubt, ihm die gerichtliche Klage offen, auch in geeigneten wichtigeren Fällen unbenommen, die Verwendung der Landesstände anzusprechen.

Überhaupt ist es den einzelnen Unterthanen sowie ganzen Gemeinden und Körperschaften, frei gelassen, ihre Wünsche und Bitten auf gesetzlichem Wege zu berathen und vorzubringen.⁸⁷

Aus den Verfassungstexten gehen zunächst kaum Einschränkungen des Petitionsrechts hervor. Sie wird in den Verfassungen noch als „klassisches Petitionsrecht“ – als universelles Beschwerderecht – angesehen. In der Praxis hatte die Petition ihre Funktion jedoch grundlegend verändert. Sie entwickelte sich zu einem Instrument, die öffentliche Meinung zu beeinflussen⁸⁸ und sollte dem Volk die Möglichkeit bieten, an politischen Entscheidungen teilzuhaben.⁸⁹

„Die Petition ist das vorgefundene friedlich-legale Medium, das jetzt dazu umgewidmet wird, die politischen Vorstellungen der bürgerlichen Gesellschaft öffentlich – und damit mit Nachdruck – in den Bereich der staatlichen Willensbildung zu 'insinuieren'. (...) Petitionen werden auch als die 'Repräsentationen der allgemein herrschenden Ansicht' bezeichnet.“⁹⁰

Andererseits befürchteten die Fürsten jedoch, daß ihre Entscheidungssouveränität durch veröffentlichte Meinungen, die die gegen ihre Interessen gerichtet waren, eingeschränkt werden könnte.⁹¹ Im Unterschied zur Presse konnten sie bei einer in Umlauf gebrachten Massenpetition keine Zensur verhängen. In diesen Kontext ist auch die Weisung der Bundesversammlung vom 5. Juli 1832 einzuordnen:

„... wer irgendeine Volksversammlung dazu mißbraucht, Adressen oder Beschlüsse in Vorschlag zu bringen und durch Unterschrift oder mündliche Bestimmung genehmigen zu lassen, ist mit geschärfter Ahndung zu belegen.“⁹²

Ähnliche Bestimmungen waren schon in den vorangegangenen Monaten in Württemberg, Baden, Bayern, Kurhessen und im Großherzogtum Hes-

87 Ebenda, S. 138.

sen erlassen worden. So enthielt die württembergische Verordnung die folgende bezeichnende Begründung:

„Da die den Staatsangehörigen verfassungsmäßig zukommende Befugnis, bei allgemeinen Landesangelegenheiten mitzuwirken,

88 In wieweit Petitionen als Medium der Veröffentlichung politischer Standpunkte diente belegt auch eine umfangreiche Studie zur nationalen Petitionsbewegung zu Beginn der Revolution 1848. Aus ihr sollen zwei Petitionen dieser Zeit vorgestellt werden:

Verfassungspetition der Frankfurter Republikaner vom 30. März 1848 an die Versammlung der deutschen Abgeordneten in Frankfurt a.M.:

„Männer des Volkes! Eine große Nation sieht in diesen ersten Tagen Eures gemeinsamen Handelns auf Euch und erwartet, daß Ihr, wie bisher jeder Einzelne von Euch für das Wohl seines kleinern und größern Kreises gewirkt hat, Ihr nun in gegenseitiger Unterstützung und gemeinschaftlicher Kraft den schwankenden, gefährlichen Zustand des nunmehr ebenfalls vereinigten großen deutschen Volkes nach bestem Wissen berätet und mit kühlem Mut gründlich zu bessern strebt.“

Während aus dieser Petition das Pathos des revolutionären Aufbruchs spricht, geht es in der folgenden Petition um radikale politische Forderungen nach Absetzung der Fürsten:

„Odenwälder Aufruf“ eines „Mann(es) aus dem Odenwald“ vom 15. April 1848:

„Was wir wollen?“

Die vornehmen Herren und die Schriftgelehrten schwätzen und zanken so viel über das Wohl und Weh des Volkes. Da kommen sie hinter ihren alten staubigen Büchern hervor und wollen auf einmal wissen, was uns fehlt. Da wackeln die dick angefressenen Geldsäcke von ihren Kisten und Kasten, und wollen uns sagen, was wir wollen. – Die brauchen wir aber nicht, wer bisher gegen uns war, der ist auch jetzt unser Freund nicht. Die Amtmänner, Polizeidiener und Gendarmen werden auf einmal so freundlich, grüßen uns und sind voller Artigkeiten, aber das kümmert uns nichts, wir wissen recht gut, daß ihr guter Wille nicht weit her ist, und daß man uns wiederum nur benutzen will, um den Reichen und den Bedrückern des Volkes festen Boden zu verschaffen. Wir wissen, was uns fehlt, und brauchen keine Amtmänner und keine Professoren, auch keine von denen, die nichts Höheres kennen als ihr Geld und nochmal ihr Geld, und die das Volk um viel weniger Silber verraten würden, als Judas den Heiland. Da schwätzen sie vom Parlament, das das Volk, also wir Alle, wählen sollen, und wollen uns die 35 Fürsten oben dran stellen. (...) Nach bestimmten Berechnungen kosten die Fürsten mit Familien in Deutschland jährlich 100 Millionen Gulden; ihre stehenden Heere, die sie nötig haben, um das Volk zusammen zu schießen, kosten 200 Millionen, und die Masse Kerls, die sie brauchen, um das Volk wie einen Hund unter dem gedeckten Tisch zu halten, (also die unnötigen Beamten) kosten auch 100 Millionen Gulden, macht 400 Millionen Gulden jährlich, also auf den Kopf 10 Gulden in Deutschland! Ihr Armen und Bedrückten, ihr Weiber und Kinder, Ihr, die Ihr Euch den Tag über abquält, um nur Brot essen zu können, ihr alle müßt von jedem Bissen, den ihr in den Mund steckt, von jedem Schluck, den ihr trinkt, jenen 35 Herren einen Teil geben; jedes von Euch durchschnittlich j ä h r l i c h 1 0 G u l d e n !!! und wozu? Damit jene Herren unser Blutgeld für Huren und Champagner verprassen; damit jene Herren Manöver abhalten und die Leute plagen können...“ (Köhler, Manfred, 1985, S. 204-205.)

89 Siehe auch Kumpf, Johann Heinrich, 1983, S. 118 f.

90 Kumpf, Johann Heinrich, 1983, S. 64.

91 Petitionen wurden aber auch vom Verwaltungsapparat oder regierungsnahen Vereinen verschickt, um die politischen Ziele der Regierung zu fordern. (Kumpf, Johann Heinrich, 1983, S. 390.)

92 Hoffmann, Diether H., 1959, S. 138, zitiert nach Hatschek-Kurtzig S. 291 f.

wesentlich im Wahlrecht liegt, und mit Beendigung der Wahlen erschöpft ist, überhaupt aber die Organe für die Ausübung der politischen Rechte der Staatsbürger durch die Verfassungsurkunde bestimmt sind, so kann ohne Gefährdung der verfassungsmäßigen Unabhängigkeit der Stände ein neues Glied (d.s. petitionierende Vereine) in den durch das Staatsgrundgesetz festgestellten Organismus nicht eingeschaltet werden.“⁹³

Die Petition wurde als politisches Instrument nun viel stärker reglementiert. So fürchtete Wilhelm I. um das Prestige seines Militärs. Seine Bedenken wurden im Verfassungsentwurf der Paulskirchenverfassung vom 28. März 1849 in Artikel VII, § 159 berücksichtigt, in dem festgelegt wurde, daß seitens des Heeres bzw. der Kriegsflotte nur im Rahmen der Disziplinavorschriften petitioniert werden dürfe.

Dennoch räumte die Paulskirchenverfassung jedem Deutschen das Recht ein, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich sowohl an die Behörden, als auch an die Volksvertretungen und an den Reichstag wenden zu dürfen.⁹⁴ Eine Antwortpflicht, in der die Ablehnung der Beschwerde begründet werden muß, wie sie in der kurhessischen Verfassung von 1831 zu finden ist, wurde in der Paulskirchenverfassung jedoch nicht verankert.⁹⁵ Für Preußen wird in der Verfassungsurkunde vom 31.1.1850 unter Artikel 32 das Petitionsrecht festgelegt:

„Das Petitionsrecht steht allen Preußen zu. Petitionen unter einem Gesamtnamen sind nur Behörden und Korporationen gestattet.“⁹⁶

Die Reichsverfassung von 1871 regelte nicht, unter welchen Voraussetzungen Petitionen eingebracht werden können. Es wurde lediglich verfassungsrechtlich verankert, daß der Reichstag Petitionen an den Bundesrat bzw. den Reichskanzler weiterleiten darf.

Erst die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 garantiert in Artikel 126:

„Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden.“⁹⁷

93 Ebenda, S. 291 f.

94 Verfassungen der deutschen Länder. Von 1816 bis zur Gegenwart, Berlin 1989, S. 183. DDR-Rechtswissenschaftler haben die ausschließlich schriftliche Form kritisiert, schließe sie doch einen Teil der Bevölkerung – die Analphabeten – aus.

95 Die Frankfurter Verfassung trat nie in Kraft.

96 Ebenda, S. 194, 200.

Dabei übernimmt sie praktisch im Wortlaut den § 159 der Paulskirchenverfassung, jedoch ohne den letzten Halbsatz über die Sonderrechte des Heeres und der Kriegsflotte.

Am Artikel der Weimarer Verfassung fällt auf, daß sich die Adressatenliste der Petition nicht auf die Legislative beschränkt, sondern ausdrücklich auch Behörden in den Adressatenkreis einbezogen werden. In der Forschung findet jedoch fast ausschließlich das Petitionsrecht gegenüber der Legislative Beachtung. Sich petitionierend an die Legislative wenden zu können, gehört zu den Grundwerten bürgerlicher Staatsvorstellung. In der Verwaltungspraxis spielte dieses Grundrecht jedoch keine Rolle, obwohl hier ein universelles Beschwerderecht verfassungsmäßig verankert wurde. Die verfassungsrechtlichen Regelungen der Weimarer Republik zum Petitionsrecht wurden auch nach 1933 nicht außer Kraft gesetzt. Mit dem Ermächtigungsgesetz, das in den Rang eines Grundgesetzes erhoben wurde, bekamen jedoch die Weisungen des „Führers“ Verfassungsrang. Aus der Perspektive der Rechtslage hatte sich am Petitionsrecht nichts geändert. In der Praxis war es jedoch in Frage gestellt, da unliebsame Petenten jederzeit als „Querulanten“ und „Quengler“ kriminalisiert und in „Schutzhaft“ genommen werden konnten. Einige Juristen versuchten sogar, den „Querulantenparagraphen“ der preußischen Allgemeinen Gerichtsordnung von 1793 zu reaktivieren.⁹⁸ Während Hoffmann meint, daß es bei verbalen Überlegungen geblieben sei, belehren Archivfunde eines Besseren. Die Akten belegen, daß Eingabenschreiber als „notorische Querulanten“ in „Schutzhaft“ genommen und in Konzentrationslager verbracht wurden.⁹⁹ Auf die historische Gestalt des Querulanten wird später näher eingegangen.

Durch die Auflösung des Reichstages ging der wichtigste Adressat der Petition verloren. Insoweit ist Diether Hoffmann zuzustimmen, wenn er zu dem Schluß kommt, daß im Nationalsozialismus das Petitionsrecht als Grundrecht nicht existierte.¹⁰⁰

97 Verfassungen der deutschen Länder. Von 1816 bis zur Gegenwart, Berlin 1989, S. 246.

98 Hoffmann, Diether H., 1959, S. 29f.

99 Zur Nieden, Susanne, Unveröffentlichtes Manuskript.

100 Ebenda, S. 31.

Petitionsrecht als Veröffentlichungsrecht

Seitdem das Petitionsrecht in den Verfassungen verankert wurde, setzten sich Gelehrte mit einer Definition des Begriffs und deren Einordnung in die Rechtspflege auseinander. Am Ende des 19. Jahrhunderts gab es unter deutschen Rechtsgelehrten die unterschiedlichsten Auffassungen vom Rechtsbegriff der Petition.

Ein erster wichtiger Streitpunkt war, wer denn durch das Petitionsrecht überhaupt Befugnisse erhalten würde, der individuelle Petent oder die Volksvertretung, die die Petition weiterreicht (Laband, Anschütz, Arndt und Bornhak). Anderen ging es um die Frage, inwiefern das Recht des Petenten auf Einreichung einer Petition der Pflicht des Adressaten auf Erledigung entsprechen müsste (Vertreter der Positiven Theorie: Jellinek, Meyer und von Stengel). Wieder andere vertraten die Auffassung, daß das Petitionsrecht überhaupt keinen Rechtscharakter besäße und eine bloße Handlung – wie das Wassertrinken – sei.¹⁰¹

Eine weitere zentrale Frage lautete, ob es denn überhaupt justitiabel sei, eine Bitte oder Beschwerde rechtsstaatlich zu verankern. Welche Rechte werden dem Petenten damit überhaupt zugesprochen? So trennt beispielsweise Paul Stommel zwischen direkter Petition (Petitionseinbringungsrecht) und dem Überbringen eingegangener Petitionen (Petitionsüberweisungsrecht).¹⁰²

Im rechtswissenschaftlichen Diskurs werden in der Regel nur die juristischen Konsequenzen eines solchen Rechts diskutiert. Die eigentliche gesellschaftliche Relevanz des Petitionsrechts liegt aber auf einer anderen Ebene. Die Petition wurde im 19. Jahrhundert zu einem politischen Instrument, mit dem sich Individuen an die Stände- oder Volksvertretung und diese wiederum an die Regierung wenden konnten. Die Petition wurde in diesem Sinne dazu verwendet, Interessen zu artikulieren und zu veröffentlichen. Das hat in zweierlei Hinsicht Bedeutung. Zum ersten wird das Problem an eine Institution des öffentlichen Rechts übergeben. Sie wird für die Klärung verantwortlich gemacht. Zum zweiten wird eine mediale Öffentlichkeit, im Sinne einer Publikation, hergestellt. Die Öffentlichkeit interessiert sich in der Regel nicht für die persönlichen Probleme des Einzelnen. Es sei denn, er teilt dieses Problem mit einer Vielzahl anderer Individuen. So muß das Petitionsrecht des 19. Jahrhunderts als ein Veröffentlichungsrecht verstanden werden.¹⁰³ Die Geschichte der Öffent-

101 Stommel, Paul, 1916, S. 20.

102 Ebenda, S. 24.

lichkeit – und ihrer Macht – ist eng mit dem Recht auf Petition verknüpft. Conrad Bornhak beschreibt diese Entwicklung entlang der Staatsformen und kommt bereits 1901 zu einem interessanten Ergebnis:

„Im Gegensatz zur absolutistischen Monarchie, die alles für das Volk, nichts durch das Volk thun wollte, im Gegensatz zu dem Verfassungsexperimente des Vereinigten Landtages, das nur Rechte und Interessen einzelner Stände gelten liess, erkennt der moderne Staat die öffentliche Meinung an und sucht mit ihr zu rechnen. Das geht so weit, dass die Angelsachsen geradezu die öffentliche Meinung für den wahren Träger der staatlichen Souveränität erklären (...), die Romanen die Idee des Gesellschaftsvertrages mit der fortdauernden Herrschaft der öffentlichen Meinung rechtfertigen (...). Die öffentliche Meinung ist freilich keine Rechtsinstitution, sondern ein politischer Faktor. Aber sie verschafft sich Geltung in staatsrechtlichen Institutionen. Hierher gehört das Vereins- und Versammlungsrecht, die Pressefreiheit und das Petitionsrecht, die freilich alle aus politischen Kampfmitteln nur durch ihnen gezogene Rechtsschranken zu Rechtsinstitutionen werden. So verhält sich das Petitionsrecht wie das Mittel zum Zwecke.“¹⁰⁴

In der heutigen Literatur wird der Petition vor allem eine politische Bedeutung beigemessen.¹⁰⁵ Ihre Funktion, Öffentlichkeit herzustellen und somit die öffentliche Meinung zu beeinflussen, tritt jedoch mehr und mehr in den Hintergrund.

So ist der Frage nachzugehen, inwiefern die Eingabe in der DDR die Funktionen der Petition des 19. Jahrhunderts, wie Veröffentlichung und Gesetzesinitiative, übernahm und inwieweit frühere Funktionen, wie beispielsweise ihre Funktion als Rückkoppelung staatlicher Entscheidungen oder als informelles Konfliktlösungsinstrument, wieder an Bedeutung gewannen.

Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland

Der Parlamentarische Rat stellte 1949 das Petitionsrecht wieder her. Es wurde im Artikel 17 des Grundgesetzes als Grundrecht verankert: „Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“ Die Geschäftsordnung des Deutschen

103 Wie aktuell das Thema Öffentlichkeit und Petition ist, zeigt beispielsweise der Redebeitrag von Frau Hartfelder (CDU), Mitglied des Brandenburger Petitionsausschusses, s.a. S. 397 f.

104 Bornhak, Conrad, 1901, S. 421.

105 Siehe auch Mohme, Dietrich, 1992.

Bundestags regelt in den Paragraphen 108 bis 112 die Zuständigkeit, die Rechte und Befugnisse des Petitionsausschusses.

Nachfolgend soll auf einige in der Literatur beschriebene Probleme eingegangen werden, die das Petitionsrecht in der Praxis hat. So werden immer wieder Schwierigkeiten im Umgang zwischen Legislative und Verwaltung erwähnt:

„Der Petitions-Ausschuß hat jetzt dreißig Petitionen gesammelt, in denen der niedersächsische Sozialminister es einfach ablehnte, eine Antwort zu erteilen, bzw. eine Stellungnahme abzugeben. Der Ausschuß kann ein solches Verhalten nicht billigen.“¹⁰⁶

Die Verwaltung kann zwar kritisiert werden, Weisungsrecht besteht jedoch nicht. Hoffmann beschreibt in seiner Dissertation von 1959¹⁰⁷ die Möglichkeiten der Legislative bei der Handhabung von Petitionen gegenüber der Verwaltung wie folgt:

„Die Überweisung zur Berücksichtigung enthält in der Regel eine Kritik an der vom Petenten angegriffenen Behörde. Damit wird der Bundestag in seiner Funktion als ‚öffentlich-rechtliches Rügegericht den Verwaltungsbehörden gegenüber‘ tätig. (...) Die Regierung ist nicht verpflichtet, diesem Spruch zu folgen. Denn der Bundestag darf auch auf Grund seiner Kontrollfunktion der Regierung keine Weisung erteilen.“¹⁰⁸

Die Legislative besitzt, so scheint es, keine geeigneten Instrumente, sich bei Bürgerbeschwerden in den einzelnen Fällen gegen die Exekutive durchzusetzen. Das würde auch dem Ideal der Gewaltenteilung widersprechen. Daß moralisch Appelle allein nicht hinreichen, um wirksam gegen „bürokratische Verwaltungsentscheidungen“ vorzugehen, belegen mit vielen anschaulichen Beispielen auch die Bücher von Joachim Schäfer, „Die Diktatur der Bürokraten.“¹⁰⁹ und von Edmund Ballhaus: „Die Paragraphenreiter.“¹¹⁰

Ein weiteres Problem, so Diether Hoffmann, bestehe darin, daß es dem Ausschuß kaum gelänge, sich eine Übersicht über die Sachlagen, die in den Petitionen angesprochen wurden, zu verschaffen. „Bei der Bearbeitung von Petitionen beschränkt man sich in der Regel darauf, die Regie-

106 Abschrift des Artikels in BAB, DA 1 464 Bl. 338.

107 Hoffmann, Diether H., 1959.

108 Ebenda, S. 54.

109 Schäfer, Joachim, 1997.

110 Ballhaus, Edmund, 1998.

rung um schriftliche oder mündliche Stellungnahmen zu ersuchen.¹¹¹ Obwohl, wie Hoffmann feststellt, die Befugnisse nicht so weit reichen würden wie für die vom Bundestag eingesetzten Untersuchungsausschüsse (Artikel 44), können jedoch Regierungsmitglieder vorgeladen und Akteneinsicht verlangt werden. Dies erfolge in der Regel jedoch nicht. Monika Schmitt-Vockenhausen kehrt in ihrer Dissertation 1979 auf das Problem, Informationen einfordern zu können, zurück:

„Vor der Einführung des Art. 45 c GG war, wenn auch verfassungsrechtlich unterschiedlich begründet, allgemein anerkannt, daß das Parlament bei der Behandlung von Petitionen das Recht auf Information und Stellungnahme durch die Exekutive haben muß, um seine Aufgaben im Sinne des Art. 17 GG zu erfüllen. In der Praxis stieß dies jedoch oft auf Schwierigkeiten, da die erforderliche Rechtsnorm fehlte.“¹¹²

Im Gesetz über „die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes) vom 19. Juli 1975“ heißt es in § 1:

„Zur Vorbereitung von Beschlüssen über Beschwerden nach Artikel 17 des Grundgesetzes haben die Bundesregierung und die Behörden des Bundes dem Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages Akten vorzulegen, Auskunft zu erteilen und Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gestatten.“

Zu beachten ist bei diesem Gesetz, daß sich das Recht auf Einsichtnahme auf die Institutionen der Exekutive des Bundestages beschränken. Ein allgemeines Einsichtsrecht ist damit nicht geschaffen worden. Außerdem schränkt § 3 dieses Gesetzes den § 1 mit Bezug auf Geheimhaltungsgründe wieder ein. In der Praxis ist demnach das Petitionsrecht in seiner Funktion als Veröffentlichungsrecht nur begrenzt wirksam.

Der Petitionsausschuß des Bundestages kann bei einer Petition nach Mehrheitsentscheidung nur „Überweisungen zur Berücksichtigung“, „Überweisungen zur Erwägung“ oder „Überweisungen als Material“ beschließen. Das Recht zur Gesetzesinitiative besitzt der Petitionsausschuß nicht. Er kann also nur darauf hoffen, daß seine Empfehlungen aufgegriffen und bei der Gesetzgebung berücksichtigt werden. Hoffmann stellt in in diesem Zusammenhang fest:

111 Hoffmann, Diether H., 1959, S. 52

112 Schmitt-Vockenhausen, 1979, S. 35.

„Die Fachausschüsse sind in der Praxis des Bundestages für Petitionen zuständig, die sich auf Gesetzgebungsvorlagen beziehen, welche bei ihnen behandelt also sowohl diejenigen, die das Handeln von Verwaltungsbehörden angreifen, wie auch diejenigen, die zukünftige Gesetzgebungsarbeiten betreffen. Die letzteren werden dem zuständigen Fachministerium als Material überwiesen, ohne daß sich ein Ausschuß des Bundestages näher mit ihnen befaßt. Damit verzichtet der Bundestag darauf, selbst zu überlegen, welche Ergänzungen des geltenden Rechts nach der Petition erforderlich sind. Diese Praxis ist zwar bezeichnend für das Übergewicht der Exekutive in der Gesetzgebungsarbeit. Doch sollte sich das Parlament auch in diesem Zusammenhang überlegen, ob es seinen Aufgaben gerecht wird, wenn es fast ganz auf seine Gesetzesinitiative verzichtet.“¹¹³

Die Petition als Rückkoppelung des Bürgers mit dem Staat über die von ihm gewählten Volksvertreter schien, zumindest in den 50er Jahren, nicht recht zu funktionieren. Der Einblick in die Petitionsbearbeitung des Bundestages, den Schmitt-Vockenhausen für die 70er Jahre vornimmt, bestätigt diesen Eindruck. Sie stellt fest, daß die Petitionen von Verwaltungsangestellten „vorselektiert“ werden, bevor sie dem Petitionsausschuß vorgelegt werden.

„Das Büro für Petitionen ist unterteilt in eine Verwaltungsstelle mit Vorprüfstelle, Registratur und Statistik und in die drei Eingaben-Referate

Recht, Verwaltung, Verteidigung, Auswärtiges (Pet 1)

Finanzen, Haushalt, Lastenausgleich, Wirtschaft, Verkehr, Umweltschutz, Kultur (Pet 2)

Arbeit, Soziales (Pet 3).

Die drei Eingabenreferate sind jeweils mit einem Referenten (in der Regel Ministerialrat), einem Hilfsreferenten (in der Regel Oberregierungsrat oder Regierungsdirektor), vier Sachbearbeitern, zwei Hilfs-sachbearbeitern und zwei Schreibkräften besetzt. Die Verwaltungsstelle besteht aus fünf Beamten, wobei der Leiter z. Zt. Amtsrat ist, und noch elf Verwaltungsangestellten.“¹¹⁴

Die vorgestellte Zentralstelle registriert zunächst alle eingegangenen Petitionen. Doch sie führt auch ein „Vorprüfungsverfahren“ durch, ob die Petitionen den „formellen und inhaltlichen Voraussetzungen für eine sachliche Behandlung im Petitionsausschuß und schließlich im Bundestag erfüllen“. Nicht zulässige Petitionen werden „ohne weiteres zu den Akten gelegt“.

113 Hoffmann, Diether H., 1959, S. 51.

114 Schmitt-Vockenhausen, 1979, S. 92.

„Erst nachdem die Berichterstatter und die Zentralstelle für Petitionen für diese verbleibenden Petitionen Vorschläge unterbreiten, erhält der Petitionsausschuß hierüber Kenntnis.

Da die ‚begründete Empfehlung‘ durch die Zentralstelle für Petitionen zu 99% von den Berichterstattern akzeptiert wird und selten die Petitionen im Ausschuß noch einmal ausführlich beraten werden, stellen in praxi die Vorschläge der Zentralstelle eine Vorentscheidung dar, zumal der Petitionsausschuß von diesen Entscheidungen in den allerseltensten Fällen abweicht.“¹¹⁵

Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts bestätigte, daß diese Geschäftsordnung legitim sei. So ist es möglich, daß Petitionen, die eigentlich ein Kontrollinstrument der Legislative sein sollten von einer Verwaltungseinheit zur Abstimmung übersandt werden. Schmitt-Vockenhausen hält diese Praxis für fragwürdig:

„Es ist daher unrichtig, wenn behauptet wird, daß es sich hier lediglich um formelle, bürotechnische Vorbereitungs- und Vorklärungsbefugnisse im Vorfeld des Grundrechtsschutzes und der parlamentarischen Kontrolle handelt.

De facto sieht es ganz anders aus.

So wurden im Zeitraum zwischen dem 14.12.1976 und dem 31.12.1978 lediglich 22,03% der Petitionen durch das Plenum selbst entschieden. Erledigungen durch Rat, Auskunft, Verweisung etc., die immerhin 28,29% betragen, gelangten ebensowenig an den Petitionsausschuß bzw. Bundestag wie auch wegen Unbehandelbarkeit und Ungeeignetheit unzulässiger Petitionen, die in diesem Zeitraum 15,50% ausmachten. Hinzu kommen noch die Überweisungen an die zuständigen Fachausschüsse (2,46%) und an die zuständigen Volksvertretungen der Länder.“¹¹⁶

Demnach wurden bereits mindestens 43,8% aller Petitionen von Verwaltungseinheiten bearbeitet, ohne daß sie den eigentlichen Adressaten, den Petitionsausschuß des Bundestages, erreichen. Von Gewaltenteilung kann hier nicht gesprochen werden, da Legislative in diesem Fall aus verwaltungstechnischer Bequemlichkeit die Arbeit an die Verwaltungsexperten, die Exekutive, weitergibt. Schmitt-Vockenhausen kommt zu dem Schluß: „Es ist daher zu prüfen, inwieweit hier eine Kompetenzverlagerung stattfindet, indem parlamentarische Entscheidungen durch einen Verwaltungsapparat antizipiert werden.“¹¹⁷ Dies tat, wie bereits geschildert, das Bundesverfassungsgericht und hielt diese Geschäftsordnung für rechtens.¹¹⁸

115 Ebenda, S. 94.

116 Ebenda, S. 95.

117 Ebenda, 1979, S. 95.

Als ein weiteres Problem stellt sich heraus, daß im Unterschied zur DDR in der Bundesrepublik Deutschland keine gesetzliche Verankerung eines universellen Beschwerderechts gegenüber der Verwaltung vorgenommen wurde. Zwar ist mit dem Artikel 17 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich verankert, daß sich jedermann „schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung“ wenden kann. Jedoch ist umstritten, ob dieser Artikel auch die Verwaltung einschließt. Die Rechtsdiskussion um das Beschwerderecht wurde wie an der Wende zum 19. Jahrhundert auch noch in den 50er Jahren von der Kontroverse getragen, ob mit dem Recht zur Beschwerde auch gleichzeitig ein Recht auf Antwort impliziert sei. Hier stehen sich Vertreter der „negativen Theorie“ und der „positiven Theorie“ gegenüber.¹¹⁹ Inwiefern diese rechtstheoretische Diskussion überhaupt von praktischer Relevanz ist, scheint äußerst fragwürdig. So wäre vorauszusetzen, daß in einer Auseinandersetzung mit der Verwaltung der Verwaltungsbeamte erstens die Rechtsdiskussion um den Artikel 17 GG. kennt und zweitens, daß er ein Anhänger der „positiven Theorie“ ist, um sich veranlaßt zu fühlen, wegen Artikel 17 GG. zu antworten.

Dennoch versucht Hoffmann, in seiner Dissertation ein Recht auf Antwort herzuleiten:

„Anders ist die Rechtslage, wenn kein Petitionsbescheid erteilt wird. Dann könnte der Petent eine Vornahmeklage gemäß § 24 VGVO, § 35 VGVO Abs. 2 VGG erheben. Denn er könnte geltend machen, der Adressat habe eine Amtshandlung, nämlich die Erteilung eines Bescheids, unterlassen, auf deren Vornahme er auf Grund des Art. 17 ein Recht habe. Die Behörde müßte verurteilt werden, ihm einen Bescheid zu erteilen. Die Gewährung seiner Bitte könnte der Petent dagegen allein aufgrund seines Petitionsrechts weder mit einer Anfechtungs- noch mit einer Vornahmeklage verlangen.“¹²⁰

118 Von den „Fachministerien“ werden die Empfehlungen und Ansprüche des Haushalts erarbeitet. Mit der Einrichtung der Europäischen Zentralbank und der Verlagerung der Kompetenzen nach Brüssel, wo Verwaltung europaweite Richtlinien festlegt (alleine die Mohrrübe als Obst festzulegen spricht Bände über die Macht der Brüsseler Verwaltung) werden immer mehr Kompetenzen an Verwaltungseinrichtungen abgegeben. Es wird kaum hinterfragt, ob und wie ein parlamentarisches System, auf der Grundlage einer aus dem 19. Jahrhundert stammenden Vertreterdemokratie, mit Parteien als Lobby großer sozialer Gruppen, den Aufgaben übernationaler Gebilde, wie der Europäischen Union, gerecht werden kann.

119 Schon fast trotzig meint Hoffmann hierzu: „Gerade gegenüber diesem Festhalten an der Vorstellung von der ‚Papierkorbbeschwerde‘ (von den Lehrern des Verwaltungsrechts, d. Vf.) muß die positive Theorie aus den dargelegten Gründen als richtig bezeichnet werden.“ (Hoffmann, Diether H., 1959, S. 35).

In welcher Form und Qualität der Bescheid auszusehen hätte, läßt sich auch mit dieser Konstruktion nicht juristisch einklagen. Die von Hoffmann vorgestellte Möglichkeit, beim Verwaltungsgericht lediglich eine Antwort zu erlangen, scheint aufwendig. Außerdem müßte beachtet werden, daß, wenn ein Gericht nicht der Auslegung des Art. 17 im Sinne der „positiven Theorie“ folge, die ganze Konstruktion zusammenbräche. Es scheint auch fragwürdig, ob sich im kollektiven Wissen der Gesellschaft die Zauberformel: „§ 24 VGVO, § 35 Abs. 2 VGG“ in Verbindung mit der „positiven Theorie“ in bezug auf Artikel 17 GG als Instrument der Konfliktbewältigung mit der Verwaltung tradiert.

Alle die hier beschriebenen Kontroversen um die Auslegung der entsprechenden Artikel des Grundgesetzes zur Petition bzw. Verwaltungsbeschwerde lassen den Eindruck entstehen, daß sie in der Praxis als Kommunikationsinstrumente zwischen Parlament, Verwaltung und Bürgern nicht funktionieren. Die Petition ist als Instrument der Konfliktaustragung wenig geeignet, findet als Mittel der Rückkopplung zwischen Bürgern und Staat bzw. Volksvertretung kaum Beachtung und hat auch kaum praktische Bedeutung als Form basisdemokratischer Mitbestimmung.

Die in der Anlage aufgeführte aktuelle Umfrage mit den Petitionsausschüssen der ostdeutschen Länder unterstützt die Vermutung, daß die Petitionen und deren Bearbeitung für die Legislative eine untergeordnete Rolle spielen.

Im Verlauf der Arbeit soll auf verschiedene Fragen, insbesondere den Vergleich des bundesdeutschen Petitionsrechts mit der Eingabengesetzgebung der DDR, noch genauer eingegangen werden. Doch bevor ausführlich die Geschichte der Eingabengesetzgebung dargestellt und danach gefragt wird, in welchem Zusammenhang sie zum Petitionsrecht steht, soll die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit als eine weitere Form der Konfliktregulierung skizziert werden.

2. 2. Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsrechtspflege)

Juristisches Vorgehen gegen Verwaltungsentscheidungen ist keine Erfindung der bürgerlichen Gesellschaft. Bereits im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation gab es Gerichte, die über Verwaltungshandlungen rich-

ten sollten. Inhalte der Rechtssprechung waren vor allem Klagen von Bauern, Bürgern u.a. aber auch Städten gegenüber den Fürsten. Und zwar handelte es sich vornehmlich um Klagen, die nicht vom jeweiligen Landesfürsten geklärt werden konnten, entweder, weil er selbst der Beklagte war oder aber weil es sich um landesübergreifende Fälle handelte.

Über die Landeshoheit hinaus sprachen das Reichskammergericht und der Reichshofrat Recht. Das Reichskammergericht (*Judicium camerae*) wurde 1415 erstmalig urkundlich erwähnt und erhielt mit dem Wormser Reform-Reichstag von 1495 eine Reichskammergerichtsordnung, die die Verbindung des Reichskammergerichtes vom kaiserlichen Hofe löste und es zu einem selbständigen und ständischen Gerichtshof machte. Die Reichskammergerichtsordnung bedeutete:

„eine gesetzliche Anerkennung der vollzogenen Rezeption des Römischen Rechtes; denn sie schrieb vor, daß die Richter zu richten hätten 'nach des Reiches gemeinen Rechten, auch nach redlichen, ehrbaren und leidlichen Ordnungen, Statuten und Gewohnheiten der Fürstentümer, Herrschaften und Gerichte, die vor sie gebracht werden' (§ 3). Zu 'des Reiches gemeinen Rechten' gehörte aber vor allem das römische Recht.¹²¹“

Wegen Geldmangels war das Reichskammergericht bis 1782 an Richtern ständig unterbesetzt. Die Zahl der Richter wurde im Westfälischen Frieden auf 50 festgesetzt und in einem Reichsbeschuß von 1719 auf 25 reduziert.

„Das Reichskammergericht urteilte über alle Rechtssachen der Reichsunmittelbaren, war zugleich höchste Instanz in Zivilsachen für die Reichsmittelbaren, sofern es nicht durch die Privilegien de non appellando verschiedener Reichsstände, namentlich der Kurfürsten, beschränkt war, und nahm Beschwerden über verweigerte oder verzögerte Justiz und in Kriminalsachen auch wegen Nichtigkeit an. Endlich konnten auch die Unterthanen gegen den Landesherrn und gegen beschwerende Regierungsmaßregeln die Hilfe des Reichskammergerichts in Anspruch nehmen.“¹²²

In der älteren Literatur wird das Reichskammergericht oft als schwerfällig und Entscheidungen über Jahre verschleppend dargestellt. „Die Akten hätten sich zu Bergen getürmt. Eine Akte sei eigentlich nur infolge von Zufälligkeiten bearbeitet worden. Nur wenn gelegentlich eine Maus die Aktenverschnürung angenagt habe, sei dies zum Anlaß für die richterliche Tätigkeit genommen worden.“¹²³ Diese Klischees gehen auf eine

121 Conrad, Hermann, 1954, S. 502.

122 Meyers Konversations-Lexikon, 1890, Bd. 13, S. 683.

Beschreibung des Reichskammergerichtes durch Samuel Pufendorf in seiner „De Statu Imperii Germanici“¹²⁴ zurück. Dem widerspricht Hans Hattenhauer in den „Geistesgeschichtlichen Grundlagen des deutschen Rechts“. Obwohl die Forschungen zum Reichskammergericht erst am Anfang standen – so Hattenhauer – belegen die Quellen, daß das Gericht stärker frequentiert wurde als bis dato angenommen. So erledigte es beispielsweise im Jahre 1779 insgesamt 3.388 Fälle.¹²⁵ Mit dem Ende des Reiches im Jahre 1806 wurde auch das Reichskammergericht aufgelöst.

Verwaltungsrecht im 19. Jahrhundert

Für die juristische Kontrolle von Verwaltung und zur Wahrung von Bürgerinteressen gegenüber der Exekutive gewann im Verlauf des 19. Jahrhunderts die Verwaltungsgerichtsbarkeit zunehmend an Bedeutung. Kontrollfunktionen wurden zunächst noch von verschiedenen Institutionen, wie dem Geheimen Rat, dem Oberappellationsgericht oder dem Administrativjustizhof ausgeübt. Die praktizierte Verwaltungsrechtspflege war zunächst jedoch noch keine Gerichtsbarkeit, sondern verwaltungsinterne Kontrolle.

„Im Streit darüber, wie man eine rechtlich geleitete Kontrolle über die Verwaltung erreichen könnte, setzten die Liberalen überwiegend auf das justizstaatliche Modell, da sie meinten, bei Verletzungen von 'Privatrechten' müsse die Zuständigkeit der ordentlichen Justiz begründet werden.“¹²⁶

Ziel war es, Verwaltungsgerichte zur Wahrung der Rechtsschranke verwaltungsherrlicher Entscheidungen abgetrennt und unabhängig von der Verwaltung und ausschließlich für Verwaltungsrechtsfragen zuständig, einzuführen. Verwaltung ist Ländersache, daher wurden Verwaltungsgerichte in den einzelnen Ländern Deutschlands auch zu verschiedenen Zeiten in unterschiedlicher Form gesetzlich verankert. Zuerst wurde die Verwaltungsrechtspflege in Baden 1863 eingeführt. Es folgten Hessen (1874), Preußen (1875), Württemberg (1876), Bayern (1879), Braunschweig (1895), Sachsen (1901), Oldenburg (1906) und Mecklenburg (1922).¹²⁷

123 Hattenhauer, Hans, 1980, S. 4-5.

124 Pufendorf, Samuel alias Monzambano, Severinus de, Übersetzt von Bresslau, Harry, Berlin 1870.

125 Hattenhauer, Hans, 1980, S. 18.

126 Stolleis, Michael, 1992, S. 241.

127 Baring, Martin (Hg.), 1963, S. 9, 66, 68 und Rübner, Wolfgang, Bd. 3, 1984, S. 915-930.

Mit der Etablierung bürgerlicher Gesellschaftsvorstellungen¹²⁸ im 19. Jahrhundert wurde der Jurisprudenz¹²⁹ immer mehr Kompetenz zur Schlichtung von Konflikten zugewiesen. Rechtsstaatlichkeit gegenüber der Exekutive durchzusetzen bedeutete, Gerichte mit dem Recht auszustatten, über die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen richten zu dürfen.

„Diese Regelungen entstammen der Mentalität der Justizstaatsidee, die – herrschend in der Mitte des vorigen Jahrhunderts – vom liberalen Staat getragen, objektive, gerechte Entscheidungen nur von den ordentlichen Gerichten erhoffte und den Verwaltungsbehörden mißtraute.“¹³⁰

Den Verwaltungsgerichten wurden in den einzelnen Ländern Deutschlands unterschiedliche Kompetenzen zugeordnet. Als wichtigste Unterscheidungsmerkmale werden in der Literatur zur Verwaltungsgerichtsbarkeit die Begriffe Generalklausel und Enumerativsystem genannt. Mit einer Generalklausel wird den Verwaltungsgerichten zu allen Verwaltungsakten rechtsprecherische Kompetenz übertragen. Dem gegenüber steht das Enumerationsprinzip. Ein Katalog von Zuständigkeiten regelt hier die Kompetenzen der Verwaltungsgerichte. Dies mußte nicht unbedingt nachteilig sein, sondern hing vom Umfang des „Kompetenz-Kataloges“ ab.

Zum Ende des 19. Jahrhunderts hatte sich die Verwaltung in wesentlichen Punkten verändert. Der Staat wurde zur juristischen Person und Verwaltungshandeln zum Verwaltungsakt im Rahmen von Gesetzen und Verordnungen. Verwaltung wandelte sich vom absolutistischen Exekutivorgan zu einer eigenständigen Gewalt, die im Rahmen der Rechtsschranke agieren sollte und durch die unabhängige Gewalt der Judikative im Streitfall kontrolliert werden sollte. Wichtigstes Instrument wurde hierfür die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

128 Hier sind weniger die politischen Rechte gemeint, als die rechtliche Sicherheit in wirtschaftlichen Fragen, wie Eigentum, Handel und Verkehr, Steuer, Zoll etc.

129 In Preußen übten zunächst jedoch die obersten Verwaltungsbehörden selbst die Funktion des Verwaltungsgerichts aus.

130 Peters, Hans, 1949, S. 202.

Die Entwicklung in der Weimarer Republik und im „Dritten Reich“

In der Weimarer Republik wurden verschiedene Vorstöße zur Vereinheitlichung des deutschen Verwaltungsrechtes unternommen.¹³¹ Der Artikel 107 der Weimarer Reichsverfassung schrieb vor:

„im Reiche und in den Ländern müssen nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutz der Einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen“.

Das Verwaltungsrecht in den Ländern wurde jedoch nicht weiter vereinheitlicht, sondern nur mancherorts modifiziert und in Mecklenburg überhaupt erst 1922 eingeführt. Das Reichsverwaltungsgericht sollte Revisionsinstanz gegenüber den Verwaltungsgerichten der Länder sein. Die Entwürfe für die Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts wurden aber nicht realisiert und auch die Verwaltungsrechtsreform in den Ländern kam kaum voran.

„Es blieb bei dem überkommenen, außerordentlich unübersichtlichen Rechtszustand mit uneinheitlicher Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern und zersplitterter Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit im Reich.“¹³²

Insgesamt war der Rechtsschutz vor der Verwaltung bereits in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg und auch in der Kriegs- und Nachkriegszeit stark eingeschränkt und in bezug auf viele Verwaltungstätigkeiten ganz ausgeschlossen. Begründet wurde dies mit den „Krisenmaßnahmen am Ende der Weimarer Republik“. Die Verwaltung sollte größeren Spielraum bei unpopulären Entscheidungen haben.

Auch nach 1933 kam es zu keinen wesentlichen Gesetzesänderungen. Die „Verwaltungsgerichte in Reich und Ländern blieben erhalten und arbeiteten bis 1939 ohne äußerlich erkennbaren Bruch mit ihrer Tradition weiter.“¹³³

Das Führerprinzip und die Unterordnung des Einzelnen unter das Gemeinwohl waren für die Verwaltungsrechtspflege im NS die beiden wesentlichen ideologischen Topoi, die die Rechte des Individuums gegenüber dem Staat einschränken oder gar aufheben konnten. Darüber, wie Verwaltungsrecht in der Praxis im „Dritten Reich“ gehandhabt wurde,

131 Siehe hierzu auch Rübner, Wolfgang, 1985, I., S. 639-643.

132 Ebenda, S. 640.

133 Rübner, Wolfgang, 1985, II., S. 1100.

gehen die Meinungen auseinander. Obwohl – wie bereits erläutert – sich die Gesetze bis 1939 nicht änderten, wurde unterschiedlich verfahren. Wolfgang Rüfner beschreibt verschiedene verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, die vom Mut zur unabhängigen Entscheidung gegenüber nationalsozialistischer Ideologie zeugen sollen:

„Das (Preußische, d. Vf.) Oberverwaltungsgericht hielt insbesondere an dem Grundsatz fest, daß Gewerbebetriebe nicht durch polizeiliche Verfügungen untersagt werden könnten, insbesondere nicht wegen politischer, rassischer und sonstiger Unzuverlässigkeit. Personen, denen aus politischen oder rassischen Gründen Wandergewerbeschein bzw. Reiselegitimationskasse entzogen oder versagt werden sollten, half das Oberverwaltungsgericht in vielen Fällen, indem es Werturteile der (Geheimen Staats-)Polizei nicht für ausreichend erklärte, einen anderen Sachverhalt feststellte oder anders bewertete als die Behörde. Insbesondere trat es Bestrebungen entgegen, Juden und Zigeunern gesetzwidrig die Möglichkeit gewerblicher Betätigung zu nehmen. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof urteilte ähnlich.“¹³⁴

Wie die Verwaltungsrechtspraxis in den unteren Instanzen aussah, ob sich in der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Rechtssicherheit verringerte, ist kaum untersucht. Wie viele Juden, Sinti und Roma sind bis zum Preußischen Oberverwaltungsgericht vorgestoßen und wie viele waren schon davor gescheitert? Rüfner beschreibt verschiedene Formen der Rechtspraxis. Er behauptet, daß die Urteile des preußischen Oberverwaltungsgerichts „zum größten Teil bei normaler Weiterentwicklung der Rechtsprechung ohne nationalsozialistische Einflüsse nicht anders ausgefallen“¹³⁵ wären.

Entscheidungen des Führers und die Aktivitäten der Geheimen Staatspolizei¹³⁶ standen außerhalb verwaltungsrechtlicher Kompetenz.¹³⁷ Verwaltungsgerichte blieben jedoch ein Bestandteil der Rechtspflege im „Dritten Reich“, da sie die aktive Verwaltung entlasten und Vertrauen in den Staat schaffen sollten.¹³⁸

Die Deutsche Gemeindeordnung¹³⁹ von 1935 und das Deutsche Beamten-gesetz¹⁴⁰ von 1937 führten zu einer Vereinheitlichung deutschen Verwaltungsrechts. Um zu sparen und die Verwaltung zu vereinfachen, kam es

134 Ebenda, S. 1102-1103.

135 Ebenda, S. 1104.

136 Gesetz über die Geheime Staatspolizei (GS 122, GS 413) und GS 21 vom 10.2.1936.

137 „Schutzhaft“ und KZ-Haft standen sowieso außerhalb jeder verwaltungsrechtlichen Anfechtbarkeit.

1941 zu einer weiteren Zusammenfassung verschiedener Gerichte unter das Reichsverwaltungsgericht.¹⁴¹ Es kam aber im Verlauf des Krieges in der Praxis jedoch nicht mehr zum Tragen. Nach Kriegsende übernahmen zunächst die jeweiligen Militäradministrationen alle Verwaltungs- und Rechtsfunktionen. Die Entwicklung auf dem Gebiet der SBZ wird später in dieser Arbeit genauer vorgestellt.

Generell gilt, daß Verwaltungsgerichte¹⁴² die Rechtmäßigkeit und nicht die Zweckmäßigkeit von Verwaltungshandlungen prüfen. Sie haben die Funktion, bei Klagen gegen die Verwaltung zu kontrollieren, ob sie im Rahmen der ihr gebotenen Rechtsschranken agiert. Verwaltungsgerichte können Verwaltungsentscheidungen nur aufheben aber nicht durch andere Entscheidungen ersetzen.

138 „Im übrigen wurde die Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichte in dem Rahmen, in welchem der Nationalsozialismus Gerichten überhaupt Unabhängigkeit zugestand, allgemein befürwortet und nicht prinzipiell angetastet. (...) Auch die nationalsozialistische Führung konnte – trotz manchen Ärgers wegen positivistisch begründeter Entscheidungen im Einzelfall – kein Interesse an einer diffusen und letztlich unkontrollierbaren Rechtssprechung haben, die sich für ihre Entscheidungen auf unklare nationalsozialistische Prinzipien berief. Freisler wandte sich deshalb schon 1933 mit Nachdruck dagegen, daß sich Richter die Rolle des Führers anmaßten und ältere Gesetze wegen Widerspruchs zum Nationalsozialismus bewußt nicht anwendeten. Diese Äußerung, auf die sich die Gerichte in der Folge gern beriefen, und andere, die Ähnliches, z.T. weniger dezidiert propagierten, bestimmten die Praxis.“ (Rüfner, Wolfgang, 1985, II., S. 1107-1108.)

139 DGO vom 30.1.1935 (RGBl. I S. 49)

140 DBG vom 26.1.1937 (RGBl. I S. 39)

141 „Durch den Erlaß des Führers und Reichskanzlers vom 3. April 1941 (RGBl. I. S. 201) ist das Reichsverwaltungsgericht als oberster Verwaltungsgerichtshof des Reiches mit Wirkung vom 1. Mai 1941 geschaffen.

In dem Reichsverwaltungsgericht sind aufgegangen die bereits vorhandenen obersten Spruchbehörden: das Preußische Oberverwaltungsgericht, der Reichsdienststrafhof in Wien, die Oberste Spruchstelle für Umlegungen, die Oberste Spruchstelle für Wasser- und Bodenverbände, das Entschädigungsgericht sowie das neurichterliche Reichskriegsschädenamt. Weitere oberste Spruchbehörden des Reiches können mit dem Reichsverwaltungsgericht vereinigt werden. (...)

Das Reichsverwaltungsgericht ist als oberste Spruchbehörde der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Großdeutschen Reichs in erster Linie berufen, an der Einheitlichkeit des Rechts im nationalsozialistischen Sinne an hervorragender Stelle mitzuwirken.“ (Mitglieder des Gerichtshofes (AG.), Entscheidungen des Reichsverwaltungsgerichts, Berlin 1942, S. III.)

142 Verwaltungsgerichte haben die Aufgabe, auf Antrag Verwaltungsakte (ein „Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung, oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.“) auf ihre „Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Verordnungen eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet“ (Stelkens, Paul, Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, München 1993, S. 17.) sind, zu prüfen.

Verwaltungsgerichte haben nicht die Kompetenz, Ermessensspielräume¹⁴³ der Verwaltung zu bewerten. Die Ermessensfrage¹⁴⁴ ist bei Verwaltungsakten auch heute ein umstrittener Punkt (unbestimmter Rechtsbegriff). Verwaltungsentscheidungen auf Grund von Entscheidungsspielräumen lassen sich im Verwaltungsstreitverfahren nur nach Gesetzesverletzungen oder nach der Überschreitung einer Ermessensgrenze hin überprüfen. Das Gericht kann jedoch nicht über die Zweckmäßigkeit oder die sachliche Richtigkeit der Verwaltungsentscheidung urteilen, sondern lediglich die Verhältnismäßigkeit (geeignet, erforderlich, zumutbar) bewerten. Verwaltungshandeln steht damit teilweise außerhalb jeglicher Gerichtsbarkeit.

Es steht damit in Frage, wie Verwaltungshandeln nicht nur organisiert und koordiniert, sondern auch gesellschaftlich kontrolliert und beeinflusst werden kann. Dies scheint das eigentliche Problem zu sein, das sich hinter der juristischen Diskussion über die Kompetenzen von Verwaltungsgerichten verbirgt.

Exkurs: Zur Verwaltung (*errare humanum est*)

„In einem modernen Staat liegt die wirkliche Herrschaft, welche sich ja weder in parlamentarischen Reden, noch in Enunziationen von Monarchen, sondern in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums, des militärischen wie des zivilen.“¹⁴⁵

Mit diesen Worten führt Weber den § 3 seiner Herrschaftssoziologie „Der staatliche Herrschaftsbetrieb als Verwaltung. Politische Leitung und Beamtenherrschaft“ ein. Und tatsächlich erscheint dem Individuum im Alltag die Verwaltung als real existierende Herrschaft. Neben den politischen Institutionen spielt gerade in Industriegesellschaften die Verwaltung eine Schlüsselrolle in der Organisation des Staates. Vor diesem Hintergrund sollen an dieser Stelle einführend einige wesentliche Aspekte deutscher Verwaltung vorgestellt werden.

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren Behörden kleine Gebilde mit wenigen Amtsträgern, die durch wenige Richtlinien unkompliziert zu

143 Hier ist der tatsächliche Ermessensspielraum im juristischen Sinne gemeint.

144 § 40 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Die Ermessensregelung entstand aus der Anpassung an den § 39 des Sozialgesetzbuches-Allgemeiner Teil (SGB-AT, über Sozialleistungen sollen die Behörden nach ihrem Ermessen handeln).

145 Weber, Max, 1922, S. 825.

steuern waren. Erst nach dem I. Weltkrieg entwickelte sich Verwaltung in bis dato unbekanntem Größenordnungen. Der Ausbau des Sozialstaates, insbesondere des Sozial- und Gesundheitswesens waren dabei ihre wesentlichsten Aufgaben.¹⁴⁶

Verwaltung bekam eine zunehmende Bedeutung in allen Bereichen des öffentlichen Lebens. Kontrolle und Steuerung der Verwaltung schien über Gerichtsbarkeit und die gesetzgebende Kraft der Legislative gewährleistet zu sein. Mit der Einführung bürotechnischer Innovationen nahm die Nähe der Verwaltung zu ihren verwalteten Bürgern sukzessive ab. So bedeutete die Einführung des Telegraphen nach 1877 eine entscheidende Zäsur in der Entwicklung der Verwaltung. Das Telefon, der Hektograph und die Schreibmaschine verstärkten die Tendenz der Entfremdung, deren Anfänge – die Schriftlichkeit und die Aktenmäßigkeit, d.h. die Abkehr von der Mündlichkeit, „des Selbstsehens und des Selbsthörens und des Verfügens in persönlicher Gegenwart der Beteiligten“¹⁴⁷ – bereits in der Mitte des 19. Jahrhunderts kritisiert wurden. Laux faßt diese Entwicklung folgendermaßen zusammen:

„Die sich ausweitende Technik der Gewinnung, des Transports und der Verarbeitung von Informationen bestimmte die Abwicklung der Verwaltungsgeschäfte in den Behörden weit mehr, als dies uns in unserer einseitigen Fixierung auf formale Regelung der Aufgabenerfüllung bewußt ist. Damit stößt man zwangsläufig auf einen Vorgang von großer Bedeutung in der Gegenwart, den Übergang von der Verwaltungsorganisation zur technikunterstützten Informationsverarbeitung. Was sich hier an ändernden Prozessen entfaltet, in denen wir ja alle Akteure sind, ist von der Bürokratiediskussion noch nicht so recht erfaßt, von der Wissenschaft kaum gedeutet und in den Dimensionen ihrer Auswirkungen sicher noch nicht voll erkennbar.“¹⁴⁸

Für den Bürger wie für die Legislative stellt sich die Verwaltung als eigenständiger Akteur mit einer eigenen Logik dar. Die vom König, Fürsten oder der Legislative gesetzlich definierten Anweisungen an die Verwaltung garantieren mitnichten, daß am Ende tatsächlich das passiert, was intendiert war. Legislative versucht immer wieder, Verwaltung zu entbürokratisieren. Dabei ist sie selbst ein entscheidender Faktor, der dazu beiträgt, daß Verwaltung immer bürokratischer wird. Jeder Versuch, über Gesetze

146 Siehe dazu ausführlich: Laux, Eberhard, 1993, S. 327 f.

147 Ebenda, S. 328.

148 Laux, Eberhard, 1993, S. 329.

oder Verwaltungsvorschriften das Handeln von Verwaltung in die richtigen Bahnen zu lenken, schränkt den Handlungsspielraum der Verwaltung ein. Eigentlich entspricht ein solches regeltreues Verhalten der Verwaltung den Wunschvorstellungen der Legislative. In der Konsequenz führt dies aber zu einem verstärkt bürokratischen Handeln. Bürokratismus heißt ja nichts anderes, als exakt nach den vorgegebenen Regeln zu agieren.

Die Alternative wäre, der Verwaltung einen möglichst großen Ermessensspielraum einzuräumen. Hier stellt sich jedoch die Frage, wie Verwaltung diesen Spielraum tatsächlich ausgestaltet bzw. wie dann noch von außerhalb auf die Ausgestaltung Einfluß genommen werden kann.

Bereits Georg Friedrich Hegel machte sich in seiner Rechtsphilosophie Gedanken über das individuelle Wirken des Staatsangestellten. Da der Bürokrat ein Staatsbeamter sei, der den „Hauptteil des Mittelstandes“ ausmache und „in welchem die gebildete Intelligenz und das rechtliche Bewußtsein der Masse eines Volkes“ sich vereine, würden seine „Bildung und Geschicklichkeit nicht zu einem Mittel der Willkür und einer Herrschaft werden“¹⁴⁹. In § 296 seiner Rechtsphilosophie verweist er darauf, daß ein Antrieb zur Humanität in jedem Staatsangestellten vorhanden sei. Über diese Ausführungen amüsierte sich Marx in seiner „Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie“:

„In dem Beamten selbst – und dies soll ihn humanisieren, die ‚die Leidenschaftslosigkeit, Rechtlichkeit und Milde des Benehmens‘ zur ‚Sitte‘ machen – sollen die ‚direkte sittliche und Gedankenbildung‘ dem Mechanismus seines Wissens und seiner ‚wirklichen Arbeit‘ das Gleichgewicht halten. Als wenn nicht auch der ‚Mechanismus‘ seines ‚bürocratischen‘ Wissens und einer ‚wirklichen Arbeit‘ seiner ‚sittlichen und Gedankenbildung‘ das ‚Gleichgewicht‘ hielte? Und wird nicht sein wirklicher Geist und seine wirkliche Arbeit als Substanz über das Accidenz seiner sonstigen Begabung siegen? Sein ‚Amt‘ ist ja sein ‚substantielles Verhältnis‘ und sein ‚Brod‘. Schön nur, daß Hegel die ‚direkte sittliche und Gedankenbildung‘ dem ‚Mechanismus des bürocratischen Wissens und Arbeitens‘ entgegenstellt! Der Mensch im Beamten soll den Beamten gegen sich selbst sichern. Aber welche Einheit! Geistiges Gleichgewicht. Welche dualistische Kategorie!“¹⁵⁰

Das Problem, das hier von Hegel und Karl Marx kontrovers diskutiert wird, besteht darin, daß es sich bei der Verwaltung nicht um einen simplen

149 Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, Berlin 1956, S. 258.

150 MEGA, Bd. 2, Berlin 1982, S. 57.

reagierender Mechanismus handelt, sondern um Individuen mit subjektiven Norm- und Wertvorstellungen, die sich in den von ihnen ausgestalteten Handlungsspielräumen widerspiegeln. Dieses Verwaltungshandeln ist nicht allein durch Gesetze definierbar, sondern hängt in entscheidender Weise von den moralischen und kulturellen Wertvorstellungen der Beamten ab. Diese sind aber nicht allein durch sittliche Bildung zu beeinflussen, sondern resultieren u.a. aus der sozialen Stellung, ihrer Weltanschauung, ihren politischen Präferenzen, die über lange Jahre tradiert wurden.¹⁵¹

Die Rechtsschranke kann nur dort verwaltungsherrliches Handeln beschränken, wo tatsächlich Vorschriften oder Gesetze existieren. Die moralischen und kulturellen Wertvorstellungen des Verwaltungsangestellten definieren den tatsächlichen Handlungs- und Ermessensspielraum. Dieser wird sich häufig in der Praxis innerhalb und sicherlich auch außerhalb der Rechtsschranke bewegen.

Grundsätzlich gibt es daher zwei Handlungsmaximen für den Staatsangestellten zu beachten. Die eine Maxime bildet sich aus den Gesetzen und Verordnungen, die ihm die Richtungen und Grenzen vorgibt. Die zweite ist die Ethik und Kultur einer Gesellschaft, die auf ihn einen nicht näher bestimmbaren Einfluß ausüben. Der Einfluß durch die Normen einer Gesellschaft bestimmt sich durch die Sozialisation und gesellschaftliche Verortung des Staatsangestellten sowie durch eine äußere Bewertung der tatsächlichen Verwaltungstätigkeit (durch den Vorgesetzten, die Massenmedien, die Literatur usw.). Dieses Regularium wird aber, und hier ist Marx zuzustimmen, durch das „innere Gewissen“ des Staatsangestellten selbst gebrochen. Was sich bis zur tatsächlichen Entscheidung im Kopf des Staatsangestellten abspielt, muß Spekulation bleiben. Sichtbar ist nur sein empirisch faßbares Handeln.

In der bürgerlichen Gesellschaft etablierten sich Verwaltungsgerichte für die Korrektur von Verwaltungsentscheidungen, die, insofern Gesetze vorhanden, überprüfen können, ob der Staatsangestellte Gesetze und Verordnungen eingehalten hat. Wie kann jedoch Einfluß auf Verwaltungsentscheidungen genommen werden, die nicht durch Gesetze festgelegt sind? Denn Verwaltungsgerichte können nicht auf Grund moralischer Grundsätze Urteile fällen. Die Verhältnismäßigkeit eines Verwaltungshan-

151 Die sozialdemokratische Regierung in der Weimarer Republik hat erfahren müssen, wie wenig sich kaisertreue Beamte in der Verwaltung für die Umsetzung sozialdemokratische Vorstellungen eigneten.

delns ist durch sie ausschließlich im Rahmen der Gesetze und Vorschriften zu beurteilen.

In feudalen Gesellschaften konnte der Fürst Gnade vor Recht ergehen lassen. Mit dem Ideal der Gewaltenteilung sollten solche Willkürakte ausgeschlossen werden. Die Durchsetzung der Gewaltenteilung und das Ideal der Rechtsstaatlichkeit führten auf der anderen Seite dazu, daß der Bürger mit der Situation konfrontiert wird, sich im Konfliktfall mit einer schwer durchschaubaren Maschinerie aus Institutionen und Ordnungen auseinandersetzen zu müssen. Petitionsaussüsse können im Einzelfall nur moralischen Beistand leisten. Mit genügend finanziellem Hintergrund, könnte sich der Bürger in einen Rechtsstreit mit der Verwaltung begeben. Er könnte einen Anwalt beauftragen, der versuchen würde, die Interessen seines Klienten über den Rechtsweg durchzusetzen. Inwieweit der dabei entstehende finanzielle Aufwand den Weg durch die Instanzen rechtfertigt, sei dahingestellt.

Sich auf dem Rechtsweg gegenüber Verwaltung durchzusetzen erfordert jedoch nicht nur Wissen und finanzielle Reserven, sondern auch, daß für das Problem tatsächlich gesetzliche Regelungen vorhanden sind. Auf der Stufe unterhalb des Klageweges gibt es Rechtsbehelfe wie den Widerspruch oder die Gegenvorstellung¹⁵² die, wenn sie nicht gesetzlich verankert sind, einfach im Papierkorb landen können. Nur im Gesetz ausdrücklich gewährte formelle Rechtsmittel verpflichten Verwaltung tatsächlich, zu reagieren.

Die rechtsmittellose Beschwerde wirkt über andere Mechanismen. Wie in allen hierarchischen und karriereorientierten Systemen schöpft die Beschwerde (oder die Androhung derselben) ihre Kraft aus der Furcht vor dem Vorgesetzten. Der Chef befindet über die Qualität seines Unterstellten. Jedes Problem, das an den Chef herangetragen wird, ist ein potentieller Malus in der Bewertung der eigenen Arbeit. Die Beschwerde weist auf eine Differenz zwischen Verwaltung und Bürger hin, also auch auf ein mögliches Fehlverhalten des Bearbeiters. Die Drohung, sich mit einer Dienstaufsichtsbeschwerde an den jeweiligen Vorgesetzten zu wenden, macht sich dieses Muster zu eigen, indem es die Zwänge dieses Unterstellungsverhältnisses nutzt. Bei der Kontrolle durch die Hierarchie – Hegel beschreibt dieses Verhältnis in seiner Rechtsphilosophie in § 295 – wird

152 Ein Widerspruch richtet sich an die verfügende Behörde und eine Aufsichtsbeschwerde an das übergeordnete Verwaltungsorgan.

sowohl die Ebene des Rechts durch Gesetz, als auch das Recht durch gesellschaftliche Normen, die Moral, aktiviert.¹⁵³ Diese Mischung ergibt für den Unterstellten eine nur schwer berechenbare Vorhersage vorgesetzten Verhaltens. Eine solche Art der Kommunikation ist möglichst zu vermeiden. Insofern hat die Drohung, sich beschwerdeführend an den Vorgesetzten zu wenden, sowohl einen rechtlichen, als auch kulturellen Kontext, der auf den Bedrohten einen starken Druck ausüben kann. Sich direkt bei der Verwaltung zu beschweren, orientiert sich also, nicht nur an den hierarchischen Strukturen innerhalb der Verwaltung, sondern auch an den moralischen Maßstäben und Normen der Gesellschaft.

Sowohl die DDR als auch die Bundesrepublik Deutschland waren bzw. sind Verwaltungsgesellschaften. Verwaltungsgesellschaften zeichnen sich hauptsächlich durch einen hohen Industrialisierungsgrad aus. Ein großer Teil des erwirtschafteten Mehrprodukts fließt in den Staatshaushalt ein; in der DDR durch die staatsmonopolistische Struktur der Wirtschaft, in der Bundesrepublik Deutschland über Steuern. Unabhängig davon, wer den Haushalt entwirft und verabschiedet¹⁵⁴, steht in beiden Gesellschaften die Verwaltung vor der Aufgabe, Ressourcen im Sinne des Auftraggebers zu verwalten.

Wie Max Weber bereits 1922 formulierte, liegt die tatsächliche Herrschaft, wie sie sich im Alltagsleben auswirkt, in den Händen der Verwaltung. Eberhard Laux merkt 1993 an, daß neue Technologien, wie Computer und deren Netzwerke, ähnlich dem Hektographen, der Schreibmaschine und dem Telefon, eine neue Logik der Verwaltungsorganisation oktroyieren. Die Auswirkungen seien noch gar nicht abzusehen.

Den Technologiesprüngen in der Verwaltungsarbeit stehen nur begrenzt Kontrollmöglichkeiten durch die Legislative gegenüber.¹⁵⁵ Bedenklich stimmt dieser Prozeß in Anbetracht der Tatsache, daß Verwaltung eine

153 Noch wirksamer wäre die Veröffentlichung des Konflikt in den Medien.

154 So meint auch Pierre Bourdieu, daß „der Unterschied zwischen den großen westlichen Parteien mit ihren politischen Schaukämpfen und der Monopolisierung des Staates, die sie ihren Führern faktisch sichern, und den Parteien sowjetischen Typus nicht doch nur ein gradueller, aber kein prinzipieller“ sei. Bourdieu, 1991, S. 33f.

155 Petitionsausschüsse oder Datenschutzbeauftragte sorgen nicht für eine tatsächliche Interaktion mit der Verwaltung. Zur wirksamen Verwaltungskontrolle müßte ein, dem Innenminister unterstellter Bürgerbeauftragter installiert werden. Ähnlich wie beim Staatsrat in der DDR müßte er weitreichende Kontrollbefugnisse haben und halbjährlich die an ihn herangetragenen Beschwerden statistisch und qualitativ auswerten. Er müßte der Volksvertretung Berichte liefern und gegenüber den Verwaltungseinrichtungen Weisungsbefugnisse haben, Probleme abzustellen.

immer größere Bedeutung für die Organisation von Gesellschaft bekommen wird. Quer durch die verschiedenen Gesellschaftssysteme kämpften Politiker um eine Verschlinkung des Staates oder das Zurückdrängen der Bürokratie.¹⁵⁶ Der Erfolg war höchstens, daß sich die weitere Ausbreitung der Verwaltung verzögerte.

Verwaltung agiert längst übernational. Europa wird immer mehr zu einer Verwaltungseinheit. Der Zugriff auf die Verwaltung über das Parlament scheint nun nicht mehr ausreichend gewährleistet. Deshalb verlangt beispielsweise der Europäische Bürgerbeauftragte, daß Strukturen geschaffen werden, die die Verwaltungsarbeit transparent und öffentlich machen. Ebenso wichtig sei ein Austausch zwischen Verwaltung und Verwalteten. Er fordert ein Gesetzbuch für Verwaltungsethik. Mit ihm will er Einfluß auf den Ermessensspielraum der Verwaltung nehmen. In seinem Entwurf finden sich mehr als 20 Artikel, die u.a. folgende ethische Gebote enthalten: die Pflicht, Diskriminierung und Machtmißbrauch zu unterlassen, objektiv und unparteiisch zu sein, Briefe innerhalb einer angemessenen Zeitspanne und in der Sprache des Bürgers zu beantworten, Entscheidungen zu begründen und eine Rechtsmittelbelehrung anzugeben.¹⁵⁷ Man kann aus diesen Bemühungen ersehen, wie kompliziert die Regelung des Verhältnisses von Bürgern, Regierung bzw. Parlament und Verwaltung geworden ist.

Wie sich dieses Verhältnis in der DDR – ohne Verwaltungsgerichte und ohne Parteien, die unterschiedliche Interessen vertreten – darstellte, ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Allerdings wird nur ein kleiner Ausschnitt aus dem gesamten Beziehungsgefüge untersucht, die Eingabe als ein Instrument für die Bürger, sich mit der Regierung bzw. der Verwaltung auseinanderzusetzen.

156 Umfangreich setzte sich beispielsweise Wladimir Ilitsch Lenin in „Staat und Revolution“ mit dem explosionsartigen Anschwellen der Verwaltung nach der Revolution auseinander. In der gegenwärtigen Literatur der Bundesrepublik Deutschland wird ebenfalls auf die vielen Versuche, Verwaltung zu verschlanken hingewiesen. Teilweise Erfolge widerlegen dabei nicht den generellen Befund, daß die Tendenz steigend ist. Siehe auch: Laux, Eberhard, 1993, S. 171 f. und Löffler, Elke, 1998, S. 333 f.

157 Der Europäische Bürgerbeauftragte, Pressebericht No. 6 vom 23.11.1998.

3. Die Geschichte der Eingabengesetzgebung in der DDR

Im Folgenden wird die Rechtsgeschichte der Eingabe in der DDR von 1945 bis 1990 rekonstruiert. Schwerpunkt bilden die Entwicklung einer Eingabengesetzgebung und deren Debatten zwischen Staat, Partei, Rechtswissenschaftlern und Verwaltung auf der einen sowie zwischen Staat und Bürgern auf der anderen Seite. Es findet – und das macht diese Geschichte in mehrfacher Hinsicht so interessant – eine permanente Rückkopplung zwischen der Praxis des Eingabenschreibens und der sich daran orientierenden Rechtsprechung statt. Anhand dieses Zusammenhangs ist es möglich, das Verständnis der Staats- und Parteiführung der DDR von Verwaltung, Recht und Demokratie zu untersuchen. Die individuellen Handlungsstrategien und gesellschaftlichen Normen und Werte, auf die sie sich wechselseitig beziehen, sind ein weiterer Schwerpunkt der Analyse. Die Eingabe fungierte als Mittel der Konfliktregulierung zwischen Regierung und Bürgern. Die Frage ist nun, worin ihre Möglichkeiten und Grenzen bestanden.

Dieser Teil folgt einer Periodisierung, die sich am Wechsel der Staatsoberhäupter orientiert: Wilhelm Pieck, Walter Ulbricht und Erich Honecker. Hieran lassen sich jeweils qualitative Brüche in der Eingabenpraxis beobachten, die von einem sehr unterschiedlichen Verständnis von der Eingabe zeugen.

Am Ende stellt sich die Frage, welche Bedeutung die Eingabenpraxis als massenhaftes Alltagsphänomen für die heutige Gesellschaft der Bundesrepublik hat. Was folgt aus den jahrzehntelangen Erfahrungen der DDR-Bürger mit einem solchen informellen Instrument der Konfliktbewältigung für ihr Rechtsverständnis und ihre Vorstellungen, wie sie an der Gestaltung von Gesellschaft teilnehmen können? Dabei ist zu fragen, inwiefern die in der DDR gesammelten Erfahrungen mit der Konfliktregulierung jenseits von Gerichtsbarkeit für ein vereinigtes Europa von Interesse sein können.

3. 1. Die ersten Verwaltungsstrukturen nach 1945. Zur Vorgeschichte

Das deutsche Verwaltungssystem war mit der Kapitulation Deutschlands 1945 zusammengebrochen. Die Sowjetische Militäradministration übernahm die Regierungsgewalt für den sowjetisch besetzten Teil Deutschlands „einschließlich aller Befugnisse der deutschen Regierung, des Oberkommandos der Wehrmacht und der Regierungen, Verwaltungen oder Behörden der Länder, Städte und Gemeinden“¹⁵⁸. Die Besatzungsmächte – so auch die SMAD – versuchten auf den von ihnen besetzten Territorien eigene Vorstellungen über Verwaltungs- und Landesstruktur durchzusetzen. Eine Koordination zwischen den Besatzungsmächten fand über den alliierten Kontrollrat statt. Dieser sollte sich bei Fragen, die Deutschland als Ganzes betrafen, zusammensetzen.

Erst nach und nach wurden in der Sowjetischen Besatzungszone deutschen Behörden und Institutionen wieder Aufgaben aus der Zuständigkeit der SMAD übertragen; so u.a. mit den Befehlen 33/1945¹⁵⁹, 49/1945¹⁶⁰, vom 11. September 1945 (ohne Nummer),¹⁶¹ vom 15. September 1945 (ohne Nummer)¹⁶² und dem Befehl 110/1945.¹⁶³

In Folge des 1946 erlassenen Gesetzes Nr. 36 des Alliierten Kontrollrates erließ am 8. Juli 1947 die sowjetische Militäradministration den Befehl 173, daß in den Ländern der SBZ Verwaltungsgerichte neu zu schaffen seien:

158 Berliner Erklärung der vier Alliierten vom 5. Juni 1945, in: Um ein antifaschistisch-demokratisches Deutschland. Dokumente aus den Jahren 1945-1949, hrsg. vom Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR und dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der UdSSR, Berlin 1968, S. 43.

159 Ordnung auf dem Gebiet der Verwaltung und der Tätigkeit der Militärkommandanturen. In: Foitzik, Jan, Inventar der Befehle des Obersten Chefs der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) 1945-1949, München 1995, S. 68.

160 Reorganisation der Gerichte, ebenda, S. 70.

161 Errichtung von deutschen Verwaltungen in der SBZ, ebenda, S. 71.

162 Reorganisation des Gerichtswesens in der SBZ, ebenda, S. 72.

163 „1. Den Provinzialverwaltungen und den Verwaltungen der föderalen „Länder“ das Recht einzuräumen, Gesetze und Verordnungen, die Gesetzeskraft haben, auf den Gebieten der gesetzgebenden, richterlichen und vollstreckenden Gewalt zu erlassen, wenn sie den Gesetzen und Befehlen des Kontrollrates oder den Befehlen der Sowjetischen Militärverwaltung nicht widersprechen.

2. Die früher durch die Provinzialverwaltungen und die Verwaltungen der föderalen „Länder“ auf den Gebieten der gesetzgebenden, richterlichen und vollstreckenden Gewalt erlassenen Verordnungen werden für gesetzkräftig erklärt, wenn sie nicht den Gesetzen und Befehlen des Kontrollrates und den Befehlen der Sowjetischen Militärverwaltung widersprechen.“ (Befehle des Obersten Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland. Aus dem Stab der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland. 1945, Berlin 1946, S. 19-20.)

„...die Verwaltungsgerichtsbarkeit (ist) in Übereinstimmung mit dem Kontrollratsgesetz Nr. 36 vom 10. Oktober 1946¹⁶⁴ reorganisiert wiederherzustellen. Nach Artikel 2 des erwähnten Kontrollratsgesetzes sollen die Länder die Festlegung der Verfassung, Zuständigkeit und Verfahren der neu zu schaffenden Behörden vornehmen. Die neuen Gerichte sollen spätestens am 1. Oktober 1947 mit der Arbeit beginnen.“¹⁶⁵

Der Befehl muß für die Verantwortlichen in der SED unerwartet gekommen sein, zeugen doch die überlieferten Dokumente von intensiven Diskussionen über das Problem Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiet der SBZ. Aus der Sicht der SED waren Verwaltungsgerichte für die zukünftige Staatsordnung überflüssig. Überliefert sind Überlegungen des Zentralsekretariats der SED über den Zeitraum von September bis November 1947, in denen das Für und Wider einer Ausführungsverordnung über Verwaltungsgerichte abgewogen wird.

„Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ihrer Natur nach ein Kontrollorgan über die öffentlichen Verwaltungsorgane. Reaktionäre und dem Aufbau feindlich gesinnte Elemente werden alsbald den Versuch unternehmen, die Verwaltungsgerichte gegen die demokratischen Verwaltungsorgane auszuspielen, ihre Maßnahmen und ihre Tätigkeit zu hemmen und gegebenenfalls für 'rechtswidrig' erklären zu lassen. Andererseits kann an der Tatsache nicht vorbeigegangen werden, dass sich der Bürger in dem derzeitigen demokratischen Staatswesen gegen widerrechtliche Übergriffe der Verwaltung geschützt wissen will. So sieht auch der Verfassungsentwurf der SED in seinem Artikel 94 vor:

'Dem Schutze der Bürger gegen widerrechtliche Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungen dient die Verwaltungsgerichtsbarkeit.'

Die Länder stehen nunmehr vor folgendem Problem: Wie kann es

164 Diesem Befehl war das im Oktober 1946 verabschiedete Gesetz (Nr. 36) über Verwaltungsgerichte vorausgegangen:

Artikel I

Zur Entscheidung von Verwaltungssachen werden Verwaltungsgerichte in den einzelnen Zonen und in Berlin errichtet

Artikel II

Die Verfassung und die Zuständigkeit dieser in den einzelnen Zonen in Durchführung dieses Gesetzes zu errichtenden Gerichte wie auch das von ihnen anzuwendende Verfahren sollen von den Zonenbefehlshabern und in Berlin von der Alliierten Kommandantura festgesetzt werden. (...)

(Die in den drei offiziellen Sprachen abgefaßten Originaltexte dieses Gesetzes sind von P. KOENIG, General der Armee, V. SOKOLOWSKY, Marschall der Sowjetunion, Joseph T. McNARNEY, General SHOLTO DOUGLAS, Marschall der Royal Air Force, unterzeichnet." (Gesetz Nr. 36 - Verwaltungsgerichte - Alliierte Kontrollbehörde - Kontrollrat, zitiert nach: Plail, Fritz (Hg.), 1949, S. 1.)

165 SAPMO-BArch, ZPA, NY 4182/1090, Bl. 60.

rechtlich vermieden werden, dass die Verwaltungsgerichte und ihre Rechtsprechung zu einer Waffe der Reaktion gegen die demokratischen Verwaltungsorgane werden, oder in anderen Worten: Wie bauen wir die Verwaltungsgerichte so auf, dass sie dem Schutze der Bürger und gleichzeitig der Demokratisierung des Landes dienen und in Verfolgung dieses Zweckes die von den Landesorganen getroffenen Massnahmen nicht hemmen, sondern fördern.

Andererseits ergeben sich Schwierigkeiten für den Einbau von Verwaltungsgerichten dadurch, dass unsere Behörden, im Gegensatz zu früher, strikt nach dem Prinzip der demokratischen Selbstverwaltung aufgebaut sind. Die demokratischen Gemeinde- und Kreisordnungen garantieren im weitesten Sinne des Wortes den Rechtsschutz des von einer Verwaltungsmassnahme Betroffenen im Rahmen des Allgemeininteresses. Verwaltungsgerichte sind deshalb genau genommen im System der jetzt herrschenden Neuordnung und ihrer umfassenden demokratischen Kontrolle über die Verwaltungsorgane überflüssig und muten wie die Reste eines vergangenen Obrigkeitsstaates inmitten einer neuen Welt an. Mithin entsteht das Problem, das Verwaltungsgericht und seine Funktionen derart in die neue Staats- und Rechtsschutzkonzeption einzubauen, dass in möglichst geringstem Masse die demokratische Kontrolle, wie sie von der Gemeinde, vom Kreise und vom Landtag ausgeübt werden, empfindliche Einbusse erleidet.¹⁶⁶

Anhand dieser Überlegungen werden die Vorbehalte des Zentralsekretariats sichtbar, daß Verwaltungsgerichte Verwaltungsakte blockieren könnten. Der Text verdeutlicht das Dilemma, in dem sich die SED bei der Einrichtung der Verwaltungsgerichte befand: Es könnte natürlich vorkommen, daß die Verwaltung Entscheidungen fällt, die für den Bürger Härten bedeuten und die nicht den Vorstellungen einer gesellschaftskonformen Entscheidung entsprechen. Gegen solche Entscheidungen mußte es eine Handhabe geben. Für das Zentralsekretariat der SED war die Lösung ein Verwaltungsgericht mit eingeschränkten Befugnissen. Im Papier des Zentralsekretariats werden dann auch entsprechende Vorschläge unterbreitet:

„a) Die Verwaltungsgerichte sind selbständige Gerichte und nicht den ordentlichen Gerichten einzugliedern.

Würden sie ein Teil der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden, so hätte die Justizbehörde damit Kontrolle über die Verwaltungsorgane. Eine solche Kontrolle steht ihr aber weder aufgaben- noch funktionsmäßig zu. Weder das Kontrollratsgesetz Nr. 36 noch der Verfassungsentwurf unserer Partei deuten darauf hin, dass eine solche Eingliederung beabsichtigt ist.

b) Alle Verwaltungsakte, die in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des Gesetzes erlassen worden sind, sind für unanfechtbar zu

erklären. Nur wenn die Landesregierung selbst die Nachprüfung solcher Massnahmen für wünschenswert hält, so kann sie ausschliesslich Fristen zur Einlegung von Einsprüchen, Beschwerden oder Klagen eröffnen.

c) Verwaltungsakte, die auf Grund freien Ermessens erlassen werden, unterliegen nur dann der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte,
1. wenn sie gleichzeitig eine Rechtswidrigkeit und Ermessensüberschreitung enthalten und ausserdem
2. das Verwaltungsgericht auf Grund der gesetzlichen Regelung für die beabsichtigte Klage zuständig ist.

Dem Betroffenen steht in diesem Falle der Beschwerdeweg bei der übergeordneten Behörde offen, und es ist zu erwarten, dass eine wirklich demokratische Verwaltung gerechtfertigten Beschwerden entsprechen wird.

d) Die Regierung kann gewisse Verwaltungsmassnahmen zu sogenannten 'Regierungsakten' erklären. Die Erhebung einer Verwaltungsmassnahme zu einem Regierungsakt entzieht dem Verwaltungsgericht die Überprüfungsbefugnis, ohne Rücksicht darauf, ob wegen dieser Massnahmen ein Rechtsstreit anhängig ist, oder nicht. Die demokratische Kontrolle ist in diesen Fällen dadurch gewahrt, dass auch wegen solcher Beschlüsse die Regierung dem Parlament gegenüber verantwortlich ist.

(...)

g) Das Verwaltungsgericht ist nicht generell für alle Arten von Klagen zuständig.

Dieser Grundsatz ist durchaus keine Neuerung. Im Verwaltungsprozess waren stets nur solche Klagen zulässig, welche ausdrücklich im Zuständigkeitsgesetz oder in anderen Vorschriften zugelassen waren. Dieses sogenannte 'Aktionsprinzip' – im Gegensatz zu der sogenannten 'Generalklausel' – ist gerade heute ein wichtiger Regulator, um ein Lahmlegen der Verwaltungsbehörden durch Störenfriede und feindliche Elemente zu verhindern. Der Grundsatz ist also, dass nur dann, wenn das Gesetz ausdrücklich einen Klageweg in einer bestimmten Verwaltungsmaterie zulässt, der Verwaltungsakt im Klagewege angefochten werden kann. Ansonsten ist der Klageweg ausgeschlossen. (...)¹⁶⁷

Die Überlegungen des Zentralsekretariats fielen auf fruchtbaren Boden. Im Entwurf der Ausführungsverordnung finden sich die angeführten Formulierungen wieder. Im Abschnitt „Zuständigkeit des Verwaltungserichtshofes“ heisst es in § 9 Abs. 2:

„Das Verwaltungsgericht hat sich für unzuständig zu erklären, wenn der Landtag oder ein Landtagsausschuss mit dem Streitgegenstand befasst ist oder eine Entscheidung getroffen hat.“¹⁶⁸

167 SAPMO-BArch, ZPA, NY 4182/1090, Bl. 61-62.

168 Ebenda, Bl. 54.

Der § 10 verankert den sogenannten „Regierungsakt“:

„Gegen eine Verfügung, die der Landtag oder die Landesregierung ausdrücklich als Regierungsakt bezeichnet, ist die Klage im Verwaltungsstreitverfahren unzulässig.
Erfolgt diese Erklärung im Laufe des Verwaltungsstreitverfahrens, so ist das Verfahren in der Hauptsache für erledigt zu erklären.“¹⁶⁹

Diese Klausel ermöglichte der Regierung, „Verwaltungsmaßnahmen zu Regierungsakten“ zu erklären und sie somit unangreifbar für die richterliche Überprüfung zu machen. Der Charakter der Formulierungen und die vielfältigen Rückversicherungen – daß Regierungsentscheidungen von keiner juristischen Institution aufgehoben werden können – lassen darauf schließen, daß der Befehl 173 der SMAD vom 8. Juli 1947 nicht in die eigenen Vorstellungen von Staatsrecht paßte. Den Verwaltungsgerichten wurden nur auf den untersten Verwaltungsebenen Kompetenzen zugesprochen. Bei Verfügungen der Regierung war es jedoch möglich, sich mit Hilfe der Konstruktion „Regierungsakt“ gegen einen richterlichen Spruch abzusichern.

Die Überlegungen des SED-Zentralsekretariats zu dieser Ausführungsverordnung zeigen, zwischen welchen Polen die Machtkompetenzen kalkuliert und entschieden worden sind. Einerseits wurde mit allen Mitteln versucht zu verhindern, an andere Institutionen Kontrolle oder Macht abzugeben. Für das Zentralsekretariat war es undenkbar, ein unabhängiges Gericht darüber entscheiden zu lassen, ob eine Regierungsentscheidung rechtens sei. „Feindliche Elemente“, „Störenfriede“ und „Reaktionäre“ könnten die Verwaltungsgerichtsbarkeit „zu einer Waffe der Reaktion gegen die demokratischen Verwaltungsorgane“ machen. Indirekt impliziert diese Überlegung, – neben einer tatsächlichen Angst vor böswilligen Behinderungen – daß die Regierung Entscheidungen fällen könnte, die tatsächlich gegen Gesetze verstoßen und daher von Gerichten anfechtbar wären.

Andererseits wird die Sorge deutlich, wie man den Bürger vor „Übergriffen“ des „derzeitigen demokratischen Staatswesens“ schützen könne. Von fünfeinhalb Seiten machen diese Überlegungen lediglich neun Zeilen aus und dies nur als Beschreibung eines möglichen Kasus. Die Idee, selbst Fehler zu machen (obzwar mit den besten Absichten) und deshalb eine korri-

169 Ebenda, Bl. 54.

gierende Instanz zuzulassen, kam den Autoren des Entwurfes nicht in den Sinn. Die Volkskammer sah man als hinreichendes Kontrollorgan an. Die weltanschaulichen Vorstellungen, die soziale Herkunft der neuen Entscheidungsträger und ihre Erfahrungen mit der Rechtsprechung beeinflussten die Überlegungen zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. So ließe sich der große Argwohn und auch eine gewisse Ehrfurcht gegenüber der Justiz erklären. Die klassische Methode der bürgerlichen Gesellschaft, mittels Gesetzgebung und Rechtsprechung Einfluß auf die gesellschaftliche Realität zu nehmen, gehörte nicht unbedingt zu den Methoden, denen man traute.

Ob das von der SED geschaffene Umfeld auch die alltägliche Praxis beeinflusste, so daß Bürger kaum Verwaltungsgerichte, als vielmehr Beschwerden und Eingaben an die Verwaltung oder die Volksvertretung nutzten, um ihre Interessen durchzusetzen, wird später genauer betrachtet. In Brandenburg wurde am 12. Oktober 1947 mit dem Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Verwaltungsgerichtshof gesetzlich verankert. In § 10 des Gesetzes findet sich der „Regierungsakt“:

„Der Verwaltungsgerichtshof hat eine gegen die Landesregierung gerichtete Klageschrift vor Eintritt in das Verfahren dem Landtag vorzulegen. bezeichnet der Landtag eine Maßnahme als Regierungsakt, so ist eine Klage im Verwaltungsstreitverfahren unzulässig. Geschieht dies in einem anhängigen Verfahren, so ist es insoweit in der Hauptsache für erledigt zu erklären.“¹⁷⁰

Das Land Sachsen verabschiedete am 30. Oktober 1947 das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit.¹⁷¹ Thüringen folgte am 7. Oktober 1948 und auch hier wurden in § 10 bestimmte Verwaltungsstreitverfahren ausgeschlossen:

„1. Bezeichnet der Landtag eine Maßnahme als unanfechtbar, so ist die Klage im Verwaltungsstreitverfahren unzulässig. Geschieht dies in einem anhängigen Verfahren, so ist es insoweit in der Hauptsache für erledigt zu erklären.“

2. Das Landesverwaltungsgericht hat sich für unzuständig zu erklären, wenn der Landtag oder ein Landtagausschuß den Rechtsstreit an sich zieht oder mit dem Streitgegenstand befaßt ist oder wenn der Landtag oder ein Landtagausschuß bereits eine Entscheidung getroffen hat.“

170 GVBl. Brdgb. I, 47, 27.

171 GVBl. Sa. 47, 509.

Und auch in Mecklenburg¹⁷² wurde ein Gesetz zur Errichtung eines Verwaltungsgerichtshof erlassen.

In der ersten Verfassung der DDR wurden in Artikel 138 Verwaltungsgerichte verankert:

„(1) Dem Schutz der Bürger gegen rechtswidrige Maßnahmen der Verwaltung dienen die Kontrolle durch die Volksvertretungen und die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

(2) Aufbau und Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte werden durch Gesetz geregelt.

(3) Für die Mitglieder der Verwaltungsgerichte gelten die Grundsätze über die Wahl und Abberufung der Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit entsprechend.“¹⁷³

Die bereits eingesetzten Verwaltungsgerichte wurden mit der Umwandlung der Länder in Bezirke wieder abgeschafft. Wie Karl Bönninger, emeritierter Professor für Verwaltungsrecht an der Universität Leipzig, in einem Zeitzeugeninterview berichtete, wurden überhaupt nur in Thüringen und Sachsen jemals Verwaltungsgerichte auch personell eingerichtet. In den anderen Ländern sind gar keine Senate gebildet worden. In Sachsen wurden überdies nur Fragen des Steuerrechts und der Finanzen verhandelt, so daß sich ihre Abschaffung als ein rein formaler Akt ohne wirkliche praktische Bedeutung darstellt.¹⁷⁴

Beschwerderegeln bis zur ersten Eingabenverordnung

Es liegt nun nahe, und wird auch in der wissenschaftlichen Literatur vermutet, daß sich der Erlaß einer Eingabenverordnung im Februar 1953 als Ersatz für die Auflösung der Verwaltungsgerichte interpretieren läßt. Im rechtshistorischen Diskurs bilden die verabschiedeten Eingabengesetze und Erlasse Ecksteine in der Darstellung des sich auflösenden Verwaltungsrechts in der DDR.¹⁷⁵ Es wird ein Zusammenhang zwischen der in einigen Landesverfassungen¹⁷⁶ bereits fixierten, 1952 mit der Verwaltungsreform¹⁷⁷ aufgehobenen Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Eingabengesetzgebung¹⁷⁸ hergestellt. Das Phänomen, Eingabe als Ersatz für Verwaltungsgerichtsbarkeit zu beschreiben und damit dem Prinzip der

172 RgBl. Meckl. 47, 250.

173 GBl. 1949, S. 15.

174 Interview mit Karl Bönninger am 16.1.1999.

175 So Wolfgang Bernet in seiner Dissertation von 1978.

176 So z.B. in der Verfassung des Landes Sachsen vom 28. Februar 1947: Gesetze, Befehle, Verordnungen, Bekanntmachungen. 5/1947, S. 103 f.

Eingaben mangelnde Rechtsstaatlichkeit anzulasten, scheint rechtstheoretisch plausibel, entspricht aber nicht der historischen Entwicklung. Die tatsächliche Eingabenpraxis steht dem entgegen. Die hohe Zahl der Eingaben in den Nachkriegsjahren, noch vor der ersten Eingabenverordnung,¹⁷⁹ läßt sich mit der „Ersatzthese“ kaum erklären. Dieser Zusammenhang soll im folgenden entwickelt werden.

Die Länder auf dem Gebiet der SBZ hatten bereits 1947 in ihren Verfassungen das Recht auf Eingabe verankert. Damit orientierten sie sich an der Tradition der Weimarer Verfassung, in der die Begriffe Bitten und Beschwerden verwendet wurden. In den verschiedenen Verwaltungsanordnungen der Nachkriegszeit wurden sowohl der Begriff Beschwerde als auch Eingabe benutzt. Mit dem Begriff Eingabe wurden in der Regel alle Formen von Anschreiben an die Verwaltung bezeichnet. Die Beschwerde wurde dagegen, wie auch der Vorschlag oder der Hinweis, als eine spezifische Form der Eingabe aufgefaßt.

Im Unterschied zur Weimarer Verfassung, wurde in einzelnen Landesverfassungen die Regierung als Adressat aufgeführt, die „zuständigen Behörden“ werden nicht aufgeführt.¹⁸⁰

Am Beispiel Sachsens soll im Folgenden die Rechtspraxis des verfassungsmäßig garantierten Eingaberechts genauer untersucht werden. Dabei soll das Nebeneinanderbestehen von Eingabenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit besondere Beachtung finden.

Das Beispiel Sachsen

Das Land Sachsen führte mit dem Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 30. Oktober 1947 wieder Verwaltungsgerichte ein. Unabhängig von gesetzlichen Vorgaben nutzten Bürger seit Kriegsende häufig Beschwerden in Form der Bitte oder der nichtförmlichen Beschwerde

177 Die 24. Sitzung der Volkskammer beschloß die Neugliederung der Länder in 14 Bezirke und die Überleitung der bisher von Landtagen und Länderregierungen wahrgenommenen Aufgaben an die Bezirkstage und ihre Organe. GBl. Nr. 99/1952, S. 613.

178 Die erste Verordnung wurde am 6.2.1953 verabschiedet (GBl., 19/1953, S. 265-267.).

179 Beispielsweise existieren im Berliner Landesarchiv und im Chemnitzer Stadtarchiv mehrere Ordner über „anonyme und nicht anonyme Schreiben“ an den Bürgermeister mit Bitten, Forderungen und Beschwerden (so z.B.: LAB 101-112, Beschwerden und Eingaben der Bevölkerung sozialer Natur, 16.6.45 - 14.12.45; LAB, 101-121, Eingaben und Beschwerden politischen Inhalts, Bd. 4, Kritiken und Vorschläge aus der Bevölkerung zur Minderung der Notlage, Juli 1945 - August 1951; Stadtarchiv Chemnitz, 5591, Anonyme Schreiben zur Versorgung der Bevölkerung, 1946-1951).

gegen Verwaltungsentscheidungen. Daneben wurden die Volksvertretungen im klassischen Sinne einer Petition angeschrieben.

So publizierte die Stadt Dresden bereits 1946 eine Broschüre unter dem Titel „Liebe Mutter Preußler. Oberbürgermeister Weidauer antwortet auf einen Brief der Frau Hedwig Preußler“. Das Vorwort beginnt mit den Sätzen:

„Täglich gehen bei der Stadtverwaltung Hunderte von Zuschriften ein, gerichtet an den Oberbürgermeister, die Bürgermeister oder andere Dezermenten.

(...)

Darum müssen es die vielen, die eine Eingabe an den Oberbürgermeister oder den Rat richten, verstehen, daß die Antwort am Ende von einem Sachbearbeiter erfolgt.“

Die Broschüre ist in der Akte „Anfragen und Mitteilungen an den Oberbürgermeister von Chemnitz“ überliefert. Es ist davon auszugehen, daß sie an alle sächsischen Oberbürgermeister verschickt wurde. Mit ihr sollte der Bevölkerung und der Verwaltung der neue Umgang miteinander vorgeführt werden. In der Broschüre wurde als Exempel ein Brief von Mutter Preußler publiziert, die wegen ihrer Wohnungsnot an den Oberbürgermeister schreibt. Der Oberbürgermeister geht in seiner ebenfalls publizierten Antwort ausführlich auf die Situation in der Stadt ein. Die schlechten Lebensbedingungen lastet er dem faschistischen Krieg an. Damit macht er ihr deutlich, daß er die Sorgen und Nöte der Bevölkerung kenne. Zugleich verweist er auf die generelle Not in der Stadt. Allen sofort zu helfen, sei jedoch unmöglich:

180 Im Artikel 3, Abs. 4 der Verfassung des Landes Thüringen vom 20. Dezember 1946 heißt es:

„Jeder Bürger hat das Recht, Eingaben an den Landtag und an alle Volksvertretungen zu richten.“ (Verfassungen deutscher Länder und Staaten. Von 1816 bis zur Gegenwart, Berlin 1989, S. 274.)

Artikel 11 der Verfassung der Provinz Sachsen-Anhalt vom 10. Januar 1947:

„(...) Jeder Bürger hat das Recht, Eingaben an die Volksvertretungen und an die Regierung zu machen.“ (Ebenda, S. 287.)

Artikel 10 der Verfassung des Landes Mecklenburg vom 16. Januar 1947:

„Jeder Bürger hat das Recht, Eingaben an die Volksvertretungen zu richten.“ Ebenda, S. 300.)

Artikel 2, Abs. 3 der Verfassung für die Mark-Brandenburg vom 6. Februar 1947:

„Jeder hat das Recht, Eingaben an den Landtag und die Regierung zu richten.“ (Ebenda, S. 312.)

Artikel 11, Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen vom 28. februar 1947:

„Jeder Bürger hat das Recht, Eingaben an die Volksvertretungen und an die Regierung zu richten.“ Ebenda, S. 323.)

„Liebe Mutter Preußler, Dir konnte in Deiner Wohnungsangelegenheit und auch materiell ziemlich schnell geholfen werden. Ich bin mir auch bewußt, daß viele Tausende, ja Zehntausende fragen: ‚Und was wird aus uns?‘ Allen sofort zu helfen, ist unmöglich. Nur nach und nach werden wir das Schlimmste überwinden. Je enger wir zusammenstehen, je besser wir zusammenhalten, um so schneller geht es vorwärts.“¹⁸¹

Dennoch wurde Frau Preußler geholfen. Sie bekam für sich und die Familie ihrer Tochter eine kleine Wohnung. Es ist anzunehmen, daß die Dresdener Bevölkerung diese Broschüre als eine Art Aufruf zum Bittgesuchschreiben gelesen hat. Die Intention der Broschüre war jedoch nicht, „so ausführlich jede Sache der Öffentlichkeit zu besprechen“. Vielmehr sollten alle Bevölkerungskreise „aus diesem Heft Methode und Grundhaltung, mit der die neue demokratische Verwaltung arbeitet, erkennen“¹⁸². Bürgernah und nicht administrativ sollte, so der OB, die Verwaltung auf die Bitten und Beschwerden der Bevölkerung eingehen und dabei um Verständnis für den schwierigen Aufbau werben.

Immer häufiger wurden Beschwerden nicht nur an die Verwaltung, sondern auch an die Legislative geschrieben. In den „Anfragen Gesetzesvorlagen und Anträge(n)“ des Sächsischen Landtages nehmen die endlosen Listen der an den Landtag gesandten Beschwerden und Gesuche einen beeindruckenden Platz ein. Die erste gelistete Beschwerde stammt vom 10. November 1946 aus Treugeböhla und betrifft die Wiederverwendung im Polizeidienst. Der Beschluß lautete: „Ablehnung“.¹⁸³

Die Beschwerden nahmen – wenn man die aufgeführten und bei der Kanzlei registrierten Beschwerden zugrunde legt – rasch zu. Im Januar 1947 wurden 60 Beschwerden geführt, im Februar 69, im März 155 und im April 145. Von den von Januar bis April 1947 eingegangenen Beschwerden betrafen 136 Enteignungen. Das entspricht etwa 31,7% aller eingegangenen Beschwerden. Nur 36 der Beschwerden (8,4%) behandelten die Themen Ernährung und Brennstoffe. Die meisten Beschwerden wurden an die zuständigen Institutionen verwiesen. In den ersten Monaten wurden 17 Beschwerden abgelehnt und lediglich ein Gesuch – bei dem es sich „um die Wiedereinstellung in den Polizeidienst“ handelte – vom Sächsischen Landtag genehmigt.

181 Ebenda, S. 31

182 Rat der Stadt Dresden (Hg.), Liebe Mutter Preußler. Oberbürgermeister Weidauer antwortet auf einen Brief der Frau Hedwig Preußler, Dresden 1946, S. 3.

183 Ebenda, S. 125.

Mit der Richtlinie vom 24. März 1950 legte die sächsische Landesregierung das Verfahren vor den Einspruchsausschüssen bei den Kreis- und Gemeindevertretungen fest. In dieser Richtlinie wird in Ziffer 2 die Verwaltung verpflichtet, auf Beschwerden zu reagieren. Damit wurde in Sachsen ein Beschwerderecht verankert, welches DDR-weit erst mit der Eingabenverordnung von 1953 für alle staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen eingeführt wurde.

„2. Als Einspruch im Sinne dieser Richtlinie ist auch jede als 'Beschwerde', 'Berufung' oder ähnlich bezeichnete Anfechtung einer Verwaltungsentschließung gemäß Ziffer 1 zu behandeln, soweit sich aus ihr ein Widerspruch gegenüber einem den Beschwerdeführer belastenden Verwaltungsakt erkennen läßt.

(...)

3. (...) Hält sie (die Verwaltungsbehörde, d. Vf.) den Einspruch für ungerechtfertigt, so legt sie ihn, soweit es sich um eine Verwaltungsstelle einer Gemeinde handelt, dem Bürgermeister, soweit es sich um eine Verwaltungsstelle des Landkreises handelt, dem Landrat vor. Dieser leitet ihn über den Vorstand der Gemeindevertretung (des Kreistages) an den Vorsitzenden des Einspruchsausschusses weiter, wenn er nicht erst noch die Herbeiführung eines Kollegialbeschlusses des Gemeinderates nach § 33 der Gemeindeordnung (des Kreistages nach § 31 der Kreisordnung) für zweckmäßig hält. Der Betroffene ist hiervon in Kenntnis zu setzen.

4. Zur Vorbereitung der Entscheidung zieht der Vorsitzende des Einspruchsausschusses Gutachten von Sach- und Fachausschüssen bei (§ 9 Absatz 2 des Gesetzes vom 30. September 1949).

(...)

10. Sofern der Einspruchsausschuß den Einspruch des Betroffenen ablehnt, findet auf das Verfahren das Verwaltungskostengesetz vom 27. Mai 1924 (Gesetzblatt Seite 53) sinngemäß Anwendung. Die Kosten sind in der Entscheidung über den Einspruch vom Einspruchsausschuß festzusetzen.

Die Einhebung der Kosten liegt dem Gemeinderat (Kreisrat) ob, bei dem der angefochtene Verwaltungsbescheid oder die angefochtene Verwaltungsverfügung erlassen worden ist.

(...)

13. In Fragen der Wohnraumbewirtschaftung nach dem Kontrollratsgesetz Nr. 18 (Wohnungsgesetz) finden diese Richtlinien keine Anwendung.“¹⁸⁴

Das Besondere dieser Richtlinie ist, daß nach Ziffer 2 alle Einwände gegen Verwaltungsentscheidungen in diesem Sinne zu behandeln sind. Im Unterschied zu den späteren Eingaberegulungen wird hier die Anwendung der Richtlinie auf den individuell „belastenden Verwaltungsakt“

184 Gesetz und Verordnungsblatt Land Sachsen, Nr. 15, Dresden 30.4.1950, S. 302.

beschränkt. Gegen Verwaltungsentscheidungen – außer zu Wohnungsangelegenheiten – konnte mit dieser Richtlinie, ohne daß dafür Rechtsmittel existieren müssen, beschwerdeführend vorgegangen werden. Die Entscheidungsgewalt über Beschwerden wurde damit von der Exekutive an die Legislative mit ihrem Gemeinde- oder Kreisrat oder dann an den Einspruchsausschuß überwiesen. Bei Entscheidungen, für die keine Rechtsmittel existieren, lag so das letzte Wort bei der Volksvertretung. Interessant ist hier noch zu bemerken, daß für die Beschwerdeführer Kosten entstehen konnten, was in der späteren Eingabengesetzgebung aufgehoben wird.

Dies soll als Beispiel genügen, um vorzuführen, wie Beschwerdepraxis und Verwaltungsvorschriften gegenseitig aufeinander eingewirkt haben. Die sächsische Praxis ist allerdings nur vor dem Hintergrund einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion über die neue Rolle und Funktion von Verwaltung zu verstehen. Sie soll daher in Grundrissen entwickelt werden.

Neue Vorstellungen von Verwaltung

Ein positiver kommunikativer Kontakt zwischen Verwaltung und Bürger war bis dato im deutschen Verwaltungsrecht keine Selbstverständlichkeit. Mit Distanz zur Verwaltung im „Dritten Reich“ und im Selbstverständnis als Verfechter einer modernen Verwaltung in einer bürgerlichen Gesellschaft schrieb Hans Peters, zu dieser Zeit Professor an der Humboldt-Universität Ostberlin und zugleich Honorarprofessor an der Technischen Universität in Westberlin, in seinem „Lehrbuch für Verwaltungstätigkeit“, das 1949 in Westberlin/Göttingen/Heidelberg erschien:

„II. 1. Bei jeder behördlichen Maßnahme kann jedermann die handelnde Behörde auf vermeintliche Fehler und Mängel aufmerksam machen und sie schriftlich oder mündlich um Abänderung bitten. Man nennt dies ‚Gegenvorstellung erheben‘. Irgendein Recht des Betroffenen besteht hierbei ebensowenig wie eine Nachprüfungspflicht der Behörde. Wenn die erhobenen Bedenken einleuchtend erscheinen, kann die Behörde dies berücksichtigen; andernfalls wird sie mit oder ohne Antwort an den Antragsteller die Sache zu den Akten legen. Ernstzunehmende Einwände werden eine entsprechende Änderung zur Folge haben oder – zweckmäßigerweise ohne schriftliche Auseinandersetzung – kurz zurückgewiesen werden. (Fußnote: Es ist in der Regel unzweckmäßig, sich mit ausführlicher Gründlichkeit mit den Argumenten des Antragstellers in einem ablehnenden Antwortschreiben auseinanderzusetzen. Je mehr schriftlich festgelegt wird, um so mehr Angriffspunkte werden geboten. Deshalb empfiehlt sich nach erfolgter Nachprüfung in solchen

Fällen lediglich mit kurzer Begründung zu antworten, daß die Nachprüfung der Angelegenheit keinen Anlaß zu einer Abänderung der Maßnahme ergeben haben.); bei Querulanten d.h. Personen, die sich stets über irgendwelche angeblichen Mißstände beklagen und lediglich den Arbeitsbetrieb der Behörde aufhalten, kann natürlich von einer Antwort abgesehen werden.

2. Anstatt die die Maßnahme treffende Behörde selbst anzugehen, kann man sich auch an die nächsthöhere Behörde, die Aufsichtsbehörde, wenden und dort dasselbe Anliegen wie bei der Gegenvorstellung formlos geltend machen. Die Rechtswirkung dieser sogenannten *formlosen Beschwerde* oder Beschwerde im Dienstaufsichtswege ist dieselbe wie bei der Gegenvorstellung. Ein Recht des Beschwerdeführers auf Prüfung und Bescheid besteht nicht. Die angegangene Behörde wird, es sei denn, daß sich die Beschwerde von vornherein als unbegründet herausstellt oder daß sie aus anderen Gründen (z.B. wegen Geringfügigkeit der bezeichneten Mangels) der Sache nicht nachgehen will, zunächst die Stellungnahme der Behörde herbeiführen, deren Maßnahme beanstandet wird, und danach ihre Entscheidung treffen. (...)

Die formlose Beschwerde ist nicht an Fristen gebunden.“¹⁸⁵

„Publikum“, das sich beschwert, ist aus der Perspektive der bürgerlichen Verwaltung eher lästig und stört den geregelten Verwaltungsablauf. In den hier dargelegten Rechtsvorstellungen wird die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung nicht als nutzbringend erachtet. Der Bürger hat nach diesem Standpunkt keine Chance, sich mit seinen Beschwerden durchzusetzen oder auch nur wahrgenommen zu werden, solange er sich keiner förmlichen Rechtsmittel bedient. Der Verwaltung wird sogar nahegelegt, die Sache einfach zu den Akten zu legen.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit mußte in Deutschland Verwaltung neu organisiert werden. Vorstellungen, wie sie zu organisieren sei, wurde auf dem Gebiet der SBZ von sozialdemokratischen und kommunistischen Utopien der Genossen, ihren Vorstellungen von einer zukünftigen Gesellschaft, und nicht zuletzt durch die SMAD beeinflusst. Experimente mit „Verwaltungsbrigaden“, „Verwaltungskabinetten“ oder der Einrichtung einer „Organisations-Instrukteur-Abteilung“ hatten das Ziel, eine dem Volk dienende, rationelle und unbürokratische Verwaltung aufzubauen. So wollte man sich von der Praxis bürgerlicher Verwaltung abgrenzen, die sich bis dato weniger als Dienstleister am Bürger verstand, sondern ihre oberste Priorität darin sah, die Staatsordnung durchzusetzen.

Neuartig war daher der Versuch in der SBZ, zunächst mit Hilfe von Ver-

¹⁸⁵ Peters, Hans, 1949, S. 192.

waltungsanordnungen Beschwerden in Verwaltungsabläufe zu integrieren. Bislang war für die Verwaltung das Anschreiben des Bürgers ein verwaltungstechnischer Akt, auf den man – abgesehen von Rechtsmitteln – reagieren konnte oder auch nicht. Dagegen wurde die Eingabe als ein Instrument aufgefaßt, das einen Austausch über die Lebensbedingungen zwischen den Bürgern mit den sie verwaltenden Institutionen ermöglicht. Nun sollten Beschwerden aus der Bevölkerung positiv genutzt werden, um fehlerhafte Verwaltungstätigkeit zu korrigieren, auf bisher unbekannte Probleme aufmerksam zu machen oder um sie als Quelle für Verbesserungsvorschläge zu nutzen.

Exkurs: „Querulanten und Quengler“

An dieser Stelle sei ein Exkurs über „Querulanten und Quengler“ eingefügt, weil an diesem Beispiel die neuen Vorstellungen von Verwaltung in besonderer Weise deutlich werden. Der „Querulant“ ist auch deshalb als Figur interessant, weil sie aus dem Sprachgebrauch der Verwaltung verschwunden ist.

Im Sprachgebrauch der Verwaltung wurden Beschwerdevielschreiber als „Querulanten“ bezeichnet, entweder weil sie das Beschwerderecht zur Erlangung individueller Vorteile „mißbrauchen“ oder, weil sie die Verwaltung mit irrelevanten Fragen „belästigen“. Der „Querulant“ gilt als ein ewiger Meckerer, der durch nichts zufrieden zu stellen ist. Damit durchbricht er einen nicht fixierten Verhaltenskodex darüber, welche Dimension des Anlasses eine Beschwerde rechtfertigt. Die Definitionsmacht hierüber liegt allerdings bei der Verwaltung. Sie kann sich der Pflicht, auf die Beschwerde einzugehen, dadurch entziehen, daß sie das Anliegen¹⁸⁶ des Absenders als ungerechtfertigtes dreistes Begehren von sich weist. Möglicherweise hatte der Beschwerdeführer bereits andere Eingaben verfaßt, so das er als „Querulant“, der außerhalb der Regeln agiert, „entlarvt“ werden

186 Das Wort „Anliegen“ wird von einigen Historikern der Untertanensprache absolutistischer Staatsgebilde zugeordnet. „Anliegen“ ist jedoch ein gebräuchlicher Begriff, der sowohl im ost- wie im westdeutschen Sprachgebrauch benutzt wird. In Kanzlerreden, in Bescheiden der Verwaltung, in Zeitungsartikeln und in der Alltagssprache wird „Anliegen“ verwendet. Das Synonymwörterbuch des Dudenverlags erwähnt als Synonym nur „Bitte“. Textverarbeitungsprogramme bieten darüber hinaus u.a.: „Begehren, Ersuchen, Ansuchen, Gesuch, Bestreben, Verlangen, Wunsch“ usw. an. Der Begriff beschreibt einen bestimmten Vorgang, der eine spezifische Mischung der verschiedenen benannten Synonymen darstellt und sich nicht durch einen der anderen Begriffe ersetzen läßt. Ein Anliegen kann nicht nur eine Bitte sondern zugleich auch ein Begehren oder ein Verlangen sein.

konnte. Aufgrund dieser Definitionsgewalt besteht die Gefahr, daß das Prinzip Beschwerde wertlos wird. Die Regeln des fest umrissenen Regelwerks würden übertreten, ohne daß der Absender eine Chance hätte, sich dagegen zu wehren.

Mit der Herausbildung und Entwicklung des bürgerlichen Rechtsstaates geht das Phänomen einher, daß sich Einzelne „in ihren bürgerlichen Rechten benachteiligt glauben und deshalb unaufhörlich durch alle Instanzen ihr vermeintliches Recht in hartnäckiger und aggressiver Form verteidigen“¹⁸⁷, was sogar als „Querulantenwahnsinn“ bezeichnet wurde. Der Begriff des „Querulanten“ zieht sich durch die deutsche Rechtspraxis und wurde im „Dritten Reich“ auf spezifische Weise gebraucht. Die faschistischen Staatsrechtler Dietrich und Vesper versuchten, die §§ 30 und 31 der preußischen Allgemeinen Gerichtsordnung von 1793 zu reaktivieren und eine „Querulantenliste“ einzuführen.

„Die Aufnahme in diese Liste sollte zur Folge haben, daß der Quengler des Anspruchs auf den vom Staat sonst allgemein gewährten Rechtsschutz insoweit verlustig gehe, daß er von keinem Gericht, keiner Staatsanwaltschaft und keiner Verwaltungsbehörde mehr ein Eingehen auf seine Eingaben verlangen könne.‘ ,Denn‘, so meinte er, ,wenn sich einer auf einem Gebiete als Quengler erwiesen hat, ist für den Staat bereits der Anlaß gegeben, ihn unschädlich zu machen und weitere Verwaltungsarbeit zu ersparen.‘ Daß dabei ,der Quengler eben auch einmal Unrecht dulden‘ müsse, sei ,noch das kleinere Übel gegenüber einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme des für die Allgemeinheit und nicht für den Einzelnen unterhaltenen Beamtenapparates.“¹⁸⁸

Durch einen solchen Paragraphen wäre zwar das Recht zu petitionieren nicht aufgehoben worden, hätte jedoch der Justiz die Möglichkeit eröffnet, „notorische Querulanten“ bestrafen zu können. Hoffmann meint in seiner Dissertation, daß es lediglich bei Überlegungen geblieben sei. Archivfunde belehren jedoch eines Besseren. Susanne zur Nieden beschäftigt sich im Rahmen eines Projekts der VW-Stiftung mit Anträgen von „Opfern des Faschismus“. Bei ihren Recherchen stößt sie immer wieder auf Eingabenschreiber, die als „notorische Querulanten“ in Haft genommen wurden. „Querulant“ zu sein wurde nicht als politische Kriminalisierung, sondern als geistige „Entartung“ betrachtet, die das Gemeinwesen gefährde.

187 Meyers Konversationslexikon (1890), Bd. 13, S. 515.

188 Hoffmann, Diether H., 1959, S. 32.

1949 publizierte Hans Peters in Westberlin ein Lehrbuch für die Verwaltung. Er plädiert für eine moderne und liberale Verwaltung und grenzt sich von der faschistischen Verwaltungspraxis ab. Dennoch empfiehlt er im Abschnitt zur Beantwortung von Beschwerden:

„...bei Querulanten d.h. Personen, die sich stets über irgendwelche angeblichen Mißstände beklagen und lediglich den Arbeitsbetrieb der Behörde aufhalten, kann natürlich von einer Antwort (bei einer „erhobenen Gegenvorstellung“. FM) abgesehen werden.“¹⁸⁹

Als Verwaltungsrechtler orientiert sich Peters an einem möglichst reibungslosen Verwaltungsbetrieb. Daher empfiehlt er, bei Verdacht des Querulierens von irgend einer Reaktion abzusehen. Einen völlig anderen Zugang verfolgt dagegen Wolfgang Menzel in seinem 1956 in der DDR erschienenen Buch „Das Vorschlags- und Beschwerderecht der Werktätigen in der Deutschen Demokratischen Republik“. Menzel ist sich ebenfalls der faschistischen Praxis im Umgang mit Beschwerden bewußt und ordnet sie in die große Geschichte der Klassenkämpfe ein:

„Im bürgerlichen Deutschland wurden demgegenüber die aus dem Feudalstaat stammenden Vorschriften, die das Querulieren überhaupt unter Strafe stellten, noch lange angewendet. (...) Sie betrafen allerdings nicht nur Querulanten, sondern waren vor allem ein wirksames Mittel der herrschenden Klassen, um den Volksmassen Furcht vor einer Beschwerdeführung bei den staatlichen Behörden einzuflößen. Bezeichnend ist, daß die Faschisten, denen die aus dem Feudalstaat stammenden Vorschriften zu 'eng' waren, eine 'weite Fassung' in Kraft treten lassen wollten und als Strafen empfahlen: 'Geld, Haft und Gefängnis, letzteres bis zu 6 Monaten wahlweise Freiheitsentzug und Geldstrafen nebeneinander' (...). Aber auch ohne 'Rechtsgrundlage' haben sie es fertiggebracht, unbequeme Kritiker 'unschädlich' zu machen.“¹⁹⁰

Den weltanschaulichen Ausführungen zum Problem des „Quenglers“ ist sicherlich zu folgen. Problematisch für eine Verwaltung ist jedoch der tatsächliche Umgang mit diesen Eingabenaotoren. Doch auch hierfür hat Menzel ein Rezept:

„Das zweite Problem, mit dem sich die für die Sichtung von Vorschlägen und Beschwerden Verantwortlichen beschäftigen müssen, läßt sich in folgender Frage zusammenfassen: Sind Beschwerden von Querulanten einer Prüfung zu unterziehen? Viele Mitarbeiter des

189 Peters, Hans, 1949, S. 192.

190 Menzel, Wolfgang, 1956, S. 83-84.

Staatsapparates sind in der Lage, auf Befragen ohne zu Zögern die Namen von zwei oder drei Bürgern zu nennen, die in ein und derselben Sache trotz mehrfacher Zurückweisung und überzeugender Belehrung immer wieder von neuem Beschwerde führen (eigentliche Querulanten), oder von solchen, die sich fortlaufend über belanglose Kleinigkeiten, meist in umfangreichen Schriftsätzen, beschweren (Vielschreiber). Betrachtet man eine derartige 'Beschwerdeführung', dann muß man feststellen, daß sie nicht in einem einzigem Fall dem Bestreben entsprungen ist, die Verletzung von Rechten und Interessen zu rügen, wirkliche Mißstände aufzudecken oder dem Staatsapparat andere negative Erscheinungen zu signalisieren. Allerdings darf man bei dieser Feststellung nicht stehenbleiben. Vielmehr muß versucht werden, den Ursachen des Querulierens in jedem Einzelfall nachzugehen. Dabei wird die Mitwirkung der Haus- und Straßenvertrauensleute eine unerläßliche wie auch nicht zu unterschätzende Unterstützung für die Mitarbeiter des Staatsapparates sein. Die Haus- und Straßenvertrauensleute, die den Querulanten aus seiner häuslichen Umgebung kennen, die sein Verhalten in der Hausgemeinschaft am besten beurteilen können, sind in der Lage, Hinweise darüber zu geben, aus welchen Motiven das Verhalten eines bestimmten Querulanten entspringt.¹⁹¹

Im Unterschied zu den faschistischen Konzeptionen, „Querulanten“ aus dem „gesunden Volkskörper“ zu entfernen, soll nach Menzels Empfehlungen die Gemeinschaft positiven Einfluß auf den Kandidaten nehmen. Er empfiehlt einen fast schon psychoanalytischen Zugang, das Problem zu lösen. Menzel ist sich sicher, daß es für dieses Verhalten Motive gibt. Sie zu analysieren sei schon der halbe Erfolg. Für ihn ist klar, daß es im Prinzip nur zwei Varianten gibt, warum jemand zum „Querulanten“ wird:

„Im allgemeinen wird man es, wenn wir von krankhaften Erscheinungen absehen, mit zwei Gruppen von Querulanten zu tun haben. Die erste setzt sich aus rückständigen Menschen, meist kleinbürgerlicher Herkunft, zusammen, denen der tiefgehende Unterschied zwischen einem Staat der Arbeiter und Bauern und einem Staat der Monopolbourgeoisie und Junker noch gar nicht ins Bewußtsein gedrungen ist oder nur so wenig, daß sie hieraus für ihr eigenes Verhalten noch keine richtigen Schlußfolgerungen gezogen haben. Ihr Querulieren beruht auf der Einstellung, daß man 'aus dem Staat herausholen solle, was man nur kann und ihn täuschen, wann immer es möglich ist'. Sie sind in der Regel der Belanglosigkeit oder Nutzlosigkeit ihres Vorbringens bewußt und 'kritisieren', um – wie sie meinen – 'den' Staat zu ärgern, während ihnen gar nicht klar ist, daß sie damit Hemmnis schaffen, das ihnen selbst, der Verbesserung ihrer Lebenslage, der Stärkung ihrer Rechte und Interessen schädlich ist. Daraus folgt, daß die Mitarbeiter des Staatsapparates auf diese Men-

191 Ebenda, S. 82.

schen mit der ganzen Kraft ihrer Überzeugung einwirken müssen, um die zweifellos vorhandene Kritikfreudigkeit in bewußte, der persönlichen Entwicklung nutzende Bahnen zu lenken. Handelt es sich dagegen um die zweite – zahlenmäßig weit geringere – Gruppe von Querulanten, die aus versteckten Feinden der Arbeiter-und-Bauern-Macht besteht, die das Recht zur Vorschlags- und Beschwerdetätigkeit bewußt zur Schädigung unseres Staates mißbrauchen wollen und durch Querulieren die schöpferische Arbeit der staatlichen Organe zu hemmen, sie in falsche Richtung zu lenken oder in anderer Weise zu sabotieren versuchen, so müssen die Mitarbeiter des Staatsapparates diese Elemente entlarven. Ihnen gegenüber greift nicht die Methode der Überzeugung platz, sondern die Methode des Zwangs.“¹⁹²

Der zunächst aufklärerische und versöhnende Ton Menzels schlägt bei den „Feinden der Arbeiter-und-Bauern-Macht“ in eine radikale Schärfe um, die selbst schon wieder an die abgelehnten Methoden der Faschisten erinnert. Nun könnte angenommen werden, daß in der Eingabenbearbeitungspraxis der DDR die Eingabenautoren in großer Zahl zu „Feinden“ gemacht wurden. Anhand der von mir untersuchten Akten läßt sich dies jedoch nicht bestätigen. Im Gegenteil, Verwaltungen waren immer wieder bemüht – auch informell, mit Tips und vertraulichen Hinweisen – das Problem des Eingabenschreibers zu lösen.

Stärker als auf juristischen Regulierungen sollte die sozialistische Gemeinschaft auf weltanschaulich begündeten moralischen Verhaltensnormen basieren. Verstöße gegen diese Normen konnten dann ebenso nur moralisch gerügt werden. Das Beispiel des „Querulanten“ macht gleichzeitig deutlich, wie verletzbar diese Konstruktion gewesen ist. Sie funktioniert nur, wenn sich alle an die Regeln halten. Verstöße gegen die Normen und Tabus konnten das ganze System zum Einsturz bringen.

Daß es Eingabenautoren gab, die gegen die Regeln verstießen und sich tatsächlich mit Hilfe von überzogenen und permanenten Forderungen Vorteile verschafften, dokumentiert eindrücklich Sieglinde Peters Buch „Meine Hand für mein Produkt“. In diesem Buch wird detailliert vorgeführt, wie „Rainer B. aus Brandenburg“ die DDR-Eingabekultur für sich mißbrauchte. Die Bild-Zeitung nannte ihn in ihrer Ausgabe vom 7.5.1996 „Deutschlands größten Nörgler“. 1.000 Eingaben soll er verfaßt und damit Waren im Wert von ca. 25.000 M per Reklamation erhalten haben. Das Buch belegt eindrucksvoll, wie kulturell determinierte Verhaltensregeln zu

192 Ebenda, S. 82-83.

Lasten der Sozietät übertreten werden können. Herr B. erhielt täglich bis zu vier Pakete mit „reklamierten“ Ersatzprodukten, von Waren, die er vorher nicht gekauft hatte.

Da Herr B. auch nach 1989 nicht von seiner Manie lassen konnte, wurden ihm die gesellschaftlichen Unterschiede beider deutscher Staaten im Umgang mit Eingaben deutlich gemacht. Frau Peters meint dazu:

„Heute wird meist überhaupt nicht reagiert. Insofern sind diese Schreiben auch Indiz dafür, wie ernst der Einzelne in der DDR zumindest als Eingabenschreiber genommen wurde – und das hat durchaus auch etwas mit Demokratie zu tun, wenngleich sie auf anderen Feldern so jämmerlich gebeugt wurde.“¹⁹³

Die Figur des „Querulanten“ ist Sinnbild für die kulturelle Konstruktion der Beschwerde. Absender und Adressat müssen miteinander kommunizieren, um einen Ausweg aus dem vom Absender vorgetragenem Konflikt zu finden. Sowohl die Legitimierung des Anspruchs als auch die Art und Weise der Konfliktbewältigung basieren auf kulturellen Werten der Gesellschaft. Auf der Basis einer neuen, grundsätzlich positiven Deutung der Beschwerde als Mittel demokratischer Mitbestimmung und Kontrolle und wohl auch aufgrund der massenhaften Eingabenpraxis, verlor der „Querulant“ in der Verwaltungspraxis an Bedeutung. Aber nun zurück zur Herausbildung eines neuen Verständnisses von Verwaltung in der Nachkriegszeit.

Verwaltung als „Diener des Volkes“

In den ersten Nachkriegsjahren belastete die Neugestaltung eines sozialistischen Wirtschafts- und Verwaltungssystems zusätzlich den Aufbau der Gesellschaft. Schwerpunkte dieses Abschnitts sollen daher die Probleme in der Verwaltungsorganisation und die Rolle der Eingabe als spezifische Form der Rückkoppelung von Verwaltungsarbeit bilden.

Rundschreiben der sächsischen Landesverwaltung an die Räte der sächsischen Städte belegen, daß man von einer gut funktionierenden Verwaltung noch meilenweit entfernt war und jede Instanz für sich Vorstellungen entwickelte, welche Rolle sie in dem System einnehmen sollte. So wurden in einem Rundschreiben vom 12. Juni 1946 die Bürgermeister zurechtgewiesen:

¹⁹³ Peters, Sieglinde, 1996, S. 8.

„So geht es nicht! Nachstehend werden Ihnen Auszüge aus Antworten von zwei Bürgermeistern an die Landesverwaltung bekanntgegeben mit der Bitte, die ihnen unterstellten Verwaltungsorgane darauf hinzuweisen, daß mit einer solchen Einstellung eine reibungslose Verwaltungsarbeit auf demokratischer Grundlage nicht erreicht wird.“¹⁹⁴

In verschiedenen Streitfällen zwischen Bürgermeistern und dem Polizeichef des Bundeslandes Sachsen antworteten die Bürgermeister nach dem Dafürhalten der Landesverwaltung zu autonom. Anhand zweier Textbeispiele aus Briefen an die Landesverwaltung wird deutlich, was sich ein Bürgermeister nicht leisten dürfe:

„Sollten Sie immer noch nicht unsere Auffassung teilen, so sehen wir uns gezwungen, den Fall der Presse zu übergeben.“ oder: „Sollten hier vom juristischen Standpunkt aus irgendwelche anderen Maßregeln ergriffen werden, so sind wir genötigt, eine Einwohnerversammlung abzuhalten, wo dann die städtische Bevölkerung ihr Gutachten aussprechen wird.

(...)

Dieses Aufbäumen der unteren Verwaltungsbehörden gegen eine von ihnen als 'unberechtigt' empfundene 'Einmischung' der Landesverwaltung in Dinge, die sie 'eigentlich gar nichts angehe', wird von diesen damit erklärt, man wolle dadurch einen Riegel der Reaktion vorschieben, die sich auch in der Landesverwaltung wieder breitmache. Unter Reaktion werden dabei die Handlungen angesehen, die der Willkür, die notgedrungen nach dem Zusammenbruch 1945 an vielen Stellen herrschte, ein eindeutiges 'Halt!' gebieten und dazu dienen sollen, uns wieder in die Reihe der Rechtsstaaten einzugliedern. Diesen Verwaltungsstellen ist noch nicht klar geworden, daß Demokratie nicht bedeutet: 'Jeder Bürgermeister in der Gemeinde ist ein unabhängiger Regent.'¹⁹⁵

Diese Zeilen dokumentieren, daß die verschiedenen Verwaltungseinheiten noch nicht in einen fest gegliederten Gesamtmechanismus integriert waren und einzelne Institutionen versuchten, sich Entscheidungsgewalt anzueignen. Zurückzuführen ist das unter anderem darauf, daß der Umgang innerhalb der Exekutive sowie zwischen der Volksvertretung und der Exekutive keine Tradition besaß, auf die man sich beziehen konnte. Viele Ämter waren durch politisch integere, jedoch verwaltungstechnisch Unerfahrene besetzt worden. Es hatte sich noch kein Regelwerk jenseits der schriftlichen Vorschriften und Gesetze aus der Tradierung der alltäglichen Praxis gebildet, das die jeweiligen Kompetenzen festschrieb. So kam

194 SAC, 5671, S. 70.

195 Ebenda, S. 70.

es immer wieder zu Konflikten zwischen den zentralen und kommunalen Behörden.

Im letzten Absatz des Rundschreibens wurden Handlungsmaximen verfügt, die für die weitere Untersuchung und Bewertung der Eingaben wichtig sind:

„Das Ansehen eines Bürgermeisters leidet nicht darunter, daß er einen Einspruch als berechtigt anerkennt, daß er daraufhin einen Verwaltungsakt aufhebt oder ihn abändert, das Ansehen leidet vielmehr darunter, wenn ein Bürgermeister glaubt, er müsse in seinen Entscheidungen nach außen hin als unfehlbar auftreten können und Sein oder Nichtsein der demokratischen Ordnung hinge davon ab, daß seine unrechtmäßige Handlung als unwiderruflich von der Aufsichtsbehörde anerkannt werde.“¹⁹⁶

Der Anspruch, als Verwaltung einer neuen Gesellschaft „Diener des Volkes“ zu sein, wurde immer wieder von vorgesetzten Behörden angemahnt. So steht in den „Mitteilungsblättern für den inneren Dienstgebrauch“ vom September 1947:

„Mit der Personalamtsnachricht Nr. 30, Ziffer IV, sind die städtischen Beschäftigten nachdrücklich auf die Notwendigkeit eines einwandfreien und zuvorkommenden Verhaltens gegenüber dem Publikum hingewiesen worden. Leider ist in der Zwischenzeit immer wieder und zum großen Teil berechtigte Klage über das Verhalten einzelner städtischer Beschäftigter gegenüber dem Publikum geführt worden. Nach Artikel 6 der Verfassung des Landes Sachsen sind die im öffentlichen Dienst angestellten Bürger Diener des Volkes und müssen sich jederzeit des Vertrauens des Volkes würdig erweisen. Daraus ergibt sich die selbstverständliche Pflicht zu einwandfreier, höflicher und zuvorkommender Behandlung eines jeden, der bei einer städtischen Dienststelle um Auskunft, Hilfe oder Rat nachsucht.

(...)

Wer die vorstehenden Richtlinien mißachtet, ist für den öffentlichen Dienst nicht tragbar und wird rücksichtslos aus dem städtischen Dienst entfernt werden.“¹⁹⁷

Die Zentrale drohte mit Kündigung. Einem Beamten auf Lebenszeit in der bürgerlichen Verwaltung sind derartige Konsequenzen mangelhafter Tätigkeit unbekannt. Im Unterschied dazu hört sich die Anweisung der Landesregierung Sachsen vom 15. September 1937 zur „Neuordnung der Verwaltung“ und der Umstrukturierung der Beschwerdebearbeitung viel vorsichtiger und moderater an:

196 SAC, 5671, S. 70.

197 SAC, 5790, unpag.

„Im übrigen darf ich erwarten, daß der Notlage der Gesuchsteller Verständnis entgegengebracht und geholfen wird, wo sich nur irgendeine Gelegenheit dazu bietet.“¹⁹⁸

Die Drohung mit der Kündigung stellt den Extremfall dar, der im Grunde nur darauf verweist, daß die staatlichen Stellen nach Verfahren suchten, um die Verwaltung unter ihre Kontrolle zu bekommen. In diesem Zusammenhang wurde für das Gebiet der SBZ 1948 von der Deutschen Wirtschaftskommission eine „Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle und ihrer Organe“ ins Leben gerufen,¹⁹⁹ die ihrem Namen gerecht werden sollte.

Auf ihrer dritten Arbeitstagung am 30. und 31. Januar 1950 berichtete Fritz Lange, der Vorsitzende dieser Kommission und zuvor Hauptabteilungsleiter der Zentralen Kontrollkommission bei der DWK, über „Beschwerden – einst und jetzt“ über die „Aufgaben der Kommission für Staatliche Kontrolle und ihrer Organe im Jahre 1950“. Sein Vortrag soll hier ausführlicher dargestellt werden, da er das Selbstverständnis und die Abgrenzung zu früheren Verwaltungen verdeutlicht.

„In diesem Zusammenhang ist es notwendig, auch etwas über die Bedeutung unserer Beschwerdestellen zu sagen. Eine der übelsten Erbschaften aus der Vergangenheit ist der abgrundtiefe Haß der werktätigen Bevölkerung gegen alles, was irgendwie nach Amtsstuben und Aktenstaub riecht. Das hatte in der Vergangenheit auch seine guten Gründe. Die Staats- und Verwaltungsbürokratie des früheren Obrigkeitsstaates mit seinem privilegierten und exklusiven Berufsbeamtentum betrachtete das Publikum, mit dem sie irgendwie in nähere Berührung kam, als ein lästiges Objekt, das man sich mindestens zehn Schritte vom Leibe halten mußte. Das Publikum fühlte sich durch diesen überheblichen bürokratischen Zustand schikaniert und provoziert, zumal, wenn es gezwungen war, alleruntertänigst und gehorsamst seine Bitten, Anträge oder Gesuche vorzubringen. Beschwerden galten im allgemeinen bei den beamteten und betitelten Würdenträgern der Zeit einfach als eine plebejische Unverschämtheit. Die auf den vorgeschriebenen Dienstweg verwiesene Beschwerde pflegte sich gewöhnlich langsam aber sicher in Makulatur und Aktenstaub zu verwandeln.

Noch schlimmer wurde es bei den Nazis. Jede Beschwerde enthält nämlich immer ein Körnchen Kritik an irgendwelchen Mißständen, also unangenehme Wahrheiten. Die Nazis konnten aus begreiflichen

198 sHSAD, Ministerium d. Inneren Nr. 9305, Bl. 85 RS.

199 Im Bundesarchiv ist in den Findhilfsmitteln nur die Akte „DC-1-1977“ aus den 40er Jahren vermerkt: „Kommissionssitzung vom 7.9.1948. Bericht über die Verhältnisse der Textilindustrie Glauchau – Meerane“. Diese Akte ist verschollen. Die ZKKFSK wurde 1963 aufgelöst.

Gründen weder die geringste Kritik noch irgendwelche Wahrheiten vertragen. Die Nazibürokratie mit Hitler, Goebbels und Konsorten an der Spitze führte förmliche Feldzüge gegen Kritiker und Beschwerdeführer, die sie als bössartige Meckerer bezeichneten und am liebsten gleich der Gestapo überantwortet hätten. Im Zuge der Untersuchung landeten die Beschwerdeführer auch meist im KZ oder vor dem berüchtigten 'Volks'-Gerichtshof. Nicht selten wurden sie dann zu Tode gequält oder durch die faschistische Justiz dem Henker ausgeliefert.

Es ist also wirklich nicht verwunderlich, wenn auch heute noch Teile der Bevölkerung den neuen demokratischen Verwaltungen, aber auch den Betriebsleitungen in den volkseigenen Unternehmungen mißtrauisch abwartend gegenüberstehen und sich scheuen, berechnigte Beschwerden über tatsächliche Mißstände zu äußern, weil man den fundamentalen Unterschied von damals und heute noch nicht ganz begriffen hat.

Einmal ist man der Auffassung, daß man sich durch Beschwerden nur zusätzliche Unannehmlichkeiten einhandelt zum anderen glaubt man, daß das doch alles keinen Sinn hat; denn 'die da oben machen ja doch was sie wollen!'

Es soll hier auch nicht bestritten werden, daß auch noch in der jüngsten Vergangenheit und manchmal auch sogar in der Gegenwart solche Meinungen nicht immer ganz unberechtigt waren.

Die Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle hat in letzter Zeit einmal durch die Volkskontrollausschüsse überprüfen lassen, wie beispielsweise etliche Oberbürgermeister, Landräte und sonstige Verwaltungsfunktionäre auch Betriebsleiter und Betriebsgewerkschaftsleitungen Beschwerden aus den Kreisen der werktätigen Bevölkerung behandeln. Das Kontrollergebnis hat immerhin erwiesen, daß manche dieser 'Oberen' in Worten sehr 'volksverbunden' tun, in Wirklichkeit aber die Beschwerden, die vertrauensvoll an sie herangetragen wurden, in ihren Registraturen vermodern lassen und häufig nicht einmal den Empfang bestätigen.

Das sind sehr schlechte Gewohnheiten, die in der Vergangenheit ihre Wurzeln haben und wirklich nicht als demokratisch und zeitgemäß angesprochen werden können. Zudem ist eine solche Mißachtung der Stimmen aus dem werktätigen Volk auch noch kurzsichtig und dumm. Diese Beschwerden sind nämlich außerordentlich wertvoll. Sie enthalten in den meisten Fällen ein getreues Bild der tatsächlichen Lage und sind für den, der sie zu lesen versteht, eine große Hilfe.

(...)

Diese Beschwerden, namentlich der werktätigen Bevölkerung aus Stadt und Land, sind ein wichtiger Bestandteil aktiver, demokratischer, staatsbürgerlicher Betätigung, auch wenn sie nicht immer so aussehen.²⁰⁰

200 Staatliche Kontrolle - Volkskontrolle. Bericht über die dritte Arbeitsberatung der Zentralen Kommission für Staatliche Kontrolle und ihrer Organe am 30. und 31. Januar 1950 in Berlin., Berlin 1950 (Schriftenreihe der Deutschen Demokratischen Republik), S. 73-76.

Volksverbundenheit wurde auch in diesem Vortrag als das wesentliche Novum sozialistischer Verwaltung verstanden. Für Fritz Lange schien die Beschwerde dafür ein geeignetes Instrument zu sein. In der unmittelbaren Nachkriegszeit bis in die 50er Jahre wurde mit den Eingaben und ihrer Bearbeitung experimentiert. Die Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle unterhielt beispielsweise „bei den Landeskommisionen bis herunter zu den Kreisen, besondere Beschwerdestellen“.²⁰¹ Nach den Angaben von Lange gingen alleine bei der Zentralen Kommission zwischen dem 1. März und dem 30. November 1950 1.841 Beschwerden ein. Für diese Beschwerden wurde eine Statistik erstellt, die in der Tabelle 1²⁰² dokumentiert ist.

Wie weitreichend die Konsequenzen einer Beschwerde sein konnten, schilderte Lange an einem – wie er selbst meinte – markanten Fall:

„Eine Neusiedlerin beschwerte sich über niederträchtige 'Schikanen' in der Art der Durchführung der Bodenreform 'ihr persönlich' gegenüber. In dieser Beschwerde gab es etliche interessante Äußerungen, die die Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle veranlaßten, sich die Dinge etwas näher anzusehen. Das Ergebnis war: ein ganzer Kreis wurde überprüft, der Landrat abberufen, ein Kreisrat und seine Komplizen zu Zuchthaus verurteilt, Beschlüsse der Bodenkommission revidiert; ein verantwortlicher Angestellter der Landesregierung setzte sich schleunigst nach dem Westen ab; ein Kabinettsbeschluss wurde erwirkt, der ähnliche Untersuchungen in allen Kreisen des Landes fordert, und eine Konferenz der Oberbürgermeister und Landräte einberufen, um zu den Ermittlungen der Zentralen Kommission für Staatliche Kontrolle Stellung zu nehmen und entsprechende Lehren daraus zu ziehen. Der Neusiedlerin wurde zu ihrem Recht verholfen und Tausende werktätiger Bauern begannen Vertrauen zu *ihrer* Regierung zu fassen. Diese Neusiedlerin hat, noch unbewußt, bereits angefangen, ihren Staat zu regieren. In diesem Sinne sind auch die Worte Lenins zu verstehen, daß jede Köchin lernen müsse, den Staat zu regieren.“²⁰³

Neben den Vorstellungen Langes von Demokratie und Mitbestimmung ist

„Schwierigkeiten in der Materialzuteilung	89
Finanz- und Preisfragen	127
Personelle Fragen	124
Lebensmittelkarteneinstufung und Ernährungsfragen	138
Enteignungen	59
Renten	51
Neubauern- und sonstige landwirt. Angelegenheiten	128
Wohnungsangelegenheiten	63
Gewerbeangelegenheiten	54
Aufträge für Betriebe	11
Wirtschaftsvergehen und sonstige Justizangelegenheiten	102
Pachtungen	14
Punktkarten-Angelegenheiten	53
Beschlagnahmen und Anforderungsbescheiden	141
Unbeachtete Verbesserungsvorschläge	49
Bürokratismus (leider nur)	29*

Tabelle 1.: Eingabenschwerpunkte der Eingaben an die Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle.

201 Ebenda, S. 76 f.

202 Ebenda, S. 77.

203 Ebenda, S. 78-79.

beachtenswert, in welchem Ausmaß die Kommissionen tatsächlich durch Beschwerden auf Verwaltungstätigkeit Einfluß nehmen konnten. Welche Macht Verwaltung besaß, als Enteignung und Neuvergabe auf der Tagesordnung standen, und welcher Mißbrauch damit betrieben werden konnte, läßt sich heute höchstens an den Folgen staatlich gelenkter und verwaltungstechnisch organisierter Reprivatisierungen nach 1989 erahnen. Die Dimensionen des gesellschaftlichen Umbruchs machten es notwendig, Verwaltung möglichst gründlich zu kontrollieren. Lange sah damals die Beschwerdestellen als wichtigen Anlaufpunkt, bei denen die Bürger nicht nur Beschwerde führen, sondern sich auch mit Vorschlägen an der Gestaltung der neuen Gesellschaft beteiligen konnten. Die Beschwerde war in seinen Augen ein wichtiges Instrument der Bürger, ihre Bedürfnisse zu artikulieren.

„Wir sind der Meinung, daß die Unterhaltung solcher öffentlicher Beschwerdestellen nicht nur eine Angelegenheit der Kontrollkommission sein kann. Beschwerdeführende gibt es überall, besonders in der heutigen Zeit mit ihren immer noch schwierigen Arbeits- und Lebensbedingungen. Bürgermeister oder Betriebsleiter, ob Minister oder Betriebsgewerkschaftsleitung, jeder, der in der Deutschen Demokratischen Republik eine Verantwortung trägt, ist verpflichtet, sein Ohr bei den Massen zu haben und Beschwerden aus der Bevölkerung sorgfältig und aufmerksam zu behandeln. Nur so kann die Abneigung der Werktätigen gegen den Staats- und Verwaltungsapparat, gegen Betriebsleitungen usw. überwunden werden, und nur so wird unsere junge demokratische Verwaltung das werden, was sie sein soll: Volksverbunden im wahrsten Sinne des Wortes!“²⁰⁴

Die enge Verbindung zwischen Staat und Bevölkerung hielt lange für eine wichtige Voraussetzung, um die Vision eines volksverbundenen Staates umzusetzen. Volksverbundenheit ist der zentrale Begriff, durch den die Verwaltungs- und Regierungstätigkeit optimiert werden könne. Offen werden gesellschaftliche Defizite – die auch selbst als solche beklagt werden – beschrieben. Lange kritisierte einen gesellschaftlichen Zustand, der noch weit von den Idealen der erstrebten Gesellschaft entfernt war. Die „Abneigung der Werktätigen“ verwandelt sich in späteren Formulierungen in die Parole, „... dafür zu kämpfen, das Vertrauen unserer Werktätigen für die Politik der Partei- und Staatsführung noch weiter zu verbessern.“ In dem allmählichen Sprachwandel reflektiert sich auch ein verändertes Verhältnis der Führung zu den Eingaben.

²⁰⁴ Ebenda, S. 80.

In der ersten Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 wurde im Artikel 3 „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ in Absatz 4 formuliert: „Jeder Bürger hat das Recht, Eingaben an die Volksvertretung zu richten.“ In diesem Passus ist verfassungsrechtlich das Recht im klassischen Sinne verankert, sich petitionierend an die Volksvertretung zu wenden. Die Formulierung blieb jedoch hinter Artikel 126 der Weimarer Verfassung zurück. In der Weimarer Verfassung war neben der Volksvertretung auch die „zuständige Behörde“ als Adressat und damit ein universelles Eingabenrecht deklariert. Die Realität sah, wie gezeigt, längst anders aus. In diesem Sinne blieb die Verfassung hinter der tatsächlichen Beschwerdepraxis zurück. Davon zeugen auch die in den folgenden Monaten eingesetzten Organisations-Instrukteure, die die Beschwerdebearbeitung der Verwaltung kontrollieren sollten.

Am 30. Januar 1950 beschloß das Gesamtministerium die „bisherigen Org.-Sachbearbeiter in Org.-Instrukteure umzubenennen.“²⁰⁵ Die Organisations-Instrukteure hatten die Aufgabe, Verwaltung anzuleiten, zu kontrollieren und zu rationalisieren und waren dem Ministerium des Inneren unterstellt.

„In den Stadt- und Landkreisen ist je ein Angestellter hauptamtlich als Organisations-Instrukteur zu ernennen und dem Oberbürgermeister bzw. Landrat zu unterstellen.“²⁰⁶

Im August 1950 sandte der damalige Innenminister der DDR, Karl Steinhoff, ein Rundschreiben an die Innenminister der Länder, betreffs der Bearbeitung von Eingaben:

„Um ein festes vertrauensvolles Verhältnis zwischen unserer demokratischen Verwaltung und der Bevölkerung herzustellen, ist die Art und Weise der Bearbeitung von Eingaben von besonderer Wichtigkeit.

Es sollte eigentlich selbstverständlich sein, daß jede Eingabe möglichst umgehend beantwortet wird. Es darf nicht vorkommen, daß Eingaben aus der Bevölkerung monatelang unbeantwortet liegen bleiben oder, wie aus an uns gerichteten Schreiben hervorgeht, überhaupt nicht beantwortet werden. Ein derartiges Verhalten muß eine Verärgerung der Bevölkerung nach sich ziehen.

Ich bitte deshalb zu veranlassen, daß jede Eingabe aus der Bevölkerung innerhalb eines Monats abschließend beantwortet werden muß. Wird der Abschlußbericht über den Zeitraum eines Monats

205 SAC, 140, Bl. 70.

206 SAC, 5642, unpag.

hinaus aus besonders dringenden Gründen verzögert, muß ein entsprechender Zwischenbescheid gegeben werden. Ich bitte, vor allem hierbei zu vermeiden, den früheren kalten Behördenton zu verwenden und die Angelegenheit rein formal zu behandeln. Jeder Bürger unserer Deutschen Demokratischen Republik muß sich persönlich von uns angesprochen fühlen.²⁰⁷

Diese Anweisung weist auf eine rege Beschwerdepraxis mit der Verwaltungen hin. Ansonsten hätte Steinhoff sich nicht bemüßigt fühlen müssen, eine solche Anweisung zu versenden. Drei Jahre vor der ersten Eingabeverordnung wurde den Verwaltungen mit diesem Rundschreiben bereits ein festes Procedere mit Fristen und Bearbeitungsrichtlinien vorgeschrieben. Als Begründung argumentierte der Innenminister, wie bereits Lange, mit der Spezifik demokratischer Verwaltung unter sozialistischen Verhältnissen. Auslöser dieser Anweisung waren die Beschwerden über die schleppende Beantwortungspraxis.

Doch nicht nur die Verwaltung beschäftigte sich mit Beschwerden. In Vorbereitung auf die ersten Kommunalwahlen im Oktober 1950 wurden Sprechstunden der Kandidaten eingerichtet, bei denen auch Beschwerden vorgetragen werden konnten.²⁰⁸ Diese Institution wurde als Modell verallgemeinert. Das Gesamtministerium verabschiedete am 30. November 1950 einen Beschluß „über die nächsten Aufgaben zur Verbesserung der Verwaltungsarbeit“. In Abschnitt III „Zusammenarbeit mit den Volksvertretungen“ heißt es in Absatz 1.:

„Zur Bearbeitung der Wähleraufträge sowie der in den Sprechstunden und Berichterstattungen auftauchenden Fragen, Beschwerden und Anregungen wird zum 1. Januar 1951 eine Verbindungsstelle geschaffen.

Verantwortlich: Sekretariat des Ministerpräsidenten²⁰⁹

Dieser Beschluß wurde durch einen weiteren Beschluß „über öffentliche Sprechstunden in den Stadt- und Landkreisen vom 12. April 1951 untermauert:

207 SAC, 140180, Bl. 75.

208 In den späteren Jahren wurden die Termine vor den Wahlen zu beliebigen Zeitpunkten, Eingaben zu schreiben. Bei anstehenden Wahlterminen war es möglich, einen besonderen Druck auf die positive Bearbeitung der Eingabe auszuüben. Der Druck wurde etwa mit einer Floskel wie: „Unter diesen Bedingungen sehe ich mich außerstande, am 12. September zur Wahl zu gehen.“ erzeugt. Doch dazu im dritten Teil dieser Arbeit mehr.

209 Gesetz und Verordnungsblatt Land Sachsen, Nr. 2, Dresden 25.1.1951, S. 18.

„II. 2. Beschwerden und Anfragen, die in einer öffentlichen Sprechstunde nicht geklärt werden können, müssen dem Beschwerdeführer oder Fragesteller umgehend schriftlich und in der nächsten Sprechstunde an demselben Ort auch der Öffentlichkeit beantwortet werden.

3. In jeder öffentlichen Sprechstunde wird ein Protokoll geführt, Kritiken und Anregungen sind darin festzuhalten.“²¹⁰

Neben den klassischen Petitionsausschüssen der Volksvertretungen und den ersten Versuchen, Beschwerden gegenüber Verwaltung wirksamer zu machen, entwickelte sich allmählich ein umfangreiches Geflecht an Möglichkeiten, sich mittels Beschwerde Gehör zu verschaffen und vielleicht auch Unterstützung zu erhalten.

Auf einer Konferenz der Staatsfunktionäre in Forst Zinna am 24. und 25. Februar 1951 sprach Walter Ulbricht über die „Verbesserung der Arbeit des Staatsapparates im ersten Jahr des Fünfjahrplans“²¹¹ Dabei ging es auch um die Bearbeitung von Beschwerden:

„Wir sollten die Methode, die während der Oktoberwahlen angewandt wurde, weiterentwickeln, wo in Besprechungen der Gemeindevertreter und Abgeordneten mit der Bevölkerung die vorhandenen Beschwerden entgegengenommen und unmittelbar Maßnahmen zur Abstellung dieser Fehler und Mängel getroffen wurden.

Wir sollten ferner dazu übergehen, der Bevölkerung nicht nur in Versammlungen und bei Berichterstattungen der Gemeindevertreter die Beschwerde ermöglichen, sondern wir sollten in den Gemeinden *Beschwerdekästen* aushängen. Soll die Bevölkerung ihre Beschwerden in diese Kästen stecken, dann soll man diese Beschwerden, wenn sie nicht unmittelbar durch den Gemeinderat erledigt werden können, auch in der Gemeindevertretung behandeln!

Wir sind daran interessiert, genau zu erfahren, welche Sorgen die Bevölkerung hat, was sie bewegt, wie man ihr sofort helfen kann, damit bestimmte Fehler oder Mißstände beseitigt werden. Die Bevölkerung soll in den Versammlungen nicht nur das Recht haben zu sprechen und öffentlich Fragen zu stellen, sondern auch wir sollten die Zettelmethode anwenden, das heißt, jedem Anwesenden wird die Möglichkeit gegeben, seine Meinung, seine Vorschläge oder Fragen auf einen Zettel zu schreiben und vorn zum Redner zu reichen. Jeder kann seinen Namen darunter setzen, wenn er will, sonst setzt er ihn eben nicht drunter. So erfahren die Gemeindevertreter oder Bürgermeister, der die Versammlung leitet, genau, welche Fragen, Vorschläge usw. es in der Bevölkerung gibt.“²¹²

210 Gesetz und Verordnungsblatt Land Sachsen, Nr. 8, Dresden 28.1.1951, S. 184.

211 Die Verbesserung der Arbeit des Staatsapparates im ersten Jahr des Fünfjahrplans, Konferenz von Staatsfunktionären am 24. und 25. Februar 1951 in Forst Zinna, Forst Zinna 1951.

212 Ebenda, S. 45.

Das Büro des Präsidiums des Nationalrates der Nationalen Front gab 1951 einen „Leitfaden für die Bearbeitung von Anfragen, Wünschen und Beschwerden aus der Bevölkerung“ heraus. Auch hier wurde auf die Wahlen im Oktober 1950 Bezug genommen:

„Bei entscheidenden politischen Aktionen, wie zu den Volkswahlen im Oktober 1950 und zur Volksbefragung, werden in den Versammlungen, in den Aufklärungslokalen und Hausdiskussionen eine ganze Reihe von **A n f r a g e n** und **W ü n s c h e n** von der Bevölkerung vorgebracht.

Die Kritik der Bevölkerung, ihre Beschwerden, Anfragen, Vorschläge, Wünsche und Anregungen für die Verbesserung der Arbeit der Verwaltungsorgane müssen in jedem Falle beachtet und bearbeitet werden, um die demokratische Mitarbeit der gesamten Bevölkerung zu fördern und zu entwickeln.

Die Bearbeitung solcher Äußerungen der Bevölkerung ist eine ständige Aufgabe der Stadtbezirks- und Ortsausschüsse, der Aufklärungsgruppen und Aufklärungslokale der Nationalen Front des demokratischen Deutschland.

(...)

Deshalb ist es erforderlich, daß alle Ausschüsse der Nationalen Front des demokratischen Deutschland auf Kritik, Wünsche, Anfragen und Vorschläge der Bevölkerung eingehen, sie registrieren und deren Erledigung veranlassen. Es ist weiter notwendig, daß die Ausschüsse **s o f o r t ü b e r p r ü f e n**, wo Wähleraufträge nicht erfüllt und von der Bevölkerung geäußerte Wünsche und Beschwerden bisher ungenügend oder gar nicht bearbeitet wurden.

Bei der Entgegennahme der Kritik und Beschwerden der Bevölkerung ist jedoch **d e m o k r a t i s c h e W a c h s a m k e i t** notwendig. Es ist genau zwischen berechtigter Kritik, Anfrage oder Klage und zersetzenden Manövern von Agenten zu unterscheiden. Die Bevölkerung gilt es entsprechend aufzuklären.“²¹³

Auch in diesem Leitfaden wird davon ausgegangen, daß die Arbeit der Verwaltungsorgane verbessert werden würde, wenn sie die Beschwerden der Bevölkerung berücksichtigt. Die Ausschüsse der Volksvertretung sollten Beschwerden prüfen und die Beseitigung von Problemen veranlassen. Die Vorschriften am Ende der 40er- und Anfang der 50er Jahre die Eingabenbearbeitung gegenüber der Exekutive und der Volksvertretung zu regeln, waren erste Versuche, Beschwerden systematisch zu bearbeiten. Sie im Sinne des Beschwerdeführenden zu beantworten, war eine Aufgabe, sie als Kritik für die weitere Arbeit zu nutzen, eine weitere. Die zitierte Anweisung der Nationalen Front bezieht sich auf Beschwerden,

213 SAC, J 4930 (alt), S. 3-4.

die an die Volksvertreter gerichtet waren. Eingaben an die Verwaltungen unterlagen wieder anderen Regelungen. Die Briefe an den Präsidenten der DDR war eine weitere Form der Beschwerdepraxis, die später genauer vorgestellt wird.

Wie sah nun die Praxis in der Bearbeitung von Beschwerden auf kommunaler Ebene aus? Um dieser Frage nachzugehen, sollen nachfolgend die überlieferten Beschwerdeordnungen der Stadt Chemnitz vorgestellt werden.

Mit Wirkung vom 2. Januar 1952 wurde in Chemnitz eine Verordnung zur „Erfassung und Auswertung von Beschwerden und Verbesserungsvorschlägen der Bevölkerung“²¹⁴ in Kraft gesetzt. In dieser Verordnung wurde in vier Punkten die Verfahrensweise gegenüber Eingaben festgelegt.

„1. Mündliche Beschwerden und Verbesserungsvorschläge

sind auf einem DIN A 5-Blatt am gleichen Tage formlos aktenkundig zu machen.

Der bearbeitende Angestellte ist verpflichtet, dabei anzugeben:

- a) Name und Anschrift des Antragstellers, gegebenenfalls auch Beruf und nähere Angaben zu seiner Person
- b) Grund der Beschwerde bzw. Inhalt des Verbesserungsvorschlags
- c) Was wurde von dem Angestellten selbst veranlaßt, dem Wunsche des Antragstellers zu entsprechen?
- d) Nahm der Antragsteller gegen das Verhalten bzw. Benehmen eines Angestellten Stellung?
- e) Kann gesagt werden, daß der Antragsteller zufrieden gestellt wurde oder ist zu vermuten, daß er übergeordnete Dienststellen oder die Presse anspricht?“

(...)

2. Schriftlich eingesandte Beschwerden und Verbesserungsvorschläge

Der Abteilungsleiter entnimmt den Vorgang den Posteingängen und behandelt ihn in der Arbeitsberatung. Über das Ergebnis ist eine Aktennotiz wie unter 1 anzufertigen. Das Originalschreiben verbleibt in der Abteilung. Die Aktennotiz ist der Dezernatsleitung zuzustellen und in der Dienstbesprechung zu behandeln.

Die Beantwortung der Beschwerde erfolgt zunächst durch die Abteilung.

Die Beantwortung eines Verbesserungsvorschlages erfolgt durch die Dezernatsleitung.

3. Normbeschwerden

sind solche Beschwerden, die zu einem Verwaltungsvorgang laufend wiederkehren. Zum Beispiel Einsprüche gegen Gemeindesteuerbescheide, Beschwerden über die Wohnraumlendung, über periodisch auftretende Versorgungsvorgänge usw.. Hier sind die ersten 4-6 Vorgänge wie unter 1 und 2 zu bearbeiten. Anschließend ist eine Strich-

214 SAC, 6574, unpag.

liste zu führen, um die Anzahl der Beschwerden für einen Monat oder eine Beschwerdeperiode feststellen zu könne.

4. Zentrale Erfassung

A. Die Dezernatsleitungen senden die Aktennotizen zu 1 und 2 und die Strichlisten zu 3 bis zum Ende eines jeden Monats mit einer Analyse und Schlußfolgerungen für die Verbesserung der Verwaltungsarbeit dem Sekretariat des Oberbürgermeisters ein.

B. Zu einem späteren Zeitpunkt ist die Einrichtung eines Verwaltungskabinetts für die zentrale Auswertung geplant. Hierfür erhalten die Dezernate noch besondere Anleitungen.

C. Zur laufenden listenmäßigen Erfassung ist bei den Dezernatsleitungen eine Registrande zu führen. Für diese ist folgende Kopfleiste anzulegen:

1	2	2a	3	3a	4	5
Name, Vorname, Anschrift, Beruf des Antragstellers	Art der Beschwerde	Erledigung, positiv oder negativ	Art d. Verbesserungsvorschlages	Auswertung, positiv oder negativ	Tag des Eingangs mündlich, schriftlich, direkt o. üb. Reg.- Stelle	Tag der Erledigung Name des Sachbearbeiters

(...)

Die Vorgänge sollen vom Tag des Eingangs an gerechnet innerhalb einer Woche bearbeitet und bei der Dezernatsleitung registriert sein. Schriftliche Eingaben sollen möglichst bis zum 10. Tag, äußerst jedoch innerhalb von 14 Tagen ausführlich beantwortet sein.

(...)

Um die Erfassung und Auswertung erfolgreich durchführen zu können, ist Gründlichkeit und Ehrlichkeit unerlässlich. Der Wille, durch Kritik und Selbstkritik die Arbeitsmethoden zu verbessern und noch mehr als bisher das Vertrauen der Bevölkerung zur Verwaltung zu festigen, muß bei allen Angestellten vorherrschend sein. Es ist eines Angestellten des Staatsapparates unwürdig, Beschwerden der Bevölkerung zu verschleiern oder schleppend zu bearbeiten.

Alle Kraft für die Verbesserung der Arbeitsmethoden in der Verwaltung!²¹⁵

Mit dieser Ordnung entstand ein gewaltiger Verwaltungsaufwand. Alle eingehenden Beschwerden mußten nun nicht nur bearbeitet, sondern auch noch statistisch erfaßt werden. Es wurde ein Verfahren eingeführt, bei dem Verwaltung auch auf Beschwerden zu antworten hatte, die nicht mit Rechtsmitteln behaftet waren. Durch die ausführliche Beantwortung der einzelnen Fälle machte sich Verwaltung darüber hinaus angreifbar. Welche Folgen hätte eine nicht im Sinne des Beschwerdeschreibers bearbeitete Beschwerde haben können? Der Beschwerdeschreiber würde sich

²¹⁵ SAC, 6574, unpag.

möglicherweise an die nächste Instanz wenden, von der er meint, daß sie ihm weiterhelfen würde. Dadurch würde sich der verwaltungstechnische Aufwand vervielfachen. Die Beschwerde muß von der höheren Instanz bearbeitet werden und kommt von „oben“ postwendend wieder zurück. Sie muß erneut beantwortet werden, und es muß eine Mitteilung nach „oben“ geschrieben werden, wie mit der Beschwerde verfahren wurde. Nicht im Sinne des Bürgers bearbeitete Beschwerden bargen also das Risiko in sich, noch einmal zu erscheinen. Gleichzeitig bestand die Gefahr, für die gefällte Entscheidung selbst zur Verantwortung gezogen zu werden, weil sie möglicherweise als bürokratisch oder nicht den sozialistischen Normen und Prinzipien entsprechend bearbeitet wurde. Hier konnten harte Disziplinarstrafen folgen. Neben dem gesellschaftlichen Druck, im Dienste der Werktätigen tätig zu sein, kam also auch ein verwaltungshierarchisch bedingter Druck hinzu, der dem Beschwerdeschreiber eine gewisse Chance gab, sich tatsächlich durchzusetzen. Welche Strategien die Beschwerdeschreiber dabei anwendeten, wird im zweiten Teil dieser Arbeit ausführlich vorgestellt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß sich innerhalb weniger Jahre und noch vor jeder gesetzlichen Verankerung eine Beschwerdebearbeitungspraxis durchgesetzt hatte, die bis dato unbekannt war. Sie entwickelte sich zu einer eigenständigen Form, die nur vor dem Hintergrund eines sozialistischen Ideals von Verwaltung und von Rechtsbegriffen, die sich an grundsätzlich anderen Eigentumsvorstellungen orientierten, zu verstehen ist. Die Eingabe entwickelte im Zusammenspiel von Bürgern und Staat als Form informeller Konfliktbewältigung eine Eigenlogik, die nicht mit bürgerlichen Rechtsbegriffen angemessen beschrieben werden kann. Sie als Ersatz für die abgeschafften Verwaltungsgerichte zu deuten, wird dieser Besonderheit nicht gerecht.

Die hier in den ersten Anfängen beschriebene Entwicklung führte allmählich dazu, daß sich die Bürger zunehmend an die oberste Regierungsspitze wandten. Hier hofften sie, tatsächlich Gehör und schnelle Hilfe zu finden. So reagierte z.B. die Beschwerdeordnung für die Stadt Chemnitz auf eine Praxis, die sowohl in der unmittelbaren Nachkriegszeit in Sachsen, aber auch mit der Einführung des Präsidialamtes kultiviert worden war.

Mahnungen der Regierung an die Verwaltung, Eingaben sorgfältig und schnell zu bearbeiten, ziehen sich durch alle Eingabendurchführungsverordnungen bis in die achtziger Jahre. Sie sind Belege für Konflikte zwi-

sehen Verwaltungstätigkeit und Bürgerinteressen. Anhand der Quellen läßt sich nachweisen, daß es einen direkten Zusammenhang zwischen der Kontrolle über die ordnungsgemäße Bearbeitung von Eingaben und der tatsächlichen Bearbeitung gab.

Wie im folgenden genauer untersucht wird, wurde Pieck in seiner Rolle als Landesvater zur wichtigsten Eingabenadresse in den 50er Jahren. Auch Ulbricht achtete mit Hilfe des Staatsrats peinlich genau darauf, daß Eingaben entsprechend bearbeitet und Probleme auch tatsächlich gelöst wurden. Mit Honecker ebte die Kontrolle und damit auch die Eingabekultur als Interaktion zwischen Bürger und Verwaltung ab. Er war weniger an den Eingaben selbst, als an sinkenden Eingabenzahlen interessiert. Um diesen historischen Wandel im Verständnis der Rolle von Eingaben und der Eingabenpraxis selbst geht es in den folgenden Kapiteln.

3. 2. Die Präsidialkanzlei des Präsidenten der DDR

Die älteste von mir untersuchte Überlieferung zur Beschwerdepraxis in Chemnitz nach dem Zweiten Weltkrieg geht auf den November 1951 zurück. Zu diesem Zeitpunkt beschloß der Rat der Stadt Chemnitz, wie mit „Präsidentensachen“²¹⁶ umzugehen sei. In der Vorlage wurde begründet, warum dieses Thema zur Verhandlung kommen soll:

„Die Präsidialkanzlei und das Büro für öffentliche Sprechstunden beim Staatspräsidenten werden gegenwärtig mit mündlichen und schriftlichen Gesuchen aus allen Teilen der Republik überaus stark beansprucht.

Um aber trotzdem unter allen Umständen aufrechtzuerhalten, daß die Bevölkerung mit festem Vertrauen den Staatspräsidenten anspricht, wird vorübergehend eine schematische Bearbeitung der Gesuche nach folgender Form durchgeführt:

(...)

Es muß uns darauf ankommen, das Vertrauen unserer Bevölkerung zu unserem Staatspräsidenten und damit ihr Staatsbewußtsein und das allgemeine Vertrauen zur Verwaltung zu festigen. Alle Dienststellen werden deshalb angehalten, Präsidentensachen als vordringlich zu bearbeiten und alles daranzusetzen, im Sinne des Gesuchstellers zu verfahren.

Die Termine sind auf Biegen und Brechen einzuhalten. Nachlässigkeiten werden von Berlin aus disziplinarisch verfolgt.²¹⁷

Der Beschluß lautete:

„Der Schriftverkehr läuft unter dem Zeichen 'Präsidentensache'; die angegebenen Termine sind verbindlich. Endgültiger Bescheid wird den Antragstellern vom Sekretariat aus mit der Unterschrift des Oberbürgermeisters gegeben. Die Präsidialkanzlei und das Büro für öffentliche Sprechstunden erhalten Durchschlag mit Terminkontrollzettel.

Der Rat nimmt Kenntnis. Die Dezenten werden gebeten, in den Dienstbesprechungen auf diese Ordnung hinzuweisen.²¹⁸

Hintergrund dieser Anweisung war die totale Überlastung der Präsidialkanzlei in Berlin, an die in großen Mengen Beschwerdebriefe gesandt wurden. Einen großen Teil machten Zweitschreiben aus, die darauf zurückzuführen waren, daß die zuständigen Institutionen nicht auf das

216 „Präsidentensachen“ sind Briefe an den Präsidenten der DDR, die von der Präsidialkanzlei an die zuständigen Institutionen weitergeleitet wurden mit der Auflage, sie weiter zu bearbeiten und das Ergebnis zurückzumelden.

217 SAC, 41. RS Beschl. 30.11.1951, unpag.

218 Ebenda.

Erstschreiben reagiert hatten. Die Forderungen an die Verwaltung wurden damit gerechtfertigt, daß das Vertrauen der Bevölkerung in ihren Präsidenten nicht geschmälert werden dürfe. So werden für die Verwaltungsarbeit Prioritäten gesetzt, bei „Präsidentensachen“ Termine einzuhalten und „alles daran zu setzen, im Sinne des Gesuchstellers zu verfahren“.

Im Juni 1951 berichtete die Korrespondenzabteilung Piecks zu dessen Amtsantritt:

„Bericht über die Entwicklung der Korrespondenzabteilung vom 1.11.1949 – 30.6.1951

I. Allgemeines

Die hohe Zahl der Eingaben, die aus allen Teilen der Bevölkerung bereits kurz nach dem Amtsantritt des Präsidenten vorlagen, machte es notwendig, eine besondere Korrespondenzabteilung einzurichten. Der Korrespondenzabteilung wurde die Aufgabe gestellt – neben der sachgemäßen Erledigung der Eingaben – aus dem angefallenen Schriftverkehr Analysen für die staatspolitischen Aufgaben des Präsidenten aufzustellen.

Die Auswertung der Korrespondenz in Verbindung mit der Berichterstattung soll dem Präsidenten die Möglichkeit geben

1. einen Überblick über die Probleme zu erhalten, die die Bevölkerung bewegen
2. Lücken und Mängel in der Gesetzgebung zu erkennen
3. die typischen Mängel der Arbeit der Verwaltungsorgane bei der Handhabung und Durchführung der erlassenen Gesetze kennenzulernen
4. die falsche oder fehlerhafte Arbeit einiger Verwaltungsstellen abzustellen.
5. Beschwerdeschwerpunkte in den Ländern und Kreisen festzustellen auf Grund einer geografischen Auswertung der Korrespondenz
6. die Auswertungsergebnisse bei Dienstreisen in die Länder der Republik zu verwenden.

Der Schriftverkehr der Korrespondenzabteilung soll außerdem dazu beitragen, die Person des Präsidenten zu popularisieren.

Insgesamt waren bis zum 30.6.1951

83.980

Eingaben zu verzeichnen.

Z. Zt. beträgt der durchschnittliche Tageseingang 558 Schreiben.²¹⁹

Die Einrichtung der Korrespondenzabteilung (später Präsidialkanzlei)²²⁰ war ein wesentlicher Grundstein für die Entwicklung der Eingabekultur in der DDR. Wie bereits im vorigen Kapitel angedeutet, führte die generelle Entwicklung der Beschwerde- und Petitionspraxis dazu, daß sich die Bürger verstärkt an die oberste Führung wandten. Mit der Gründung der

219 BAP, DA 4 984, unpag.

DDR und der Ernennung eines Präsidenten war eine repräsentative Institution geschaffen worden, die sich geradezu anbot, sich an sie mit Sorgen und Problemen zu wenden, die die örtlichen Institutionen nicht klären konnten. Als Adressat war Pieck einerseits interessant, weil man hoffte, daß er als oberster Repräsentant genügend Autorität besitzen würde, sich im Sinne des Eingabenschreibers bei Auseinandersetzungen mit örtlichen Behörden durchzusetzen. Andererseits ist es auch einfacher, sich an eine Instanz zu wenden, die sich selbst als Adressat für Problemlösungen anbietet, als sich mit Behördenstrukturen und ihren Kompetenzen und Hierarchien auseinanderzusetzen. Als Normative schützende Autorität hatte Pieck ähnliche Bedeutung wie der Ombudsmann in skandinavischen Ländern.

In den Anfangsjahren wurde verstärkt Werbung gemacht, den Präsidenten als Landesvater mit seinen Problemen zu kontaktieren. So ist im NEUEN DEUTSCHLAND vom 12. Oktober 1949 unter der Überschrift „'Genosse Pieck, was macht meine Rente?'“ zu lesen:

„Seit Jahrzehnten ist Wilhelm Pieck gewohnt, täglich viele Briefe von Menschen aus allen Schichten der Bevölkerung zu empfangen. Sie bitten ihn um Rat, wenden sich in ihrer materiellen Not an ihn und erwarten Auskunft in politischen Fragen, die ihnen nicht klar genug sind. Groß ist die Zahl, die ihn persönlich zu sprechen wünschen. Soweit es seine Zeit zuläßt, hat er ein offenes Ohr für jeden, spricht mit ihnen und gibt ihnen, gestützt auf den reichen Schatz seiner jahrzehntelangen Erfahrungen Rat, Auskunft und Hilfe.

Groß ist die Zahl der Briefe, die Genosse Pieck aus der Kriegsgefangenenlagern empfängt. (...)

Wenn irgendwo eine Rentnerin glaubt, sie erhalte nicht den richtigen Rentensatz, schreibt sie an Wilhelm Pieck, wie die Witwe Hedwig Bauer aus Glienicke mit der festen Überzeugung daß 'Wilhelm schon ihre Angelegenheit richtig regeln wird'. Aus derselben festen Überzeugung schrieben die Insassen des Landesaltersheim Engelsburg mit der Bitte, dafür zu sorgen, daß sie in ihrem lieb gewonnenen Heim verbleiben können. Genosse Pieck setzte sich bei der Landesregierung Brandenburg entsprechend ihrem Wunsche ein.

220 Die Präsidialkanzlei wurde vom 11.10.1949 bis zum 27.11.1950 von Leo Zuckermann (Leo Lambert) geleitet. Durch seinen Exilaufenthalt und seine Kontakte mit Noel Haviland Field geriet er in den Sog der Prozesse, die in Ungarn mit Rajk und später mit Slanski fortgesetzt wurden. Er bat Pieck um die Demission, da er 1947 der Jüdischen Gemeinde Berlins beigetreten war, und sein „Verbleib in unmittelbarer Nähe des Parteivorsitzenden und Staatspräsidenten“ durch die antijüdische Stimmung in der SU und der DDR unmöglich geworden war. Für kurze Zeit leitete dann 1951 Rolf Helm die Präsidialkanzlei, bis sie ebenfalls 1951 von Max Opitz übernommen wurde.

Aber nicht nur die Alten wenden sich an Wilhelm.

(...)

Nun hat ihn das Vertrauen der schaffenden Menschen, das Vertrauen aller, die Einheit und Frieden für unser Deutschland wollen auf den höchsten Vertrauensposten unseres Volkes gestellt. Wir sind überzeugt, daß Genosse Wilhelm Pieck auch in dieser Funktion bleibt was er ist: Vertrauensmann des Volkes.²²¹

Pieck wurde zum „Vertrauensmann“ mit proletarischer Herkunft stilisiert, an den sich jeder wenden könne. Die vorgestellten Beispiele, von denen hier nur einige zitiert wurden, umfassen das gesamte Spektrum individueller und kollektiver Sorgen und Nöte.

Die mediale Präsentation des Amtes und der Person machten Pieck noch vor jeder gesetzlichen Regelung über Eingaben nach kurzer Zeit zur wichtigsten Adresse für Eingabenschreiber. Im internen Zehnjahresbericht der Präsidialkanzlei von 1959 wird wie folgt über die Anfangszeit resümiert:

„Der Präsident empfing schon unmittelbar nach seiner Wahl aus allen Bevölkerungskreisen eine Fülle von Eingaben, in denen Einsender neben ihren Beschwerden und Vorschlägen den Wunsch äußerten, ihre Anliegen in persönlicher Rücksprache vorzutragen.“²²²

Daher wurde am 21. September 1950 eine öffentliche Sprechstunde eingerichtet.

„Es gab damals im Staatsapparat noch nirgends Sprechstunden für die Bevölkerung, insbesondere auch keine regelmäßigen Sprechstunden leitender Staatsfunktionäre, in denen sie sich mit der Meinung der Bevölkerung, mit ihren Wünschen und Kritiken vertraut machten. Unser Präsident maß den Aussprachen mit der Bevölkerung eine große politische Bedeutung bei. Deshalb empfing er auch nach Eröffnung der Öffentlichen Sprechstunde am 19.10.1950 die erste Delegation, drei Schmiedemeister aus dem Kreis Prenzlau, die sich über ungerechtfertigte Maßnahmen des Rates des Kreises beschwerten, persönlich. Diese Rücksprache wurde gefilmt und in der DEFA-Wochenschau aufgeführt.“²²³

Von den 1,65 Millionen Briefen, die Wilhelm Pieck in seiner Dienstzeit zwischen 1950 und 1959 erhielt, sind insgesamt – nach vorsichtigen Schätzungen – etwa 625.000²²⁴ als Eingaben durch die Präsidialkanzlei klassifiziert worden. Mitte der 50er Jahre erhielt Pieck jährlich fast doppelt so viele Eingaben wie Staatsrat, Ministerrat und Oberstes Gericht im Jahr

221 ND vom 12.10.1949, S. 5.

222 BAP, DA 4 1058, Bl. 143.

223 BAP, DA 4 1058, Bl. 143.

1986 zusammen.²²⁵ Das Diagramm 1 stellt dar, wie sich die Besucherzahlen der Öffentlichen Sprechstunde des Präsidenten der DDR bis 1959 entwickelten. Anfang 1957 ging durch die neue Regelungen der Kompetenzen der örtlichen Staatsorgane die Besucherzahl weiter zurück. Der dennoch schlag-

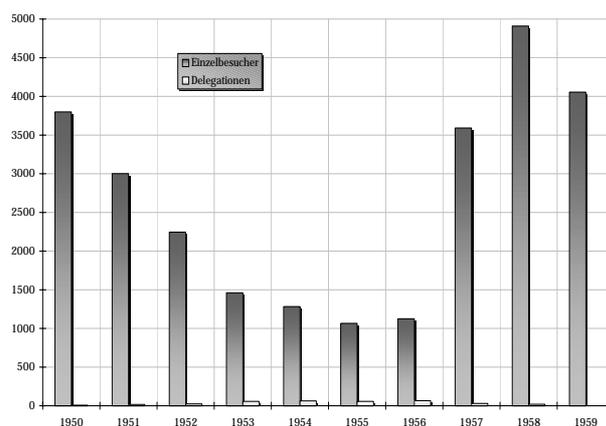


Diagramm 1: Zahlen der Einzelbesucher und Delegationen in der Sprechstunde des Präsidenten

artige Anstieg auf über 3500 Besucher im Jahr 1957 ist auf die Rücknahme der Besucherbeschränkungen der Präsidialkanzlei zurückzuführen. Täglich empfing der Präsident bis zu 25 Besucher.

Die vielen Briefe an Pieck halfen ihm, sein Amt innerhalb des Staatsgefüges zu legitimieren und ihm eine tatsächliche politische Bedeutung zu geben. Er wurde angeschrieben, und er half. Eingabenhäufungen zu bestimmten Themen unterrichteten ihn über die tatsächlichen Verhältnisse und gaben seinen Vorschlägen den notwendigen Nachdruck. Das war ein entscheidender Vorteil gegenüber der Regierung, die kaum Rückkoppelungsmechanismen besaß.

Die Popularität Piecks als Adressat für Eingaben ist auch darauf zurückzuführen, daß die Eingabenschreiber tatsächlich das Gefühl hatten, hier würde ihnen von ganz oben geholfen. Im Bekanntenkreis werden Erfolge schnell die Runde gemacht haben.

Statistiken über den Erfolg der Eingabenschreiber sind in den Unterlagen der Präsidialkanzlei nicht zu finden. Unzufriedene Menschen bergen Konfliktpotential, von zufriedenen Menschen ist hingegen ein gewisser Grad an Loyalität zu erwarten. Um diese Loyalität wurde mit der Eingabenbear-

224 Es liegen für die Jahre 1952 bis zur ersten Hälfte des Jahres 1959 die Eingabenzahlen vor. Sie machen etwa die Hälfte aller Briefe an den Präsidenten aus. In den Jahren davor wurden die Eingaben statistisch nicht von den sonstigen Briefen unterschieden.

225 Eine Überprüfung der Eingaben an die Abteilung Handel und Versorgung und Außenhandel beim ZK der SED im Mai ergab, daß 336 Eingaben an die Abteilung im Jahr 1956 eingegangen sind (4881 Eingaben erhielt Pieck in diesem Jahr zu „Wirtschaftsfragen“. Es gibt 44 Beschwerden über Zoll- und Warenkontrollen, 43 Eingaben zur Einstufung der Lebensmittelkarte, 36 Eingaben zu Kaderfragen und „nur 7 Schreiben“ zu Versorgungsschwierigkeiten. (SAPMO-BArch, ZPA, IV 2/610/10, Bl. 25.)

beitung geworben. Hier gab es ein tatsächliches Feld der Bewährung, auf dem der Staat die Fürsorge für seine Bürger unter Beweis stellen konnte. Die Kehrseite der Briefkampagne war, daß offensichtlich nicht damit gerechnet worden war, eine solche Eingabenflut auszulösen. Die Stilisierung Piecks zum Problemlöser führte mit der Zeit so weit, daß Wolfgang Menzel – ein Rechtswissenschaftler – 1956 schrieb:

„Daraus folgt, daß es politisch falsch ist, wenn – wie es vereinzelt in Gemeinden geschehen ist – die Bevölkerung mündlich oder sogar durch Hinweisschilder aufgefordert wurde, sich mit ihren Anliegen gleich an den Präsidenten der Republik zu wenden.“²²⁶

Die erste Eingabenverordnung war ein Versuch, den Adressatenkreis für Eingaben zu erweitern. Eingaben sollten verstärkt in den zuständigen Stellen selbst bearbeitet werden und nicht erst über Piecks Büro an die zuständigen Einrichtungen gelangen. Pieck versuchte dies immer wieder durch Pressemitteilungen zur „Bearbeitung von Anträgen, Gesuchen und Beschwerden“ durchzusetzen. Zu der ältesten mir bekannten Pressemitteilung vom 4. Dezember 1950 existiert auch noch ein Entwurf, in dem durch die Streichungen die Unsicherheit deutlich wird, die Briefe zu kategorisieren. Insbesondere versuchte man den Begriff der Beschwerde zu vermeiden.

~~„Beschwerden und~~ Anträge und Gesuche an den Präsidenten der Deutschen Demokratischen Republik

Die Erfahrungen der letzten Wochen zeigen, daß viele Anträge, Gesuche und ~~Beschwerden~~ an den Präsidenten der Republik, Wilhelm Pieck, schriftlich und mündlich gerichtet wurden, ohne daß die ~~Beschwerdeführer oder Gesuchsteller~~ Antragsteller vorher mit den zuständigen Behörden und Organisationen (Bürgerrat, Gemeinderat, Kreisrat, Ministerium usw.) zur Erfüllung ihrer Wünsche in Verbindung getreten sind.

Eine ganze Anzahl Schreiben und Anträge würden sich bei direkter Inanspruchnahme der zuständigen Stellen viel schneller und leichter erledigen lassen. Vor allem für Besucher aus den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik ist die Fahrt nach Berlin meistens mit erheblichen Unkosten verbunden, die in vielen Fällen überflüssig sind, wenn die Betroffenen von vornherein den richtigen Weg zum nächstliegenden Amt einschlagen. Es liegt daher im Interesse aller Rat- und Hilfesuchenden, daß sie so verfahren, ehe sie persönlich oder schriftlich dem Präsidenten ihre Wünsche und Schwierigkeiten vortragen.

Die Beschwerdestelle des Präsidenten der Deutschen Demokrati-

²²⁶ Menzel, Wolfgang, Das Vorschlags- und Beschwerderecht der Werktätigen der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1956, S. 56.

schon Republik ist grundsätzlich eine Einrichtung, die jeder in Anspruch nehmen kann und die vor allem die enge Verbindung der Werktätigen mit unserer demokratischen Verwaltung und den demokratischen Gesetzen herstellen und festigen will. Sie kann jedoch nur dann ihre wichtige gesellschaftliche Aufgabe voll erfüllen, wenn alle Einsender und Ratsuchenden erst die örtlichen Möglichkeiten und Hilfsquellen herangezogen haben.

Damit die Beschwerdestelle sinngemäß und wirkungsvoll arbeiten kann, werden in Zukunft nur solche Anträge und Beschwerden behandelt, wo vorher die zuständige Behörde bzw. Organisation nachweisbar in Anspruch genommen wurden und wo offensichtliche Härten vorliegen oder gesetzliche Vorschriften unbeachtet blieben bzw. verletzt wurden. An die Bevölkerung ergeht die Bitte, diese Hinweise zu beachten.²²⁷



Abbildung 1: Pieck und Opitz.

Dieser Pressemitteilung folgten ständig weitere (ND 13. Januar 1951, ND 16. März 1951, ND 18. Juli 1951 usw.). Sie zeigen, daß die Popularität des Präsidenten als erste Eingabenadresse ungebrochen anhielt. Besonders interessant ist eine „Bekanntgabe der Präsidialkanzlei“ vom 27. April 1951. In ihr wird das Selbstverständnis der Rolle des Präsidenten der DDR innerhalb des Staatsapparates deutlich:

„Es kann nicht Aufgabe des Präsidenten oder seiner Mitarbeiter sein, an Stelle der unteren Verwaltungsorgane Anordnungen zu treffen und Wünsche zu erfüllen. Der Präsident wacht in erster Linie darüber, daß die öffentlichen Organe ihre Pflichten im Interesse der gesamten Bevölkerung erfüllen und greift dort ein, wo Gesetze u. Verordnungen unbeachtet blieben oder verletzt wurden. Dazu ist es aber notwendig, daß sich alle Bürger der Republik mit ihren Anliegen und Gesuchen zuerst an die für ihre Angelegenheit zuständige Stelle wenden.

Der Präsident bittet daher die Bevölkerung hierdurch nochmals, in ihrem eigenen Interesse diesen erneuten Hinweis genauestens zu beachten.

In Zukunft können deshalb nur diejenigen Schreiben an den Präsidenten der Deutschen Demokratischen Republik beantwortet werden, aus denen unzweideutig hervorgeht, daß bereits die zuständigen Gemeinde-, Kreis- oder Landesverwaltungen (Ministerien) in Anspruch genommen worden sind.²²⁸

227 BAP, DA 4 986, Bl. 2.

Der Präsident der DDR hatte die Funktion eines Ordnungshüters sowohl für die rechtlich fixierte als auch für die moralisch-ethische Ordnung übernommen. Er wachte darüber, daß die Gesetze und Verordnungen durch die „öffentlichen Organe“ eingehalten wurden. Sein Amt war auf Repräsentation beschränkt. Doch durch die massenhaften Anschreiben aus der Bevölkerung bekam sein Amt eine praktische Funktion. Sein Wort gewann an Gewicht, so daß die Hinweise seiner Präsidialkanzlei an staatliche Einrichtungen auch berücksichtigt wurden.

Die Resonanz auf Pieck war in dem Maße nicht kalkuliert und die Versuche der Präsidialkanzlei, der Briefflut Herr zu werden, erinnert ein wenig an das Dilemma des Zauberlehrlings. Immer wieder verwies die Präsidialkanzlei auf den Dienstweg. Der in den ersten Presseveröffentlichungen der Präsidialkanzlei noch als Bitte an die Eingabenschreiber formulierte Hinweis, doch den Dienstweg einzuhalten, wurde mehr und mehr zur Drohung, die Eingaben nicht mehr zu bearbeiten, wenn nicht ersichtlich sei, daß man sich bereits an die dafür zuständigen staatlichen Organe gewandt hatte. Im Mai 1951 forderte die Präsidialkanzlei von der Presseabteilung die mehrfache Veröffentlichung der Pressemitteilungen.²²⁹ Doch auch dies führte nicht zu dem gewünschten Erfolg. So schrieb der Chef der Präsidialkanzlei, Max Opitz²³⁰, an Gerhart Eisler, dem damaligen Chef des Rundfunkkomitees, am 14. Juli 1951:

228 Ebenda, Bl. 4.

229 „Die einmalige Publizierung des Kommuniqués in Presse und Rundfunk hat nur vorübergehend zu einer Einschränkung des Posteinganges geführt. Diese Tatsache allein beweist die Notwendigkeit, das Kommuniqué nicht nur erneut zu veröffentlichen, sondern mindestens für die Dauer eines Vierteljahres in Abständen von 14 Tagen es immer wieder der Bevölkerung bekanntzugeben.

Ich schlage jedoch vor, das Kommuniqué noch einmal zu ändern und einige konkrete Hinweise (z.B.) Bitten und Wünsche der FDJ zur Beschaffung von irgendwelchen Materialien) aufzunehmen.“ (BAP, DA 4 986, Bl. 6.)

230 „Opitz, Max 11.9.1890 7.1.1982. Chef der Präsidialkanzlei. Geb. in Bernsdorf (Erzgebirge) in Bergarbeiterfamilie; 1905-08 Tischlerlehre, Gewerbeschule; 1908; Dt. Holzarbeiterverb.; Soldat im 1. Weltkrieg, 1918 Mitgl. des Soldatenrats des Ulanenrgt. 21 in Chemnitz; 1919 Mitbegr. der KPD-Ortsgruppe in Gersdorf bei Chemnitz, ab 1922 Mitgl. der BL Erzgebirge-Vogtland, 1925-33 Polit. Ltr. in verschiedenen BL der KPD, 1928 Teiln. am VI. Kongreß der KI in Moskau, ab 1929 Mitgl. des ZK der KPD; 1925-30 Abg. des Sächs. Landtags, 1931-33 des Preuß. Landtags März 1933 in den Reichstag gewählt; 1933-45 Zuchthaus, zuletzt Sachsenhausen. 1945-49 Polizeipräs. von Dresden; Mai 1949-51 OB von Leipzig; 1951-60 Chef der Präsidialkanzlei u. Staatssek. beim Präs. der DDR; 1950-63 Abg. der Volkskammer, stellv. Vors. der Interparlamentar. Gruppe der DDR; Mitgl. der ZL des Komitees der Antifaschist. Widerstandskämpfer.“ (Cerný, Jochen (Hg.) 1992, S. 339.) In den 50er Jahren ist Opitz der Kopf für die Entwicklung einer rationellen Eingabenbearbeitung.

„Sehr geehrter Herr Professor!

Wir bitten die beiliegende Mitteilung des Präsidenten der Deutschen Demokratischen Republik an die Bevölkerung in allen Tageszeitungen an sichtbarer Stelle zu veröffentlichen und dafür zu sorgen, daß derselbe Text im Rundfunk, und zwar Deutschlandsender, Berliner Rundfunk und Landessendern dreimal an verschiedenen Tageszeiten (früh, mittags und abends) bekanntgegeben wird.

Damit die Gewähr besteht, daß die Bevölkerung genügend über diese Bekanntmachung unterrichtet wird, wollen Sie die Veröffentlichungen und Durchsagen von dort aus kontrollieren.

Mit vorzüglicher Hochachtung! Der Chef der Präsidialkanzlei“²³¹

Der erneute Versuch, die Zahl der Briefe an den Präsidenten zu reduzieren, fruchtete ebenfalls nicht. Wie das Diagramm 2²³² zeigt, stieg die Zahl der Zuschriften 1951 weiter enorm an und verdoppelte sich fast 1952. In diesem Jahr

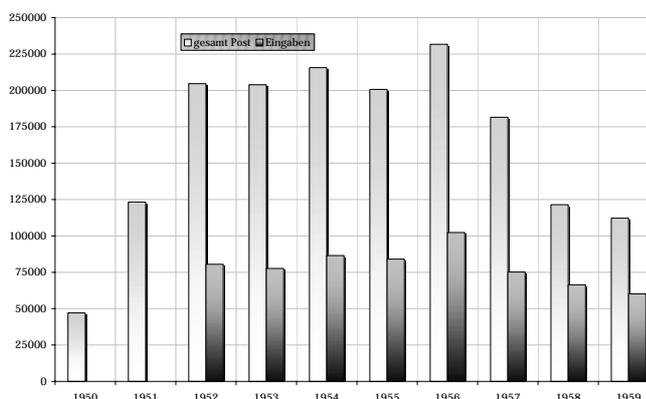


Diagramm 2.: Gesamter Posteingang an den Präsidien der DDR mit dem jeweiligen Anteil an Eingaben.

begann die Präsidialkanzlei, die Eingaben statistisch zu erfassen. Mit der Aussicht, daß sich die Eingaben an den Präsidenten im nächsten Jahr weiter verdoppeln würden, wurde es notwendig, einheitliche Regelungen für ihre Bearbeitung zu schaffen. Die Dimension, die das Eingabenaufkommen erreichte, ließ sich nicht mehr über Empfehlungen und Aufrufe in den Medien steuern.

Als oberste und letzte Instanz des Staates erfüllte Pieck die Rolle als Schlichter von Auseinandersetzungen. Sein Amt wurde zum Sinnbild der Verteidigung und Durchsetzung gesellschaftlicher Ideale stilisiert. Diese Rolle wurde durch die Bevölkerung auch angenommen.

Die Bevölkerung wandte sich weiterhin, die kommunalen Instanzen umgehend, direkt an Pieck, in der Hoffnung, wie bei einem hochherrschaftlichen Gnadenakt, möglichst schnell und direkt das Problem gelöst zu bekommen. Dies als obrigkeitshörig zu deuten, liegt im Trend heutiger

²³¹ BAP, DA 4 986, Bl. 10.

²³² Die Präsidialkanzlei begann erst 1954 den Anteil der Eingaben an den Gesamtzuschriften statistisch zu erfassen. Angaben für 1952 und 1953 sind aus anderen Quellen zusammengeführt. Quellen: SAPMO, NY 4036 / 772, unpag.; BAP, DA 4 1086, unpag.; BAP, DA 4 1086/1, Bl. 4, 13.

Bewertungen. Es spricht aber vieles dafür, die Eingabenflut an Pieck einerseits als Vertrauen in die Person Piecks und andererseits als zweckrationales Verhalten im Alltag zu deuten. Die Bevölkerung nutzte die Instanz, von der sie sich mit dem geringsten Aufwand den größten Erfolg versprach. Scheinbar ähnliche Verhaltensmuster oder Rituale haben durch unterschiedliche gesellschaftliche Voraussetzungen und Praxen eine andere Logik und einen anderen Sinn.

Allein die Masse der Eingaben verhinderte hochherrschaftliches Verhalten im Sinne von individuellen Einzelfalllösungen. Der Präsident besaß nicht die Macht eines Kaisers oder Fürsten und konnte auch nicht Gesetze beugen oder außer Kraft setzen. Seine einzige Chance bestand darin, generelle politische Lösungen, Korrekturen von Entscheidungen usw. den machthabenden Instanzen vorzuschlagen. Mit Hilfe seiner Autorität war er allerdings auch in der Lage, tatsächlich Probleme zu lösen.

Die Eingabenpraxis in der DDR lief auch auf dieser Ebene rechtlichen Regelungen voraus. Die Entstehung der ersten Eingabenverordnung ist deshalb als Reaktion auf die massenhafte Eingabenpraxis zurückzuführen. Diese These soll im nächsten Abschnitt anhand der überlieferten Quellen belegt werden.

3. 2. 1. Die erste Eingabenverordnung von 1953

Am 6. Februar 1953 trat die erste „Verordnung über die Prüfung von Vorschlägen und Beschwerden der Werktätigen“ in Kraft. Unterschrieben wurde sie vom Ministerpräsidenten Otto Grotewohl und dem Staatssekretär Werner Eggerath. Die Quellenlage zur Geschichte dieser Verordnung ist äußerst spärlich. In den Akten des ZK der SED ist lediglich das Protokoll einer Sekretariatssitzung vom 4. Dezember 1952 überliefert, an der Walter Ulbricht, Franz Dahlem (Mitglied des Politbüros und verantwortlich für Kaderfragen), Edith Baumann (Mitglied des Sekretariates des ZK der SED), Hermann Axen (Sekretär des ZK der SED), Paul Verner (Sekretär des ZK der SED und Kandidat des Politbüros), Hans Lauter (Mitglied des ZK der SED und verantwortlich für Kultur) und Adalbert Hengst (Mitglied des ZK der SED, Abteilungsleiter Wirtschaft) teilnahmen. Ulbricht leitete und Trautzsch führte Protokoll:

„Prüfung der Beschwerden der Werktätigen durch die staatlichen Organe und Institutionen:
Dem Politbüro wird vorgeschlagen zu beschließen:

- 1) Der beiliegenden Verordnung über die Prüfung der Beschwerden der Werktätigen wird zugestimmt.
- 2) Genosse Eggerath wird beauftragt, die Verordnung dem Ministerrat vorzulegen. Verantwortlich: Abteilung Staatliche Verwaltung des ZK). Im 'Neuen Deutschland' ist die Verordnung in einem Leitartikel zu erläutern. In der zentralen und örtlichen Presse sind Artikel über die Bedeutung der Verordnung für die Wahrung der Rechte der Werktätigen zu bringen. Verantwortlich: Abteilung Agitation des Zentralkomitees. Im 'Demokratischen Aufbau' ist ein Artikel des Staatsapparates zur Durchführung der Verordnung zu veröffentlichen. Verantwortlich: Abteilung Staatliche Verwaltung des Zentralkomitees.²³³

Dieses Protokoll gibt einen Einblick in die typische Arbeitsweise der SED mit dem Staatsapparat in den 50er Jahren. ZK Abteilungsleiter der SED legen dem Politbüro die Gesetzesvorlagen vor, die diese dann wiederum dem Ministerrat zur Verabschiedung empfehlen, wobei allen Beteiligten klar ist, daß es sich hierbei nur noch um einen formalen Akt handelt. Deshalb ist es auch nicht weiter verwunderlich, daß schon vor der Bestätigung die Veröffentlichung in den Medien organisiert wurde.

In der Präambel der ersten Eingabenverordnung heißt es, daß mit der „Schaffung der Grundlagen des Sozialismus in der Deutschen Demokratischen Republik“ es dringend erforderlich werde, „die Entfaltung der Kritik weitgehend zu fördern, um den Kampf gegen die Mängel und bürokratische Entstellungen im Staatsapparat sowie gegen Verletzungen der demokratischen Gesetzlichkeit zu führen.“²³⁴ „Staatsfunktionäre“ hatten vermutlich der Arbeit mit den Eingaben zu wenig Bedeutung beigemessen. Denn es heißt weiter in der Präambel: „Es wurde jedoch wiederholt festgestellt, daß Staatsfunktionäre die Bedeutung der Vorschläge und Beschwerden der Werktätigen für ihre Arbeit unterschätzen, formal behandeln oder überhaupt nicht beachten.“²³⁵ Die Verordnung war vor allem eine Richtlinie für die Abwicklung von Eingaben. Es ging nicht darum, die Bürger aufzufordern, Eingaben zu schreiben, das taten sie ohnehin in großer Zahl. Diese Verordnung ist vielmehr als Dienstanweisung für „Staatsfunktionäre“ zu verstehen. Die „Bürokraten“ sollten den Eingaben aus der Bevölkerung mehr Respekt zollen.

§ 7 Absatz 2 und 3 regeln, daß selbst eine nicht zuständige Dienststelle, die eine Eingabe erhält, verantwortlich für deren Weiterleitung sowie

233 SAPMO, J IV 2/3-345, Bl. 2.

234 GBl., 19/1953, S. 265

235 Ebenda, S. 265.

Rückmeldung an den Eingabenabsender ist. In § 10 werden je nach Institution Fristen von 21, 15 und 10 Tagen zur Bearbeitung der Eingaben vorge-schrieben.²³⁶ § 14 regelt, daß Mitarbeiter, die gegen das Gesetz verstoßen, „zur Verantwortung zu ziehen“ sind. Örtliche Verwaltungsorgane konnten nun für ihre schlechte Eingabenbearbeitung zur Verantwortung gezogen werden.

Auch die Präsidialkanzlei sollte mit dieser Verordnung entlastet werden. Opitz schildert die Notwendigkeit und den Erfolg dieser Verordnung in einem internen Bericht anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Präsidialkanzlei folgendermaßen:

„Der Erlaß der Verordnung vom 6.2.1953 über die Prüfung von Vorschlägen und Beschwerden der Werktätigen untermauert die von der Präsidialkanzlei gewonnenen Erfahrungen und die daraus entwickelte Arbeitsweise gesetzlich. Sie gab die Möglichkeit, jetzt auch noch mit Hilfe des Rechts gegen die Unterschätzung und Verschleppung der Beschwerden durch eine Reihe örtlicher Organe anzukämpfen. Im Mittelpunkt der Arbeit des Staatsapparates stand zu dieser Zeit der Kampf um die Einhaltung der demokratischen Gesetzlichkeit, und viele Hinweise der Bevölkerung wiesen darauf hin, daß es in diesen Fragen teilweise noch grobe Verletzungen gab. Da die Verordnung nicht nur die Pflichten des Staatsapparates bei der Bearbeitung der Beschwerden, sondern auch das Recht der Bevölkerung auf die Eingaben festgelegt hatte, mehrten sich die Briefe, in denen die Bürger auf dieses Recht hinwiesen. Die Kritik über die formale, bürokratische und zum Teil herzlose Arbeitsweise einiger örtlicher Funktionäre nahm in den Eingaben zu. In dieser Periode zeigte sich im Gegensatz zur ersten Etappe deutlich der Beginn einer Veränderung des Charakters der Eingaben. Zwar ging es auch weiterhin um persönliche Belange, typisch war aber schon, daß die meisten Bürger, bevor sie sich an den Präsidenten wandten, meist schon ihre Sorgen bei den örtlichen Organen vorgetragen hatten, aber mit der Behandlung ihrer Anliegen nicht zufrieden waren.“²³⁷

Durch den gesellschaftlichen Umbau in der SBZ nach 1945 gab es keine erfahrene Verwaltung. Experimente mit neuen Verwaltungsformen, fachliche Inkompetenz, die durch das Prinzip, weltanschauliche Eignung vor die fachliche zu stellen forciert wurde, sowie fehlende Traditionen auf die Verwaltungshandeln aufbauen konnte, erschwerten die Verwaltungsarbeit in den Anfangsjahren enorm. Die Partei- und Staatsführung war – oft mit Recht – eher mißtrauisch, was die Verwaltung in den unteren Ebenen tat.

236 Wie bereits in der Chemnitzer Beschwerdeverordnung vom 2. Januar 1952 wurde auch hier eine „Universalklausel“ zur Beschwerdebearbeitung rechtlich fixiert.

237 BAB, NY 4036 / 772, Bl. 91.

Nur ein geringer Teil der Verwaltung konnte auf langjährige Erfahrungen in der Verwaltungstätigkeit verweisen. Der größte Teil der Verwaltung bestand aus politisch motivierten und ideologisch integren Mitarbeitern, die jedoch in der Verwaltungsarbeit keine Erfahrungen hatten.²³⁸ Kommunale Institutionen hatten kaum Entscheidungsgewalt über Ressourcen und häufig auch Angst davor, größere Entscheidungen selbst zu treffen. Eine Eingabe an untere Verwaltungsinstitutionen hatte daher aus der Sicht der Eingabenschreiber wenig Sinn. Wenn aber eine Eingabe „von oben“, via Präsidialkanzlei kam, dann mußte gleich zweimal Stellung genommen werden, zunächst gegenüber der Präsidialkanzlei und außerdem gegenüber dem Eingabenschreiber. Das erzeugte Handlungsdruck, nicht nur in den 50er Jahren, sondern bis 1989.

Für die These, daß die Eingabenverordnung von 1953 ein Import aus der Sowjetunion sei, haben sich weder in der Eingabenpraxis der Bürger noch in den von mir untersuchten Dokumenten zur Entstehung der Eingabengesetzgebung Hinweise finden lassen. In Frage steht dennoch, und dem soll im folgenden nachgegangen werden, ob das sowjetische Vorbild – überliefert durch Kommunisten, die aus der sowjetischen Emigration zurückkehrten, wo sie vielleicht Bekanntschaft mit der sowjetischen Eingabenpraxis gemacht haben – Einfluß auf das Beschwerderecht in der DDR hatte.²³⁹

Die Quellen deuten zunächst darauf hin, daß die sowjetische Eingabenpraxis noch Mitte der 50er Jahre in der DDR nicht genauer bekannt war. Auch Wolfgang Menzel kann 1956 in seinem in der Schriftenreihe Staats- und Verwaltungsrecht des Instituts für Rechtswissenschaften erschienenen Buch „Das Vorschlags- und Beschwerderecht der Werktätigen in der Deutschen Demokratischen Republik“²⁴⁰ nur in allgemeinsten Weise die Entstehungsgeschichte der Eingabenverordnung der DDR neben der deutschen Rechtspraxis aus dem sowjetischen Beschwerderecht herleiten.²⁴¹

238 So bezog sich eine Vielzahl anonymer Schreiben nach 1945 auf die katastrophalen Versorgungsverhältnisse in Chemnitz und die Inkompetenz der Verantwortlichen: „Ich schreibe 'fressen', denn ich rede mit Arbeitern, Klempnern, Schustern usw. nicht zu wahrhaften Demokraten und befähigten Politikern, denn das sind sie meine Herren nicht, davon haben wir uns in den 2 Jahren reichlich überzeugen können.“ (SAC, 5591, unpag.).

239 So behauptet beispielsweise Zatlin in seinem Aufsatz sogar, daß die Herkunft der Eingabenpraxis in der DDR im zaristischen Herrschaftsinstrumentarium zu suchen sei (siehe S. 30 f.).

240 Menzel, Wolfgang, Das Vorschlags- und Beschwerderecht der Werktätigen der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1956.

Außer den gesammelten Werken von Stalin und einem Aufsatz von Gostew standen ihm keine weiteren Quellen zur Verfügung. So erscheinen seine Argumente einem ideologischen Ritual verpflichtet, nach dem alle Errungenschaften der Zivilisation letztlich aus dem großen Sowjetreich stammen mußten.²⁴²

Doch berichtet Menzel in seinem Werk auf acht Seiten über die europäische und deutsche Geschichte der Petition und lediglich ganze zwei Seiten über das Eingabenrecht in der Sowjetunion. Ein für die DDR ungewöhnlicher Proporz.²⁴³

Die von mir untersuchten Akten belegen, daß erste umfangreiche Erfahrungen über die Eingabenpraxis in der Sowjetunion erst 1968 auf einer Studienreise einer Delegation des Staatsrats in Moskau gesammelt wurden.²⁴⁴

Dokumente, die eindeutig auf einen Zusammenhang zwischen sowjetischem und DDR-deutschem Eingabenrecht hinweisen, liegen für die 40er und 50er Jahre nicht vor. Es ist also zu vermuten, daß der Gesetzestext wie auch die Durchführungsbestimmungen in der DDR weniger auf sowjetische Anregungen zurückzuführen sind, sondern vielmehr auf die konkrete Auseinandersetzung mit der deutschen Praxis. Ergänzt man diesen Befund mit der tatsächlichen Eingabenpraxis in den späten 40er- und frühen 50er Jahren, läßt sich die These aufstellen, daß das Eingabenrecht, wie es in dem ersten Eingabenverordnung fixiert wurde, ein originär DDR-deutsches Produkt gewesen ist.

Nachfolgend soll der Frage nachgegangen werden, welchen Einfluß die Eingabenverordnung auf die Verwaltungstätigkeit in den 50er hatte. Hierfür werden vor allem die Berichte der Präsidialkanzlei herangezogen.

Ein zentraler Punkt der Kritik an der Eingabenbearbeitungspraxis war für die Präsidialkanzlei, daß die Verwaltung trotz der Eingabenverordnung sich der Aufgabe entzog, Eingaben nach den Gesetzen der Verordnung zu bearbeiten. Opitz kam 1957 zu folgender Beurteilung:

„Obwohl mit der Verordnung vom 6.2.1953 bewußt ein Instrument geschaffen wurde, die Eingabenbearbeitung zu einem Mittel der Gewinnung der Bürger zur Mitarbeit und zur Durchsetzung unserer

241 Auch Wolfgang Seiffert meint in seinem Aufsatz „Gegen Legenden und Mythen der Babelberger Konferenz“, daß die DDR-Rechtswissenschaftler sich vom sowjetischen Recht in den 50er Jahren schon deshalb kein Bild machen konnten, „weil die meisten die russische Sprache nicht beherrschten“, die Literatur jedoch nur in russischer Sprache zur Verfügung stand. (Seiffert, Wolfgang, 1993, S. 189.)

Politik beim schnellen Aufbau des Sozialismus zu machen, versuchten einige Bürokraten im Staatsapparat, bei der Anwendung der Verordnung der erhöhten Aufgabenstellung auszuweichen, indem sie von sich aus den Begriff der 'Beschwerde' nur juristisch auslegen wollten, und damit den größten Teil der Eingaben 'als nicht unter die Verordnung fallend' zu negieren. So wurde z.B. in einigen Bezirken (Suhl, Frankfurt, Dresden) noch im Jahre 1956/57 eine Diskussion

242 Zu den Wurzeln der DDR-Eingabengesetzgebung zählt Menzel zunächst die progressiven Bemühungen der Bourgeoisie:

„Die Bourgeoisie hatte als junge, aufstrebende Klasse in ihrem Kampf gegen den feudalen Staat die Gewährleistung eines wirksamen Beschwerderechts gefordert, während sie als herrschende Klasse die Mehrheit des Volkes, die werktätigen Massen von der Ausübung dieses Rechts durch Beschränkungen der verschiedensten Art auszuschließen sucht. Im bürgerlichen Staat können die Beschwerden der Werktätigen keine Form ihrer Teilnahme an der Tätigkeit des Staates sein. Die Arbeiterklasse nützt aber die im Rahmen der bürgerlichen Gesetzlichkeit gegebenen Beschwerdemöglichkeiten in ihrem Interesse, insbesondere zur Entlarvung der Herrschaftsmethoden der Bourgeoisie aus.“ (Menzel, Wolfgang, 1956, S. 33.)

Eine weitere Wurzel der Eingabengesetzgebung – so Menzel – seien in den Erfahrungen der jungen Sowjetmacht zu suchen.

„Diese Erfahrungen reichen bis zum Jahre 1919 zurück, als das Dekret 'über die staatliche Kontrolle', das eine Reorganisation der staatlichen Kontrolle bedeutete, vom allrussischen Zentralen Exekutivkomitee angenommen wurde (Dieses Dekret datiert vom den 9. April 1919; vgl. Sammlung der Erlasse 1919, Nr. 12 [russ.]. Die Angabe der Fundstellen der normativen Bestimmungen und die Angabe des Inhalts dieser Bestimmungen erfolgt nach der Arbeit von Gostew. Genosse Stalin – der Begründer und Organisator der sozialistischen Staatlichen Kontrolle, Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst, 1953, Heft 8, Sp. 229.). 'Die grundlegende Idee für die Reorganisierung der Staatlichen Kontrolle' war 'ihre Demokratisierung und Annäherung an die Arbeiter- und Bauern-Massen' (Stalin, Werke, Band 4, Berlin 1951, S. 222.). Die Aufgabe, welche der staatlichen Kontrolle durch dieses Dekret gestellt wurde, bestand darin, 'die Übereinstimmung der Handlung der Verwaltungsorgane mit den vom allrussischen Zentralen Exekutivkomitee ... erlassenen Verordnungen und Dekreten zu gewährleisten' (Gostew, Genosse Stalin - der Begründer der sozialistischen Staatlichen Kontrolle, Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst, 1953, S. 234.), wobei sich die Kontrolle darauf erstrecken sollte, ob und wie die ihr unterworfenen Organe jene Rechtsakte durchführten und ob sie sich in ihrer Tätigkeit an die in den Rechtsakten enthaltenen Normen hielten. Das Mittel, durch das die Aufgabe, eine enge Verbindung der Staatlichen Kontrolle mit den Volksmassen herzustellen, und die Aufgabe, über eine gesetzliche Tätigkeit der staatlichen Verwaltung zu wachen, in einem gelöst werden konnte und auch gelöst wurde, war die Einrichtung der Beschwerdebüros. Sie beruhte auf zwei entscheidenden Überlegungen. Die eine besagt, daß der Teilnahme der Arbeiter- und Bauernmassen an der Tätigkeit der Staatlichen Verwaltung die Massenkontrolle über die Verwaltungsarbeit immanent ist, die andere, daß das Interesse der Werktätigen an der Einhaltung und der Verwirklichung der Rechtsnormen, die ihren eigenen Willen widerspiegeln, als unbedingte Ergänzung zum Erlaß und zur Existenz dieser Normen objektiv geweckt werden muß. Damit war in der Beschwerdetätigkeit eine der wichtigsten Formen entdeckt, mit der die werktätigen Massen die Arbeit der vollziehend-verfügenden Organe auf die Einhaltung und Durchführung der Gesetze hin kontrollieren können.“ (Ebenda, S. 33-34.)

243 Erst Mitte der 50er Jahre erschienen in der DDR die ersten Dokumente zur sowjetischen Rechtspraxis in deutscher Übersetzung.

entfacht um die Fragestellung 'Was ist eine Beschwerde?' Die Eingaben wurden von einzelnen Funktionären in 'echte' und 'unechte' Beschwerden getrennt, und nur 'echte' Beschwerden wurden entsprechen der Verordnung behandelt.²⁴⁵

1955 befaßte sich die Präsidialkanzlei mit der Frage, warum sich die Bevölkerung weiterhin häufig nicht an die Örtlichen Organe, sondern an den Präsidenten wandte. Sie machten zwei Schwerpunkte aus:

„Häufig sind Eingaben an den Präsidenten darauf zurückzuführen, daß die örtlichen Verwaltungsorgane zwar bereit sind, die Anliegen der Werktätigen zu erfüllen, es ihnen aber an der nötigen Initiative und Beweglichkeit fehlt.“²⁴⁶

Es folgen mehrere Beispiele, in denen nachgewiesen wird, daß Verwaltungsangestellte lieber gar nichts tun, als sich Probleme aufzubürden. Der zweite Schwerpunkt wird wie folgt beschrieben:

„Eine häufige Ursache der Beschwerden an den Präsidenten ist das seelen- und herzlose Verhalten mancher Staatsfunktionäre gegenüber den Werktätigen, die sich vertrauensvoll mit ihren Sorgen an sie wenden.“²⁴⁷

Es folgen Beispiele:

(...)
Der Bürgermeister in Bodelwitz klärt z.B. seine Wohnungssuchenden mit folgenden Worten auf:
'...In Bodelwitz sterben dies Jahr zu wenig Leute, voriges Jahr sind mehr gestorben; wenn niemand stirbt, gibts auch keine Wohnungen...' oder auch
'... für eine Beschwerde an die Präsidialkanzlei ist es schade um die Briefmarke...'

244 In ihrem Bericht sind weitaus mehr Beschlüsse und Dekrete nachzulesen, die sich direkt auf Beschwerderegeln beziehen:

8.11.1918, „Beschluß des 6. Sowjetkongreß „über das Recht der Bürger, sich über die Tätigkeit von Staatsorganen zu beschweren“

30.12.1919, „Dekret „über die Bekämpfung des Amtsschimmels“

23.4.1933, „Beschluß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR über die Behandlung von Beschwerden“

14.12.1935, „Beschluß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR über die Eingaben der Werktätigen“

12.4.1968, „Beschluß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR über Grundsätze für die Bearbeitung der Eingaben“ (BAP, DA 5 7312, ohne. Pag.)

245 SAPMO, NY 4036 / 772, Bl. 95-96.

246 BAB, DA 4 1006, Bl. 404.

247 Ebenda, Bl. 406.

Weitere Beispiele:

Frau Erna B. aus M. schreibt:

'...Einmal bin ich sehr verärgert, daß die Angestellten des Wohnungsamtes schon acht Tage nach meines Mannes Beerdigung meine Wohnung besichtigten und mir zu meinem großen Schmerz gleich sagten, daß ich meine Wohnung aufgeben müßte...

Man müßte doch soviel Humanismus in unserer heutigen Zeit und in unserem neuen Staat erwarten können, daß man nicht nach acht Tagen sondern erst vier Wochen nach dem Tode eines Bürgers an die Klärung der Wohnungsverhältnisse geht...²⁴⁸

Trotz Eingabenverordnung erhöhte sich die Zahl der Eingaben an den Präsidenten bis 1956. Erstmalig ist ab 1957 ein starker Rückgang zu verzeichnen. Dies ist auf das Inkrafttreten des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 17. Januar 1957 und dem Gesetz über die Vereinfachung und Vervollkommnung der Arbeitsweise der örtlichen Organe vom 12. Februar 1958 zurückzuführen. Mit diesen Gesetzen wurde kommunale Kompetenz aufgewertet. Max Opitz kommentierte das wie folgt:

„Ein auffallender Wandel in der Eingabensituation trat im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Inkraftsetzung des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht ein. Die Zahl der Eingaben ging im Jahr 1957 gegenüber 1956 um 19% zurück. Das machte sich auch im Inhalt der Briefe bemerkbar. Dadurch, daß sich die örtlichen Staatsorgane stärker einschalteten, wurden jetzt viele Dinge unmittelbar örtlich geregelt, die früher zu zentralen Beschwerden geführt hätten. Auf einzelnen Gebieten trat allerdings vorübergehend das Gegenteil ein. So z.B. im Wohnungswesen, wo sich die Räte der Kreise zeitweise vollkommen ausschalteten, so daß die Wohnungsbeschwerden in zunehmender Zahl an die zentralen Organe gerichtet wurden. So waren z.B. 1957 44% aller Eingaben Wohnungsbeschwerden. Aus vielen Briefen von Räten der Gemeinden bzw. von Bürgermeistern sprach damals eine erschreckende Hilflosigkeit, die von uns jeweils zum Anlaß genommen wurde, die Räte der Kreise auf ihre Pflicht zur Anleitung aufmerksam zu machen.“²⁴⁹

Opitz sah nun die Zeit gekommen, den kommunalen Institutionen mehr Eigenverantwortung zu übertragen, obwohl hier immer wieder das Risiko bestand, daß die weitergeleiteten Eingaben als „Zweitschreiben“ wieder in der Präsidialkanzlei landen würden.

„Wir müssen in großen Zügen beginnen, die allzu große Zentralisation in der Behandlung der Eingaben zu lockern und die Aufgaben noch mehr nach unten zu verlegen, denn im Verlaufe der Entwick-

248 BAB, DA 4 1006, Bl. 406.

249 SAPMO, NY 4036 / 772, Bl. 96.

lung sind auch die Menschen bei den örtlichen Organen politisch und fachlich gewachsen.

Wir dürfen alles das, was nichts mit unseren wesentlichen Aufgaben in der Dienststelle zu tun hat, nicht heranziehen, sondern von uns weisen.

Durch direkte Korrespondenz der Präsidialkanzlei und den Einsendern erfahren die örtlichen Organe eine Entlastung.

Über Eingaben, deren materieller Inhalt unwesentlich ist, die aber doch an die örtlichen Organe weitergegeben werden, soll möglichst kein Bericht über die Erledigung der Eingabe verlangt werden.

Der Einsender ist bei der Bearbeitung der Eingaben zur Mithilfe in Anspruch zu nehmen.

Jeder Korrespondent trägt die Verantwortung für die klassenmäßige Beurteilung und Behandlung der Eingaben und ist verpflichtet, Objektivismus bei der Bearbeitung des materiellen Inhaltes der Eingaben auf das schärfste zu bekämpfen.

Entscheidungen der gewählten örtlichen Organe oder der Ratsmitglieder können nur mit Zustimmung des Hauptabteilungsleiters oder bei bedeutsamen Fragen nur mit Zustimmung des Staatssekretärs beanstandet werden.²⁵⁰

Das Problem bestand darin, daß die Unabhängigkeit der gewählten örtlichen Organe durch das Eingreifen der Präsidialkanzlei untergraben wurde. Die Präsidialkanzlei war jedoch davon überzeugt, daß sie durch die Eingaben eine plebiszitäre Legitimation erhalten würde, Entscheidungen örtlicher Organe zu korrigieren. Die Präsidialkanzlei agierte nicht aus eigenem Antrieb, sondern aufgrund von Beschwerden aus der Bevölkerung.

Wie die Präsidialkanzlei tatsächlich die an den Präsidenten gerichteten Eingaben bearbeitete, soll im nächsten Abschnitt thematisiert werden. Dabei sollen folgende Fragen im Mittelpunkt stehen. Welchen Wirkungsgrad hatten die Eingaben, die an den Präsidenten geschickt wurden? Was kam unterm Strich für die Eingabenschreiber heraus? Wurden mit den massenhaften Eingaben Veränderungen herbeigeführt? Wenn ja, waren diese Veränderungen für die Eingabenschreiber befriedigend?

3. 2. 2. Bearbeitung der Eingaben durch die Präsidialkanzlei

Die Eingaben in möglichst kurzer Zeit zu bearbeiten, war in der Anfangszeit ein wesentlicher Schwerpunkt der Präsidialkanzlei. Verschiedene Methoden wurden erprobt, die aber teilweise den Aufwand eher vergrößerten, da die an die Ministerien in Eigenverantwortung weitergeleiteten Eingaben nur unbefriedigend bearbeitet wurden. So kam es zu einer Vielzahl von „Zweitschreiben“ an den Präsidenten der DDR. Max Opitz schil-

250 SAPMO, NY 4036 / 772, Bl. 97-98.

derte diesen Zustand anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Präsidialkanzlei Wilhelm Piecks 1959:

„Die Lage spitzte sich besonders in Vorbereitung des 75. Geburtstages des Präsidenten (1951, d. Vf.) zu. In dieser Zeit waren 15 000 Rückstände vorhanden, die aus eigener Kraft nicht mehr bewältigt werden konnten. Es wurde notwendig, daß 30 Mitarbeiter verschiedener Ministerien drei Monate bei der Aufarbeitung der Eingaben halfen. Danach wurden – um es nicht wieder zu solchen Rückständen kommen zu lassen – die Eingaben an die Ministerien zur Bearbeitung in eigener Verantwortung abgegeben. Schon nach kurzer Zeit stellte sich heraus, daß das auch keine Lösung des Problems war. Die Weitergabe der Eingaben an die Ministerien, ohne daß eine Kontrolle der Bearbeitung von uns ausgeübt wurde, führte – weil diesen Mitarbeitern die große Bedeutung der Briefe der Bevölkerung noch nicht klar war – dazu, daß die Einsender zum großen Teil überhaupt keine Antwort mehr auf ihr Anliegen erhielten. Das zeigte sich besonders in einer Flut von Zweitschreiben, in denen sich die Bürger jetzt auch noch darüber beschwerten.“²⁵¹

Diese Sätze zeigen deutlich, welcher Druck durch die gewaltigen Eingabemengen auf der Präsidialkanzlei lastete. Unbefriedigende Bearbeitung führte zu immer größeren Mengen neuer Eingaben. So mußte neben dem Umgang mit den Anschreiben auch eine neue Logistik entworfen werden, der gewaltigen Briefflut Herr zu werden. Als sozialistischer Verwaltungsmann

Abteilungsleiter	5	Personal - Wohnung des Präsidenten	4
Hauptreferent	5	Küchenpersonal (einschl. Koch, Beiköchin u. Wirtsch. Leiter)	8
Oberreferent	6	Putzfrauen	12
Referent	2	Handwerker	13
Hauptsachbearbeiter	5	Jurist	1
Sachbearbeiter	10	Bibliothekarin	1
Hilfssachbearbeiter	12	Telefonistinnen	2
Korrespondenten	8	Persönlicher Dienst des Präsidenten	2
Stenotypistinnen	29	Kraftfahrer einschl. Fahrdienstleiter)	12
Hilfskräfte	8	insgesamt	<u>145</u>

Tabelle 1: Nach Angaben der Präsidialkanzlei.

wollte Opitz den Staatsapparat nicht aufblähen, sondern rationalisieren. Mit für die Zeit modernsten verwaltungstechnischen Methoden verbesserte er die Produktivität seiner Kanzlei. Es wurden die Arbeitsnormen für die Stenotypistinnen erhöht und ein sozialistischer Wettbewerb ausgerufen.²⁵² Die Tabelle 1²⁵³ zeigt, welche Angestellten im November 1952 zur Präsidialkanzlei gehörten, um jährlich mehr als 200.000 Briefe zu beantworten.

Opitz führte nicht nur ein effektives Regime zur Eingabenbearbeitung ein, sondern ließ schon früh die Eingaben statistisch analysieren. Mit den

251 SAPMO, NY 4036 / 772, Bl. 89-90.

gefertigten Statistiken wurde der Präsident in die Lage versetzt, noch lange vor der Entwicklung empirischer Sozialforschung oder von Meinungsforschungsinstitutionen im deutschen Sprachraum²⁵⁴ genaueste Kenntnis über die Nöte, Sorgen und Vorstellungen der DDR-Bürger zu erhalten. Daß eine direkte Beziehung zwischen den Eingabenschwerpunkten und der Politik der SED bestand, belegt ein Bericht von Opitz zur Lage in der DDR 1952-1953:

252 „Durch Brigadenbildung und Wettbewerbe zur Vereinfachung und Verbesserung der Verwaltung (...)

Die Zahl der Eingaben und Gesuche an den Präsidenten aus der Bevölkerung nahm und nimmt noch heute ständig zu. Allein die Eingänge der Korrespondenzabteilung und die damit zu bearbeitende Post, hat sich im Vergleich zum Jahre 1950 im Jahre 1952 auf das Viereinhalbfache erhöht. (...)

Bei den Arbeitsmethoden, die heute noch in der Verwaltung üblich sind, wäre dieser außerordentlich gestiegene Arbeitsanfall nur durch Neueinstellung von Sachbearbeitern und Stenotypistinnen zu bewältigen gewesen. Dieser bequeme Weg wurde jedoch nicht beschritten, da für uns das sozialistische Prinzip der Sparsamkeit und der Verwaltungskostensenkung maßgebend sind.

Welche Maßnahmen wurden zur Steigerung der Arbeitsleistungen und zur Vereinfachung und Verbesserung der Verwaltungsarbeit in unserer Dienststelle durchgeführt? (...)

Eine Verwaltungsbrigade führte zunächst systematische Studien an den Arbeitsplätzen, vor allem in der Korrespondenzabteilung, durch. In Dienst- und Arbeitsbesprechungen wurden die Feststellungen und Vorschläge der Brigade beraten.

Als Ergebnis dieser Arbeitsstudien und Beratungen konnte ein umfassendes Formblattsystem für solche Eingänge entwickelt werden, die von anderen Dienststellen zu bearbeiten sind. Auf diese Weise wurde in unserer Korrespondenzabteilung viel Papier und vor allem Arbeitszeit eingespart. Weiter wirkte sich das auf die Verbesserung der Kontrolle aus. Dieses System wird ständig ergänzt und vervollkommenet. (...)

Die Stenotypistinnen bildeten Arbeitsbrigaden und entwickelten mit Unterstützung der BGL und der übrigen verantwortlichen Funktionäre der Dienststelle Leistungsnormen. (...)

Alle Arbeitsbrigaden stehen in ständigem Wettbewerb. Mit der Brigadenbildung und der Festsetzung der Arbeitsnormen und durch den Wettbewerb der Stenotypistinnen haben sich in unserer Dienststelle neue, fortschrittliche Arbeitsmethoden durchgesetzt, mit denen wir nicht nur Rückstände beseitigten, sondern Stellen einsparen konnten. (...)

Heute sind wir soweit, daß unsere Stenotypistinnen die alten Normen selbst korrigiert haben und ab 2. März 1953 ihre Leistungsfähigkeit um durchschnittlich 34% steigern. Für die nächste Zeit stellen sich die Kolleginnen Stenotypistinnen die Aufgabe, ihren Wettbewerb durch gegenseitige kameradschaftliche Unterstützung, durch Hilfeleistung der Fortgeschrittenen gegenüber den Schwächeren und durch Anwendung neuer Arbeitsmethoden, zu einem sozialistischen Wettbewerb zu entfalten.“ (BAP, DA 4 986, Bl. 29-34.)

253 BAP, DA 4 1083, Bl. 36.

254 Soziologen, die sich mit empirischer Sozialforschung, und hier speziell mit Massenerhebungen, beschäftigten, waren zum großen Teil bereits in den 20er und 30er Jahren in die USA emigriert. Dort fanden durch präzise Wahlprognosen in den 40er und 50er Jahren quantitative Untersuchungen starken Zuspruch und finanzielle Förderung.

„Im IV. Quartal 1952 und im 1. Quartal 1953 war ein besonders starker Anstieg der Eingaben der Bürger zu verzeichnen. In diesem kurzen Zeitraum erhielt der Präsident fast genausoviel Eingaben wie im gesamten Jahr 1951. Sie konzentrierten sich vor allen Dingen auf die Gebiete Wirtschaft, Arbeit (Normen- und Lohnfragen), Landwirtschaft (Devastierungen) und Sozialversicherung. Nach den Beschlüssen von Partei und Regierung vom 9. bzw. 11. Juni 1953 gingen die Eingaben schlagartig fast um die Hälfte zurück. Ein Beweis dafür, daß die Briefe der Werktätigen an den Präsidenten nicht beziehungslos zu den Grundfragen der Politik der Partei und Regierung stehen. Zu dieser Zeit hatte sich auch die Erkenntnis durchgesetzt, daß es sich bei den Eingaben um eine wichtige Form der Mitarbeit der Bevölkerung an der Leitung ihres Staates und ihrer Wirtschaft handelt. Daß die Eingaben aber zu einem solchen Instrument der sozialistischen Demokratie werden konnten, hing entscheidend von ihrer richtigen Bearbeitung und Auswertung ab.“²⁵⁵

Dieser Bericht ist retrospektiv verfaßt. Opitz berichtet, daß seine Kanzlei mit dem ungewöhnlich hohen Anschwellen der Eingaben Alarmsignale über die Unzufriedenheit in der Bevölkerung noch vor den Ereignissen des 17. Juni registriert hatte. Und sogar die Probleme, die die Bevölkerung verärgerten, konnte die Präsidialkanzlei exakt beschreiben.

Die traumatische Erfahrung des 17. Juni 1953 verstärkte den Wunsch der SED-Spitze, möglichst umfangreich und frühzeitig über die Stimmungen und Meinungen in der Bevölkerung informiert zu sein. Die Erfahrungen der Präsidialkanzlei zeigten, daß die Eingaben und ihre Auswertung ein ziemlich genaues Bild über tatsächliche Problemlagen lieferten.

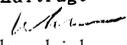
Die von Opitz eingeführte Statistik war eine erste Voraussetzung dafür, einen Überblick über die quantitative Verbreitung der jeweilig angesprochenen Probleme in der Gesellschaft zu gewinnen. Die einzelnen Eingaben hätten nicht eine solche Bedeutung erhalten, wenn sie nicht durch die statistische Erfassung zu einer aussagekräftigen Zahl zusammengeführt worden wären. Durch die Statistiken wurden aus den einzelnen Anschreiben eine Art Massenprotest. Noch einmal Opitz in seinem Zehnjahresbericht der Präsidialkanzlei:

DER PRÄSIDENT
der
Deutschen Demokratischen Republik
Präsidialkanzlei

BERLIN-NIEDERSCHÖNHAUSEN
Ossietskystraße
Datum des Poststempels

Ihr an den Präsidenten der Deutschen Demokratischen Republik gerichtetes Schreiben ist bei uns eingegangen. Nach aufmerksamer Prüfung haben wir das verantwortliche staatliche Organ damit betraut, Ihre Eingabe zu bearbeiten und uns Bericht zu erstatten. Diese Dienststelle wurde von uns auch beauftragt, Ihnen nach Abschluß der Überprüfung eine direkte Nachricht zu geben.

Hochachtungsvoll
Im Auftrage


Benachrichtigungskarte der Präsidialkanzlei des
Präsidenten der DDR von 1955. Quelle: BAB, DA 4 1006,
unpag.

²⁵⁵ BAB, NY 4036 / 772, Bl. 92.

„Die Statistik spielt sowohl für die Bearbeitung als auch für die Auswertung der an unseren Präsidenten gerichteten Eingaben aus der Bevölkerung eine wichtige Rolle. Die von der Statistik ermittelten Zahlen geben den politischen Mitarbeitern wichtige Signale und Hinweise, die dann zusammen mit den Eingabeninhalten eine weitgehende Auswertung der Eingaben ermöglichen. Der Posteingang wurde rein zahlenmäßig gleich von Anfang an statistisch erfaßt. Zu einem systematischen Hilfsmittel für die Eingabenbearbeitung und Auswertung wurde die Statistik jedoch erst nach 1952 ausgebaut. Das war nötig, weil zu diesem Zeitpunkt die Auswertung immer mehr an Bedeutung gewann, weil sich das Prinzip, das die Eingaben eine Form der Mitarbeit der Werktätigen an der Leitung eines Staates und ihrer Wirtschaft sind, durchsetzte. Für diese Auswertung waren weitgehendere Zahlenunterlagen nötig als bisher. Seit dieser Zeit beantwortet die Statistik zusammenfassend die Fragen:

Wer schreibt (Soziale Zusammensetzung der Einsender)

Aus welchen Kreisen und Bezirken stammen die Eingaben?

Um welche Anliegen handelt es sich in den Eingaben?

Um reale Vergleichszahlen zu haben, werden diese Zahlen in Indexzahlen umgewandelt (d.h. die Eingaben werden je 100.000 Einwohner umgerechnet). Die Statistik ist aber nicht eine passive Einrichtung, die periodisch Auskunft erteilt. Die Statistik greift auch aktiv in die Eingabenbearbeitung ein, indem sie die zuständigen politischen Mitarbeiter sofort informiert, wenn in den erfaßten Zahlen Besonderheiten auftreten. Dadurch ist der Sachbearbeiter besser in der Lage seinerseits neue Schwerpunkte zu erkennen und sie in Verbindung mit dem Eingabeninhalt auszuwerten und zu signalisieren. Durch die Einführung der Multistatistik (1956) konnte die Statistik wesentlich vereinfacht und verbessert werden. Sie ist seitdem in der Lage noch schneller zu reagieren. Von der Statistik werden zur Zeit 15 Sachgruppen erfaßt und 24 Schwerpunkte (die entsprechend der wechselnden Lage stets verändert werden) statistisch beobachtet.

Neben den regelmäßigen und monatlichen und quartalsmäßigen statistischen Zusammenstellungen wird die Leitung mit Hilfe des Dispatchers von der Statistik wöchentlich über den Posteingang in den einzelnen Sachgebieten (unterteilt nach Ersteingängen und Stellungnahmen) und über den Stand ihrer Bearbeitung orientiert. Das ist ein wichtiges Mittel zur Kontrolle und des Arbeitsausgleichs.

Die Statistik arbeitet auch an der Vorbereitung operativer Einsätze mit und stellt für die Information einzelner Bezirke besondere Analysen zusammen.²⁵⁶

Ging es anfangs in der Präsidialkanzlei lediglich darum, nur die generellen Zahlen der Briefe und Eingaben zu erfassen, wurde das System ab 1952 ausgeklügelter. Durch die statistische Erfassung der Eingaben und deren Auswertung in Quartalsberichten wurde es möglich, den „politischen Mitarbeitern“ Signale und Hinweise für deren Arbeit zu geben. Die Eingabe

256 BAP, DA 4 1086/1, Bl. 23-24.

erhielt durch die statistische Auswertung eine plebiszitäre Funktion, ohne daß sich die einzelnen Eingabenautoren dessen bewußt waren. Aufgrund der eingeschränkten Möglichkeiten der Medien, Forum für differierende Meinungen und Interessen zu sein, wurde die Eingabe ein wesentliches Medium, Druck auf Regierungsentscheidungen auszuüben.

Zu den Eingaben an die Präsidialkanzlei

Die Tabelle 1²⁵⁷ gibt einen Überblick über die Schwerpunkte der Eingaben in den 50er Jahren. Die höchsten Eingabenzahlen in den jeweiligen Bereichen sind fett gedruckt. Die einzelnen Komplexe sind von der Präsidialkanzlei entwickelt worden.²⁵⁸ „Auslandsangelegenheiten“ kam erst ab 1955 als neuer Bereich hinzu.

Jahr	gesamt der Tabelle	Sozialversicherung	Sozialfürsorge	Gesundheitswesen	Arbeit	Wirtschaft	Finanzen	Landwirtschaft	Wohnung	Innere Verwaltung	Innerdeutsche Angelegenheiten	Volksbildung	Auslandsangelegenheiten
1952	80558	5408	5598	1829	6607	4594	7938	4338	20400	5711	14781	3354	-
1953	77653	5627	6084	1475	7272	3768	6776	4719	19788	8593	10799	2752	-
1954	86535	6405	5417	1647	6288	4923	6605	6708	33286	6698	4890	3668	-
1955	84048	4264	4040	1363	5832	4573	5973	6259	34145	5894	5082	2874	3749
1956	102331	5990	6525	1485	7032	4881	7039	7815	40311	7701	7353	3478	2721
1957	73650	4965	3390	1260	3935	3673	5136	5103	32731	3397	6703	1654	1703
1958	58810	2703	2096	556	2599	2646	2887	3491	21880	3243	13351	1347	2011
1959	51333	2931	1637	429	1633	1668	2785	3190	19899	2175	12337	1401	1248

Tabelle 1: Eingabenzahlen der Eingaben an den Präsidenten der DDR nach Schwerpunkten.

Mit 20 bis über 40 Prozent aller Eingaben bildeten Wohnungsfragen in allen Jahren den wesentlichsten Eingabenschwerpunkt. Anfangs waren mit rund 15 Prozent die Eingaben zu „innerdeutschen Angelegenheiten“ ein zweiter großer Eingabeschwerpunkt. Hinter diesem Stichwort verbargen sich Anfragen zur Übersiedlung nach Westdeutschland und Anträge von Rückkehrern. Versorgungsprobleme wurden unter dem Bereich Wirtschaft abgelegt, wo auch Fragen der Materialwirtschaft und Gewerbeangelegenheiten verhandelt wurden. Dieser Bereich stellt mit insgesamt rund

257 BAB, NY 4036 / 772, Bl. 124-127.

258 Die einzelnen Komplexe gliedern sich wie folgt: Sozialfürsorge: Fürsorgeunterstützung, einmalige Beihilfen; Arbeit: Jugendfragen, Arbeitskräftelenkung; Wirtschaft: Materialwirtschaft, Versorgung mit Industriewaren, Versorgung mit Kraftfahrzeugen, Gewerbeangelegenheiten; Finanzen: Steuerangelegenheiten, Forderungen; Landwirtschaft: Pflichtablieferungen, Grundstücksangelegenheiten, Abgabe von Neubauernstellen, Wohnungsangelegenheiten; Wohnungswesen: Beschwerden über staatliche Organe, Notstände, Erhaltung von Wohnraum; Fragen der inneren Verwaltung: Beschlagnahme durch AZKW (Allgemeine Zollkontrolle West); Innerdeutsche Angelegenheiten: Aufnahme von Rückkehrern in die DDR, Übersiedlung nach WD. (SAPMO, NY 4036 / 772 unpag.)

Jahr	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Arbeiter	60	63	64	64	64	63
Bauern	11	10	10	9	9	11
Angestellte	19	18	18	19	19	18
Mittelschichten	10	9	8	8	8	8

Tabelle 2: Prozentuale Verteilung der Eingaben nach sozialer Zugehörigkeit.

Jahr	1955	1960
Arbeiter und Angestellte	78,4	81
Mitgl. d. Produktionsgenossensch.	2,4	13,8
übrige Berufstätige	19,3	4,8

Tabelle 3: Prozentualer Anteil bestimmter Berufsgruppen

In den Statistischen Jahrbüchern wurde nur grob unterteilt in: Arbeiter und Angestellte (einschließlich Lehrlinge), Mitglieder der Produktionsgenossenschaften und übrige Berufstätige (Einzelbauern und private Gärtner, private Handwerker, private Groß- und

Bezirk	1954-1959 pro 100.000 Einw.	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Berlin	236	2798	2660	3365	2515	2376	1693
Cottbus	386	3362	3349	4448	3474	2925	2421
Dresden	477	10011	9561	11377	8964	7751	6100
Erfurt	461	6585	5906	7111	5752	5172	4212
Frankfurt Oder	432	2856	3314	3562	2826	2651	2167
Gera	437	3502	3258	4216	3403	2910	2126
Halle	543	12345	10982	12949	10175	9156	7133
Karl-Marx-Stadt	453	10356	10479	11962	9276	7774	5902
Leipzig	544	8545	8340	10526	8734	7329	5246
Magdeburg	484	6361	6586	8093	6450	6290	4595
Neubrandenburg	523	4106	3429	3835	2723	2418	1851
Potsdam	397	4255	4359	5942	4673	4286	3522
Rostock	464	4998	4564	5232	3641	3065	2436
Schwerin	508	3495	3178	4056	2928	2558	2041
Suhl	366	1854	1895	2537	2162	2130	1590
Westberlin		236	536	833	788	683	356
BRD		726	1258	1807	1555	3271	2568
Ausland		144	394	480	352	365	209

Tabelle 4: Verteilung des Eingabenaufkommens nach Bezirken

5 Prozent aller Eingaben ein offenbar eher marginales Eingabenthema dar. Möglicherweise wurde der Präsident hierfür nicht als der geeignete Adressat angesehen.

Die Tabelle 2²⁵⁹ zeigt die Verteilung der sozialen Zugehörigkeit in Prozent. Die Zahlen sind kritisch zu betrachten, da beispielsweise die Angehörigen der bewaffneten Organe als Arbeiter gezählt wurden. Die Daten ergeben ein erstaunlich konstantes Bild. Diese Zahlen in Relation zum Bevölkerungsanteil der einzelnen sozialen Schichten zu setzen, ist schwierig.

Einzelhändler, freiberuflich Tätige). Die Tabelle 3 stellt die prozentuale Verteilung der sozialen Gruppen in der DDR nach Angaben des Statistischen Jahrbuchs dar.²⁶⁰

Die Tabelle 4²⁶¹ zeigt die Verteilung der Eingaben nach Bezirken. Leipzig, Halle und Neubrandenburg liegen im Zeitraum an der Spitze. Die Schlußlichter sind Berlin, Suhl und Cottbus. Deutlich wird ein hoher Anstieg im Jahre 1956. Ein Blick zurück auf Tabelle 1 zeigt, daß es

259 Die Präsidialkanzlei begann erst 1954 mit der statistischen Erfassung sozialer Gruppen. Dies wurde auch nicht einheitlich fortgesetzt. (SAPMO, NY 4036 / 772 unpag.)

260 Statistisches Jahrbuch, 1973, S. 52.

261 Nach Bezirken konnte erst nach der 1953 erfolgten Verwaltungsreform erfaßt werden (BAB, NY 4036 / 772, Bl. 120-121; Statistisches Jahrbuch, 1968, S. 4-9.)

besonders Wohnungsfragen, Probleme in der Landwirtschaft und mit der Sozialfürsorge sind, die hier die Statistik nach oben schnellen ließen. In diesem Zeitraum wurden zahlreiche neue Gesetze erlassen. Möglicherweise ist die Steigerung der Kritikfreudigkeit der Bevölkerung aber auch als Reaktion auf die nach dem XX. Parteitag einsetzende Tauwetterperiode zu deuten.

1957 sinken die Eingabenzahlen wieder signifikant. Es liegt die Vermutung nahe, daß dies im Zusammenhang mit dem Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom Januar 1957 steht, in dem den örtlichen Organen mehr Eigenverantwortung eingeräumt wurde. Die Kommunen wurden als Eingabenadressaten ernster genommen. Insofern war dieses Gesetz ein Erfolg für die Präsidialkanzlei.

Bei den Analysen wurden auch anonyme Anschreiben berücksichtigt. Sie spielen jedoch im Verhältnis zur Gesamtstatistik eine marginale Rolle. Ein Bericht der Präsidialkanzlei aus dem Jahr 1958 geht speziell auf diese Schreiben ein:

„Der Gesamteingang derartiger Schreiben betrug 361.
Diese teilen sich auf die einzelnen Bezirke wie folgt auf:

Rostock	4	Erfurt	22
Schwerin	10	Potsdam	7
Neubrandenburg	10	Frankfurt	12
Magdeburg	25	Cottbus	8
Halle	49	Karl-Marx-Stadt	40
Gera	11	Dresden	26
Suhl	6	Leipzig	44
Berlin	41	Westdeutschland	33

Eine Analyse dieser anonymen Schreiben zeigt folgendes Bild:

Bei einem großen Teil handelte es sich um Rentner und Sozialfürsorgeempfänger, die auf ihre unzureichende Rente hinwiesen. Besonders zum Jahreswechsel häuften sich neben solchen Eingaben mit Absenderabgabe auch anonyme Schreiben, in denen der Unwille zum Ausdruck gebracht worden ist, daß zu Weihnachten 1958 keine Sonderzuwendungen an Rentner gegeben wurden. Die Argumente der Betroffenen waren sachlich gehalten. Die Staatliche Kontrolle wurde hiervon unterrichtet.

In diesem Zusammenhang wurden auch Maßnahmen der Regierung, die zu Verbesserungen der Lebenslage bestimmter Personengruppen und Berufsschichten führten, gerade von Rentnern zum Anlaß genommen, um auf ihre Lage hinzuweisen.

In einem weiteren erheblichen Teil wurde eine Änderung der bestehenden Bestimmungen über den Reiseverkehr nach Westdeutschland gefordert.

Anlaß zu anonymen Schreiben gab die Unzufriedenheit über die Regelung des Haushaltstages.

Ebenfalls wurden bestimmte Forderungen von ehemaligen Umsiedlern erhoben, wie z.B. Zahlung eines Lastenausgleichs wie in Westdeutschland.

Weitere Anliegen, die in den anonymen Schreiben zum Ausdruck gekommen sind, waren folgende:

Hinweise auf Versorgungsschwierigkeiten

Bitten von Rentnern um verbilligten Verkauf von Bohnenkaffee

Bitten um eine Amnestie

sowie persönliche Differenzen mit Nachbarn etc.²⁶²

Es geht in den anonymen Anschreiben nicht um eine grundsätzliche Kritik an der Politik der Regierung, sondern um soziale Fragen. Vor allem ältere Bürger befürchteten offenbar negative Konsequenzen bei Angabe der Adresse.²⁶³

Die Form des anonymen Schreibens könnte auch den Hintergrund haben, daß hier nicht persönliche Interessen, sondern übergreifende, größere Gruppen betreffende Fragen angesprochen wurden, für die man keine individuellen Lösungen erwartete.

Eingaben als Korrektiv politischer und verwaltungstechnischer Entscheidungen

Im Folgenden wird untersucht, inwiefern die ausgewerteten Eingaben eine tatsächliche Rolle bei Entscheidungen oder deren Korrektur gespielt haben. Inwieweit wurde die Bevölkerung durch Eingaben an den Präsidenten in die Lage versetzt, die gesellschaftliche Gestaltung mitzubestimmen? Verfügte die DDR-Gesellschaft mit der Eingabe über ein Instrument, mit dem die Minister oder das Politbüro zu Korrekturen und Revidierungen von politischen und verwaltungstechnischen Entscheidungen gebracht werden konnten?

Am 23. April 1956 machte ein Mitarbeiter der Präsidialkanzlei an Opitz die folgende Mitteilung:

„Durch die beigelegte Eingabe (Wolfgang K. ...) sind wir darauf aufmerksam geworden, daß Betriebe wegen Auftragsmangel Genehmigung zur Kurzarbeit erhalten. Im vorliegenden Falle wird wöchentlich einen Tag gearbeitet und Frau K. erhält dafür täglich -,16

262 DA 4 1094, unpag.

263 Siehe auch zum Exkurs über den Querulanten S. 83 f.

DM Kurzarbeiterunterstützung. (die Unterstützung wurde von 2,13 auf -,16 DM herabgesetzt, weil der Ehemann 300.—DM monatliches Bruttoeinkommen hat.)

Unserer Ansicht nach ist Kurzarbeit keine Lösung des Problems und Unterstützungssätze wie im vorliegenden Falle von -,16 DM täglich müssen unbedingt zu einer Verärgerung führen.

Vorschlag: Staatssekretär Kasten darüber zu informieren, zu welchen Auswirkungen die Nichtauslastung örtlicher Privatbetriebe führt.²⁶⁴

An diesem Beispiel aus der Mitte der 50er Jahre soll der Weg der Eingabe von der Registrierung in der Präsidialkanzlei bis hin zur Auswertung mit dem zuständigen Fachorgan nachvollzogen werden. Dieser Fall wurde ausgewählt, da seine Überlieferung fast vollständig ist.

Die Eingabe K.s über den geringen Tagessatz von 16 Pfennigen Kurzarbeiterunterstützung wurde zunächst vom zuständigen Bearbeiter an den Leiter der Präsidialkanzlei weitergereicht. Opitz wiederum schrieb am 24. April 1956 seinerseits einen Brief an den Ministerpräsidenten der DDR, Otto Grotewohl:

„Werter Genosse Ministerpräsident!

In der Anlage übermittele ich Ihnen zwei Eingaben des Arbeiters Wolfgang K. (...) und die Antwort der SV, Löbau auf diese Briefe.

Wolfgang K. beschwert sich beim Präsidenten darüber, daß seine Frau pro Tag nur 20 Pfennig Kurzarbeiterunterstützung erhält. Die Sozialversicherungskasse Löbau gibt ausführlich Auskunft, weshalb Frau K. sogar nur 16 und nicht 20 Pfennig Unterstützung erhält, da ihr Mann ‚unglücklicherweise‘ über DM 45.- in der Woche verdient. Die SVK nimmt bezug auf die Verordnung vom 28.1.1947.

Ich erlaube mir zu diesen bürokratischen Auswüchsen in der Auszahlung von Unterstützungsgeldern folgende Vorschläge:

1. Der Minister für Arbeit und Berufsausbildung sollte den Sozialversicherungskassen untersagen, so geringe Unterstützungssätze auszahlend,
2. Der Minister sollte ermächtigt werden, trotz der bestehenden Verordnung die Sozialversicherungskassen anzuweisen, einen Mindestsatz auszahlend. Bei hohem Verdienst der Arbeiter kann es passieren, daß Frauen, die Kurzarbeiterunterstützung erhalten, nur 10 Pfennig täglich bekommen. (bei über 5 Pfennig wird auf 10 aufgerundet).

Wenn eine solche Regelung im Augenblick wegen der finanziellen Auswirkungen nicht möglich ist, sollte man den Angestellten der SVK untersagen, die Unterstützungssätze täglich, sondern monatlich oder höchstens wöchentlich auszuzahlen.

3. Die Verordnung über die Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit vom 28.1.1947 einer Prüfung zu unterziehen.²⁶⁵

264 BAB, DA 4 1010, Bl. 82.

265 BAB, DA 4 1010, Bl. 77.

Opitz kritisierte, daß dieser Mann ein Opfer „bürokratischer Auswüchse“ wurde. Ihm ging es jedoch weniger um den einen Fall als vielmehr um die generelle Regelung des durch die Eingabe an ihn herangetragenen Problems. Beim Ministerpräsidenten, der obersten ministeriellen Instanz, meinte er die richtige Adresse für die Beseitigung des an ihn herangetragenen Problems gefunden zu haben. Besonders aufschlußreich sind seine Vorschläge, die zum Teil auf eine Aussetzung geltender Gesetze oder Anweisungen abzielen.

Realität und Gesetz klaffen hier offenbar auseinander. Dies wurde von dem Einzelnen als Härte empfunden, die aus seiner Sicht ungerecht ist. Ob die Ungerechtigkeit, wie es der Betroffene empfindet, vom Gesetz oder vom Weisungsberechtigten ausgeht, wäre für ihn egal. Wichtig ist für ihn nur, daß ihm möglichst schnell geholfen wird. Herr K. ist Arbeiter und seinen Sorgen und Nöten soll laut Gesellschaftskonzept besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Präsidialkanzlei wäre demnach verpflichtet, zu helfen. Nach ihrer Auffassung offenbar auch unter Umgehung und Aushebelung von Gesetzen. Tatsächlich entwickelte sich jedoch das Geschehen anders. Am 23. Mai 1956 antwortete der Leiter des Büros des Präsidiums des Ministerrates, Genosse Plenikowski auf den Brief von Opitz:

„Werter Genosse Opitz!

(...)

In diesem Zusammenhang darf ich Dich darauf hinweisen, daß die Auswertung der an den Präsidenten gerichteten Eingaben in einer anderen Form erfolgen sollte. Meines Erachtens können solche Anregungen und Empfehlungen, die sich in Auswertung der Briefe der Werktätigen ergeben, nur so durchgeführt werden, daß sie unmittelbar an das fachlich zuständige zentrale Organen bzw. dessen Leiter übermittelt werden. Dabei bedarf es nicht der Einschaltung des Büros des Präsidiums des Ministerrates oder des Ministerpräsidenten.“²⁶⁶

Die Antwort des Präsidiums klingt brüsk. In der Zurückweisung drückt sich die unklare Stellung der Präsidialkanzlei im Gefüge des Staatssystems aus. Opitz kann als Beauftragter des Präsidenten zwar Vorschläge unterbreiten, ist aber nicht weisungsbefugt gegenüber dem Ministerrat. Andererseits kann sein Begehren nicht einfach nur zurückgewiesen werden, weil auch das Präsidium des Ministerrats der Forderung unterliegt, auf

266 BAB, DA 4 1010, Bl. 76.

Eingaben der Bürger einzugehen. Also wird Opitz an die Fachministerien verwiesen, mit denen er allerdings eigenständig verhandeln kann. In jedem Fall deutet die Antwort des Büros des Ministerpräsidenten darauf hin, daß sich Opitz möglicherweise bisher in einer solchen Angelegenheit nicht an sie gewandt hatte.

Als nächstes schrieb Opitz am 28. Mai 1956 einen inhaltlich identischen Brief an den Minister für Arbeit und Berufsausbildung. Von dort erhielt er jedoch keine Antwort, obwohl er mehrmals telefonisch Rückfrage hielt. Eine klassische Strategie einer Verwaltungsbehörde ist es, sich taub zu stellen, die Antwort zu verschleppen oder überhaupt nicht auf Anschreiben zu reagieren. Insofern hätte nun Opitz selbst eine Eingabe über das bürokratische Verhalten des Ministeriums für Arbeit und Berufsausbildung schreiben können. Doch an wen? Opitz entschloß sich, am 27. Juni 1956 an das Zentralkomitee der SED, Genossen Sindermann zu schreiben:

„Werter Genosse Sindermann!

Am 24. April 1956 schrieb ich an den Genossen Ministerpräsidenten Otto Grotewohl wegen der Eingabe des Arbeiters Wolfgang K. (...) Abschrift von diesem Brief füge ich bei.

Genosse Plenikowski schrieb mir dann am 23. Mai, daß es zweckmäßig sei, diese Angelegenheit direkt dem Minister zur Erledigung zu übergeben. Das habe ich am 28. Mai getan. (Zur Information füge ich auch den Wortlaut des Briefes an den Ministerpräsidenten bei. Der Brief an das Ministerium für Arbeit und Berufsausbildung hat den gleichen Inhalt). Bis zur Stunde hat mir der Genosse Minister Macher auf mein Schreiben noch nicht geantwortet. Auf eine Mahnung teilte mir sein Sekretariat mit, daß der Brief unbearbeitet bei einer Abteilungsleiterin liegt. Inzwischen hat sich K. erneut an den Präsidenten gewandt.

Derartige Briefe an den Präsidenten sind wichtige Dinge in unserem gesellschaftlichen Leben. Es sind die Dinge, mit denen unsere Menschen täglich in Berührung kommen, aber die Kälte, die von einzelnen Organen dem entgegengebracht wird, ist kaum noch zu ertragen und zu überbieten.

Mit sozialistischen Gruß²⁶⁷

Leider ist die Antwort aus dem Zentralkomitee nicht überliefert; vielleicht wurde auch nie geantwortet. Überliefert ist jedoch, daß sich plötzlich das Ministerium für Arbeit und Berufsausbildung zu bewegen begann. Das Ministerium schrieb am 9. Juli 1956 einen Brief an den Bundesvorstand des FDGB und übermittelte Opitz eine Kopie „zur Kenntnisnahme“.

267 BAB, DA 4 1010, Bl. 73.

„Werter Genosse Lehmann!

Die Verordnung über die Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit vom 28.1.1947 hat in der Vergangenheit wiederholt Veranlassung zu ernstesten Kritiken seitens der Bevölkerung gegeben. Ich habe mich davon überzeugt, daß diese Verordnung unseren heutigen Verhältnissen in der geltenden Fassung nicht mehr gerecht wird. Das trifft insbesondere in für die §§ 11 und 12 der Verordnung - die die Höhe der Arbeitslosenunterstützung und das anrechnungsfähige Einkommen der unterhaltsverpflichteten Familienangehörigen betreffen - zu. Ich bin der Meinung, daß es richtig ist, das Problem gemeinsam zu beraten und dann eine Änderung dieser Verordnung, zum wenigsten aber der beiden Paragraphen vorzunehmen.²⁶⁸

Opitzens Hartnäckigkeit hatte sich gelohnt. Am 9. Oktober 1956 informierte endlich der Stellvertreter des Ministers für Arbeit und Berufsausbildung die Präsidialkanzlei über den Ausgang der Beratung mit dem FDGB:

„Sehr geehrter Herr Staatssekretär!

(...)

Aufgrund Ihres Briefes vom 28.5.1956 wurde durch Herrn Minister Macher am 12.7.1956 eine Beratung mit dem Vorsitzenden der IG örtliche Wirtschaft und einem Vertreter des Sekretariats des Bundesvorstandes durchgeführt. Als Ergebnis dieser Beratung wurde festgelegt, daß neue gesetzliche Bestimmungen über die Gewährung eines Überbrückungsgeldes bei unverschuldeter Aufgabe des Arbeitsrechtsverhältnisses seitens meiner Fachabteilung zu erarbeiten sind. Diese gesetzlichen Bestimmungen sind erarbeitet und bilden zur Zeit noch Gegenstand von Beratungen innerhalb der Fachabteilungen meines Hauses.

(...)

Zu den von Ihnen seinerzeit gemachten Vorschlägen ist folgendes zu sagen:

Nach den zur Zeit geltenden gesetzlichen Bestimmungen besteht für jede Person ein Rechtsanspruch auf den Unterstützungssatz, so daß es mit der Einhaltung der demokratischen Gesetzlichkeit nicht zu vereinbaren ist, wenn seitens des Ministers für Arbeit und Berufsausbildung angeordnet wird, daß Beträge unter 1,- DM nicht ausbezahlt sind.

Mit der Auszahlung dieses Betrages verbunden ist der Versicherungsschutz für den Arbeitslosen, so daß die Verweigerung der Auszahlung gleichzeitig ein Erlöschen des Versicherungsschutzes zur Folge hätte. Der Vorschlag, einen Mindestsatz an Unterstützung festzulegen, hat im Entwurf der neuen Verordnung Berücksichtigung gefunden. Außerdem wurde in diesem Entwurf geregelt, daß das Einkommen von Ehegatten bzw. anderen Unterhaltsverpflichteten im Haushalt lebenden Angehörigen auf die Höhe der Unterstützung keinen Einfluß hat.

(...)

Sobald die Beratungen innerhalb des Ministeriums für Arbeit und Berufsausbildung abgeschlossen sind, werde ich diese Verordnung dem Minister der Finanzen und dem Bundesvorstand des FDGB zur Zustimmung zuleiten und wenn die Zustimmung gegeben wird, dem Ministerrat der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik zur Beschlußfassung übermitteln.

Herr K. (der Eingabenschreiber, d. Vf.) wurde von einem Mitarbeiter der zuständigen Fachabteilung meines Hauses davon unterrichtet, daß in seinem konkreten Falle entsprechend den zur Zeit geltenden gesetzlichen Bestimmungen eine Ausnahmeregelung nicht getroffen werden kann, daß das gesamte Problem jedoch vom Ministerium für Arbeit und Berufsausbildung mit den zuständigen Stellen beraten wird, um eine befriedigende Lösung durch Erlaß neuer gesetzlicher Bestimmungen zu finden.²⁶⁹

Das Antwortschreiben des Ministeriums ist kompetent, knapp, präzise und enthält eine Liste von Lösungsschritten, die die sonstigen Gegebenheiten mit berücksichtigen. Opitz konnte zwar seine Überlegungen, wie Herrn K. geholfen werden könnte, nicht durchsetzen. Hier hätte der Minister mit Sonderanweisungen geltendes Recht außer Kraft setzen müssen. Doch sein Insistieren auf eine Lösung war letztendlich der Anlaß für die Beratung über eine Gesetzesänderung. Erreicht wurde in dem Fall von Herrn K., daß die Regelungen überprüft und geändert wurden. So hatte also die Eingabe des Herrn K. tatsächlich eine gesellschaftliche Korrektur herbeigeführt.

Dieser Fall belegt, daß der Präsident nicht alleinherrlich per Anweisung Gesetze außer Kraft setzen konnte, um individuelle Notlagen zu beseitigen. Interessant ist auch der Weg, den der Gesetzesvorschlag nahm. Die Fachministerien und der FDGB berieten miteinander das Gesetz und übergaben erst dann den Gesetzesvorschlag an den Ministerrat zur Beschlußfassung. Der hier beschriebene Fall steht in einer Reihe ähnlicher Vorgänge, in denen es um die Neuregelung von Gesetzen ging, um bestehende Probleme zu beseitigen. Den besonderen Charme erhält dieser Fall durch den komplett überlieferten Vorgang. In der sonstigen Praxis der Präsidialkanzlei wurden die Schwerpunkte zu bestimmten Themen zusammengefaßt, Analysen gefertigt und mit Verbesserungsvorschlägen an die jeweils zuständigen Institutionen geschickt. Diese antworteten in der Regel bereitwillig und waren auch offen für Verbesserungsvorschläge. An diesem Fall läßt sich noch eine andere Ebene untersuchen. Das Hin und Her zwischen Präsidialkanzlei, Ministerrat, Ministerien usw. offen-

269 Ebenda, Bl. 63.

bart die unbestimmte Position der Präsidialkanzlei im Macht- und Interessengefüge des Staates. Dem Präsidentenamt waren rein repräsentative Funktionen zugewiesen worden. Durch die Masse der Eingaben erwuchsen ihm politische Aufgaben, die tendenziell zu einer „Einmischung“ in die Angelegenheiten der Fachministerien bzw. sogar der „großen“ Politik führen mußten. Dagegen entwickelte sich verständlicherweise eine gewisse Abwehr, die auch in den Korrespondenzen sichtbar wird.

Auf jeden Fall wird deutlich, daß das Staatswesen der DDR aus einer Vielzahl von Akteuren bestand, die eigene Interessen verfolgten oder einer eigenen inneren Logik unterworfen waren. Insofern würde es nicht genügen, die Statements und Wünsche der Parteiführung zu analysieren, um etwas über DDR-Realität zu erfahren. Die im oben genannten Beispiel in Erscheinung tretenden Akteure agieren kaum anders als die Verwaltungseinheiten einer bürgerlichen Gesellschaft. Auch hier gibt es Kompetenzrangeleien, Animositäten und klassische Verschleppungstricks. Dieses Beispiel verdeutlicht weiterhin, daß es entgegen den gängigen Vorstellungen über das DDR-Staatssystem, die davon ausgehen, daß alle staatlichen Einrichtungen nur plumpe Befehlsempfänger der SED-Führung waren, es Regelwerke und Hierarchien gab, die auch eingehalten wurden. Außerdem wird deutlich, daß die staatlichen Institutionen eigene Entscheidungsspielräume besaßen, die sie nicht automatisch preisgaben.

Die Rolle und Stellung der Präsidialkanzlei wird im nächsten Abschnitt genauer anhand einiger Beispiele analysiert. Quelle sind die Antwortschreiben verschiedener staatlicher Einrichtungen. Untersucht werden die Möglichkeiten und Grenzen der Einflußnahme der Präsidialkanzlei auf die Veränderung bestehender Verhältnisse.

Die Präsidialkanzlei im Verhältnis zu anderen staatlichen Institutionen

Die hier vorgestellten Antwortschreiben sind Reaktionen auf Anschreiben der Korrespondenzabteilung. In ihnen wurden die Angeschriebenen aufgefordert, Stellung zu den aus den Eingaben gewonnenen Analysen und Änderungsvorschlägen zu nehmen. Die Untersuchung beschränkt sich größtenteils auf die Antwortschreiben, weil aus ihnen in der Regel die Thematik hervorgeht. Wichtig ist dabei zunächst die Frage, inwieweit tatsächlich die angeschriebenen Institutionen die Präsidialkanzlei akzeptierten. Außerdem sollen die Rechtfertigungsstrategien der angeschriebenen

Einrichtungen beleuchtet werden, in welchen Kontext sich die Begründungen für oder gegen ein bestimmtes Verhalten einordnen lassen.

In einem sehr langen anonymen Brief beschwerte sich 1951 ein Insasse der Strafvollzugsanstalt Cottbus beim Präsidenten der DDR über die Haftbedingungen, mit massiven politischen Vorwürfen gegen die Wärter. Daraufhin wandte sich Opitz an die Hauptverwaltung der Volkspolizei. Diese antwortete am 9. November 1951 wie folgt:

„Betr.: Strafvollzugsanstalt Cottbus (...)

Von der Hauptverwaltung, Deutsche Volkspolizei wird das an den Präsidenten der Deutschen Demokratischen Republik gerichtete anonyme Schreiben vom Juli 1951 über angebliche Zustände in der Strafvollzugsanstalt Cottbus zurückgereicht.

Die in diesem Schreiben gemachten Angaben entsprechen nicht den Tatsachen.

Die Überprüfung hat ergeben, daß in der Frage der Verpflegung der Strafgefangenen seit der Zeit der Übernahme der Strafvollzugsanstalt Cottbus in die Verwaltung der Deutschen Volkspolizei eine wesentliche Verbesserung eingetreten ist. Die Verpflegung ist den Sätzen der Zivilbevölkerung angeglichen. Das trifft zu, daß einmal eine größere Menge von Kartoffeln aus dem Vorräten der Gefangenenverpflegung entnommen wurde. Diese Maßnahme war erforderlich, um die Kartoffeln vor dem Verderb zu schützen und beeinträchtigte keinesfalls die Versorgung der Strafgefangenen.

Es trifft auch nicht zu, daß Strafgefangene zu Arbeiten für private Zwecke eingezogen wurden, ohne daß ein entsprechender Auftrag vorlag und eine Bezahlung erfolgt ist.

Auch die ärztliche Betreuung der Strafgefangenen ist jederzeit gewährleistet. Hinsichtlich der zahnärztlichen Betreuung wurde mit dem Ärztebund ein Übereinkommen erzielt, so daß für die Behandlung der Strafgefangenen alle 4 Wochen ein Zahnarzt zur Verfügung steht.

Die Beschwerde bezüglich des Brief- und Paketempfangs sowie der Raucherlaubnis ist gleichfalls unbegründet. Mit der Übernahme der Aufgaben des Strafvollzugs durch die Deutsche Volkspolizei machten sich notgedrungen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung erforderlich, die gewisse Nachlässigkeiten unter der vorhergehenden Verwaltung beseitigten. Diese führten teilweise zu einem Auflehnen der Strafgefangenen und zu unbegründeten Beschwerden.

Gewisse, gegen einzelne VP-Angehörige erhobene Anschuldigungen – die auch der Hauptverwaltung Deutsche Volkspolizei bekannt geworden sind – wurden untersucht und für Abstellung der diesbezüglichen Mängel Sorge getragen.

Die Schreiber des anliegenden Briefes haben zweifellos beabsichtigt, die Deutsche Volkspolizei zu verleumden und die dem Ministerium des Inneren unterstehenden SV-Dienststellen zu diskreditieren.⁴²⁷⁰

Auch wenn die Anschuldigungen der Eingabe zurückgewiesen wurden, ist zu erkennen, daß die Anfrage der Präsidialkanzlei Druck erzeugte. Zumindest wird von der Hauptverwaltung Stellung genommen. Sie wagt den Spagat zwischen der Anerkennung „gewisser Anschuldigungen“, dafür zu sorgen etwaige Probleme abzustellen, und gleichzeitig, die Anschuldigungen als Verleumdungen zurückzuweisen.

Die Präsidialkanzlei wird von der Hauptverwaltung der VP als Instanz anerkannt, gegenüber der man rechenschaftspflichtig ist. Welche Konsequenzen die Anfrage der Präsidialkanzlei tatsächlich für die Haftbedingungen der Strafgefangenen hatte, läßt sich anhand dieses Antwortschreibens nicht rekonstruieren. Die Art und Weise, wie die Hauptverwaltung der VP reagierte, legt jedoch die Vermutung nahe, daß in der Strafvollzugsanstalt Cottbus zumindest umfangreiche Untersuchungen stattfanden.

Ein zweiter Fall: Überliefert ist das Antwortschreiben des Ministeriums für Justiz vom 15. Februar 1951 wegen einer Beschwerde über eine Gerichtsverhandlung gegen einen Bürgermeister:

„Die Verhandlung hat Frau Landrichter P. geführt, die inzwischen wegen Verfehlungen in ihrem Privatleben aus dem Justizdienst ausgeschieden ist. Es wird bestätigt, daß die Verhandlung von ihr undiszipliniert und unbeherrscht durchgeführt wurde. Ob der Ausdruck Lump oder Verbrecher gefallen ist, ist nicht einwandfrei festzustellen. Es ist auch richtig, daß während der Verhandlungspausen von jedem der Beteiligten 1 Glas Schnaps getrunken worden ist. Die lange Verhandlungszeit in dem kalten Verhandlungssaal war dazu die Veranlassung. Von einem Alkoholmißbrauch kann keine Rede sein. Ebenso wird nicht bestätigt, daß das Urteil, das in diesem Termin überdies nicht erlassen worden ist, festgestanden hat. Eine Beschränkung der Verteidigung hat, wie der Verteidiger Rechtsanwalt S. erklärt, nicht stattgefunden.

Inzwischen hat am 8.2.1951 die erneute Verhandlung stattgefunden, die von dem neuen Vorsitzenden R. ruhig, sachlich und bestimmt durchgeführt wurde. Der Angeklagte F. ist im Urteil wegen Verbrechens gegen Befehl 160²⁷¹ in Tateinheit mit Verbrechen gegen § 1 Abs. 1, Ziffer 2 und 3 der WStrVO zu 11 Jahren Zuchthaus, Vermögenseinziehung, Ehrverlust und Berufsverbot verurteilt worden.²⁷²

270 BAB, DA 4 1182, unpag.

271 Wahrscheinlich ist der Befehl 160 aus dem Jahr 1945 gemeint. Dieser Befehl regelte die Bestrafung von Attentaten und Sabotage: „Über die Verantwortung für die Sabotage und die Diversionsakte (gegen den wirtschaftlichen Aufbau [Strafverfolgung])“. Foitzik, Jan, 1995, S. 83.

272 BAB, DA 4 1182, Bl. 55.

Auch das Ministerium für Justiz scheint mit Selbstverständlichkeit gegenüber der Präsidialkanzlei Rechenschaft abzulegen. Wie bereits im vorigen Antwortschreiben vermittelt auch diese Stellungnahme den Eindruck, daß hier jemand ertappt wurde. Die Vorwürfe werden anerkannt, dann aber relativiert. Die Landrichterin P. sei sowieso aus dem Dienst ausgeschieden, glücklicherweise wegen privater und nicht dienstlicher Verfehlungen. Die Schilderung der Verhandlung vermittelt ein plastisches Bild über die Richterin. In der Pause mit dem Staatsanwalt ein paar Schnäpse kippen, weil es so kalt ist, und noch nebenbei schnell das Strafmaß festlegen. Der ganzen Geschichte könnte Witz abgewonnen werden, wenn nicht das Strafmaß, das in einer zweiten Verhandlung verhängt wurde, so unglaublich hart gewesen wäre.

Erfolgreich ist hier die Präsidialkanzlei in der Beziehung, daß sie Formen, wie eine Verhandlung zu führen sei, gegenüber dem Ministerium einklagen kann. Dem dahinter liegenden eigentlichen Problem, dem hohen Urteil zu 11 Jahren Zuchthaus kann die Präsidialkanzlei nicht beikommen. Daß zumindest Opitz an milderen und entpolitisierten Urteilen interessiert war, belegen viele Quartalsberichte der Kanzlei, in denen immer wieder wörtlich aus Eingaben zitiert wurde, um zu demonstrieren, welch absurd hohe Strafen für politisierte Bagatellen verhängt wurden.

Als nächstes soll das Antwortschreiben des Rates des Bezirkes Halle vom 28. November 1956 auf eine Anfrage der Präsidialkanzlei anlässlich einer Besprechung wegen der Instandsetzung von Altbauwohnungen in Halle vorgestellt werden. Der Bezirk Halle geht aus den Quartalsberichten der Präsidialkanzlei als besonderer Schwerpunkt für die Werterhaltung von alter Bausubstanz hervor.

„Werter Genosse Opitz,

zu der mir übersandten Niederschrift vom 23.10.1956 über die Bau-
maßnahmen an Altbauwohnungen in der Stadt Halle möchte ich fol-
gendes mitteilen:

Der zunehmende Verfall von Altbauwohnungen in unserem Bezirk ist dem Rat des Bezirks bekannt. Darum wurden entsprechend der Empfehlung des Präsidiums des Ministerrates für dieses Jahr aus den nicht mehr zu realisierenden Investitionen des Wohnungsbauprogrammes 800 TDM zur Durchführung eines Werterhaltungsprogrammes umgesetzt. Diese Umsetzung war aber nur dort möglich, wo Baustoffe aus örtlichen Reserven bzw. durch die Streichung frei werdender Materialien vorhanden waren.

(...)

Das Problem der Klosettbecken für die Stadt Halle läßt sich auch nicht restlos lösen, da im Bezirk Halle ein Bedarf von 12.000 Stück Klosettbecken für die Bevölkerung und Neubau und 7.000 Stck. für die Industrie vorliegt. Demgegenüber steht ein Kontingent für das IV./1956 von 6.894 Stck., von denen bisher 4.859 Stck. ausgeliefert worden, wovon die Stadt Halle mit zirka 2.000 Stck. berücksichtigt wurde.²⁷³

In diesem Fall konnte das Problem nicht durch das Aufzeigen eines Lösungsweges behoben werden. Der Konflikt wurde durch fehlende Ressourcen verursacht. Der Präsident verfügte zwar über diverse Sonderkontingente, das Defizit in der Versorgung eines ganzen Bezirkes mit Baustoffen bzw. Klosettbecken konnte er damit jedoch nicht ausgleichen. Hier zeigen sich die Grenzen der Präsidialkanzlei, an sie herangetragene Probleme zu lösen.

Anders dagegen bei Problemen, die durch Entscheidungen oder Regelungen entstanden waren und durch neue Entscheidungen gelöst werden konnten. Am 2. Oktober 1958 schrieb beispielsweise Opitz an den Minister der Finanzen:

„Werter Genosse Minister!
Die Analyse der an den Präsidenten gerichteten Beschwerden auf dem Gebiet des Sozialwesens weist darauf hin, daß die Notwendigkeit der Heranziehung zur Unterhaltungspflicht bei Bürgern mit geringem Einkommen zu Härten führt und das Unverständnis der Betroffenen gegenüber diesen staatlichen Maßnahmen immer größer wird.(...)“²⁷⁴

Auf diesen Hinweis reagiert der Minister zwei Wochen später am 17. Oktober 1958:

„Werter Genosse Staatssekretär!
Unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 2. Oktober 1958 möchte ich Ihnen hinsichtlich der Beseitigung von Härten bei der Heranziehung zur Unterhaltungspflicht mitteilen, daß ich heute einem Vorschlag des Ministeriums für Gesundheitswesen zugestimmt habe, wonach die Pfändungsgrenzen (...) erhöht werden. Ich habe vorgeschlagen, daß die Neuregelung mit Wirkung vom 1.11.1958 in Kraft treten soll. Nach meiner Meinung dürften damit die Schwierigkeiten, die auf diesem Gebiet bisher entstanden, beseitigt sein.“²⁷⁵

273 BAB, DA 4 1010, Bl. 28.

274 Ebenda, Bl. 93.

275 Ebenda, Bl. 92.

Ähnlich unkompliziert reagierte das Staatssekretariat für Erfassung und Aufkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse am 7.2.1956 auf einen Brief der Präsidialkanzlei.

„Werter Genosse Opitz!

Als Anlage übermittele ich die Durchschrift meiner Anweisung an die Betriebsleiter der VEAB, betreffend die Zahlung der alten Aufkaufpreise für Bauern, LPG usw., die Schlachtvieh vor dem 31.12.55 frei verkauften, aber erst nach dem 1.1.56 ablieferten.

Ich nehme an, dass damit Ihren Vorschlägen, wie sie in Ihrem Schreiben an den Genossen Mückenberger gemacht wurden, entsprochen wurde.“²⁷⁶

Auch wenn es um eine gleichmäßige Verteilung von Fernsehern und Autos ging,²⁷⁷ um die Zuckerversorgung der „Selbstversorger“, um Unzulänglichkeiten bei der Krankenversorgung (TBC-Kranke) usw., die Präsidialkanzlei konnte Umverteilungen veranlassen.²⁷⁸ Dagegen wirken Versuche, wie beispielsweise eine Sprecherlaubnis für Angehörige der von der SMAD 1945 wegen Werwolf oder Spionage verurteilten Jugendlichen zu erwirken, eher hilf- und machtlos. Ein Brief an Oberst Titow, dessen Manuskript mit Streichungen von Opitz überliefert ist, verdeutlicht die Grenzen der Präsidialkanzlei. Da bei der Kanzlei „fortwährend in erheblicher Anzahl Zuschriften von nächsten Angehörigen“ eingingen, in denen um eine Besucherlaubnis für die Angehörigen im Strafvollzug gebeten wurde, schrieb Opitz einen auf den 13. März 1953 datierten Brief an die Rechtsabteilung der Sowjetischen Kontroll-Kommission:

276 Ebenda, Bl. 172.

277 Dafür wurden auf Veranlassung des Präsidialbüros bei den Räten der Kreise Kommissionen gebildet.

278 Bei individuellen Problemen war es für Pieck und seine Kanzlei ein Prinzip, Hilfe zur Selbsthilfe zu geben. In einem langen Zeitungsartikel wird berichtet, wie ein junges Mädchen Pieck schreibt, daß sie keine Schultasche besäße und ob er ihr nicht helfen könne. Er antwortete: Sicherlich könne er sich mit einem Anruf an eine x-beliebige Lederfabrik wenden, die die Bitte mit Freuden erfüllt hätte, „in das Dorf Soundso drei Ranzen im Namen des Präsidenten der Republik“ zu schicken. (...) Er mißbrauchte nicht seinen tatsächlichen Reichtum - die Erfahrungen eines langen Lebens im Dienste der Arbeiterklasse und das ihm soeben im Fackelschein der demonstrierenden Bürger bekundete Vertrauen seines Volkes - um durch Gönnerum sich ‚Popularität‘ zu erhaschen. ‚Besser als gerührt zu sein ist, sich selber rühren‘ sang der von dem Empfänger dieses Kinderbriefes hochverehrte Dichter Bert Brecht.“ Ein Brief geht an den DFD des Dorfes mit der Bitte, dem Kind zu helfen. Kurz danach ein neuer Brief an Pieck, die Frauen des DFD hätten eine Schultasche gebracht; Jahre später ein weiterer, dem damaligen Kind hat der Brief eine Wendung im Leben gegeben. Sie engagierte sich im DFD und wird nun Lehrerin. (BAP, DA 4 1011, unpag.)

„Uns ist bekannt, dass die Verweigerung der Besuchserlaubnis auf einer bestimmten Anordnung von Ihrer Seite beruht. Ob damit aber ein Verbot von so langer Dauer gedacht war, erscheint fraglich. Die damals Jugendlichen sitzen in zahlreichen Fällen seit 6 Jahren und länger in Haft.

Das über so lange Zeit aufrechterhaltene Besuchsverbot scheint auch im Hinblick auf die Praxis gegenüber solchen Strafgefangenen, die wegen Antisowjethetze Strafen bis zu 25 Jahren erhielten und nach ihrer Übernahme in den Strafvollzug der Deutschen Demokratischen Republik Besuche empfangen dürfen, nicht mehr verständlich und der Auflockerung bedürftig.

Der Chef der Deutschen Volkspolizei, Generalinspekteur Maron, dessen Stellungnahme wir eingeholt haben, unterstützt unsere Anregung. Er hat von sich aus keine Möglichkeit, eine Durchbrechung der Bestimmung anzuordnen.“²⁷⁹

Aufgrund der Briefe an den Präsidenten hatte Opitz beim Staatssekretär für Innere Angelegenheiten, Generalinspekteur Karl Maron, angefragt, ob die Anstaltsbestimmungen nicht geändert werden könnten. Maron erklärte seinerseits als Chef der VP und stellvertretender Minister des Innern, daß er keine Entscheidungsgewalt über die Regelungen habe. Der Brief an Oberst Titow ist ein Beleg für die eingeschränkte Entscheidungsbefugnisse der DDR-Regierung. Die zitierten Sätze sind im Manuskript gestrichen. Übrig blieb eine zurückhaltende Anfrage. Wie in dieser Angelegenheit weiter verfahren wurde, ist in den Akten nicht überliefert.

Die vorgestellten Korrespondenzen geben einen Eindruck über die Bandbreite der Kommunikation. Es wird aber auch der Handlungsrahmen deutlich, in dessen Grenzen Opitz agierte. Dieser bestimmte sich hauptsächlich durch die ministerielle Akzeptanz der Präsidialkanzlei, inwieweit sie bereit waren, mit ihm zu kooperieren. Zwar fand in der Regel ein sachlicher Austausch von Argumenten statt, und die Ministerien griffen die Vorschläge dankbar auf. Opitz mußte sich allerdings mit der Antwort der angeschriebenen Institution zufrieden geben. Die Autorität des Ministeriums mußte ihm genügen. Im Falle, daß seine Schreiben nicht beantwortet wurden, besaß er kaum Druckmittel. Wie das ausführliche Beispiel der Eingabe des Herrn K. zeigt, blieb Opitz in einem solchen Fall als letzte Möglichkeit, das ZK der SED anzurufen. Opitz konnte zwar operativ arbeiten, war jedoch nicht befugt, eine Untersuchung der jeweiligen Fälle zu veranlassen. Insofern spielte die Präsidialkanzlei in den 50er Jahren eine wichtige Vermittlerrolle zwischen den Problemen der Bevölke-

279 BAP, DA 4 1105, unpag.

rung und den staatlichen Institutionen. Sie konnte auf Probleme aufmerksam machen, hatte aber nur sehr begrenzte Möglichkeiten, diese auch selbst zu lösen.

Anlässlich des zehnjährigen Bestehens seiner Kanzlei geht Opitz auf die Zusammenarbeit mit staatlichen Organen ein:

„Seit 1957 wurden die bei der Eingabebearbeitung und Auswertung gesammelten Erfahrungen auch im Rahmen einer zentralen Arbeitsgruppe, die unter der Leitung der Zentralen Kommission für Staatliche Kontrolle steht, laufend ausgewertet. Zu dieser Arbeitsgruppe gehören verantwortliche Vertreter des Nationalrates, des Ministeriums des Innern – HA örtliche Räte –, des Beschwerdeausschusses bei der Volkskammer, des Generalstaatsanwaltes, der Hauptverwaltung Deutsche Volkspolizei, der Beschwerdestelle des Büros des Präsidiums des Ministerrates und der Präsidialkanzlei.

Außer diesen planmäßigen Auswertungen des Eingabehaltes erfolgen laufend besondere Hinweise zu neu auftretenden Problemen an die zentralen Stellen. Oftmals wurden Veränderungen durch das persönliche Eingreifen des Staatssekretärs erreicht, wie das beispielsweise in Fragen der Sozialversicherung²⁸⁰, auf dem Rechtsgebiet, in Landwirtschaftsangelegenheiten u. a. der Fall war.²⁸¹

Die Schilderungen über die Zusammenarbeit mit den Ministerien aus dem Zehnjahresbericht der Präsidialkanzlei waren sicherlich auch vom Wunschdenken beeinflusst, wie die Arbeit optimal funktionieren sollte. Welche Gratwanderung die Präsidialkanzlei dabei vollführte, schildert Opitz in einem Beschluß der Dienststellenleitung im Oktober 1958 wie folgt:

„Die eigene Meinung der Dienststelle des Präsidenten zu den Eingaben ist ein bedeutender Grundsatz und darf keine Verletzung erfahren. Wenn wir von einer eigenen Meinung sprechen, dann heißt das natürlich nicht, daß wir eine eigene Politik haben, sondern daß wir im Rahmen der Politik der Partei uns eine eigene Meinung zu dieser Sache bilden, unabhängig von der Meinung anderer Stellen.“²⁸²

280 „Es ging am Anfang darum, das Sozialversicherungsrecht in unserer Republik einheitlich auszulegen und anzuwenden. In den einzelnen Ländern wurden die gesetzlichen Bestimmungen verschieden ausgelegt und angewandt sowie durch Sonderbestimmungen die Leistungen unterschiedlich gewährt. Dieser Länderegoismus, hervorgerufen durch die Übertragung der Tätigkeit und Kontrolle der Sozialversicherung auf die Länder, spiegelte sich in den Eingaben wieder. Durch Briefe aus verschiedenen Kreisen der Republik wurden wir beispielsweise darauf aufmerksam, daß die Gewährung der Invalidenrente in den Ländern nach verschiedenen Gesichtspunkten erfolgte. Unsere Hinweise an Zentrale Stellen führten damals zu einem Erfahrungsaustausch auf einer zentralen Arbeitstagung, wo eine einheitliche Grundlage für alle Länder geschaffen wurde.“ (SAPMO, NY 4036 / 772, Bl. 183-184.)

281 SAPMO, NY 4036 / 772, Bl. 105.

Diese sybillinischen Sätze bezeichnen das Dilemma, in dem sich die Präsidialkanzlei befand. Tatsächlich konnte sie nicht eigenständig politisch agieren oder sogar Visionen zukünftiger Gesellschaftsorganisation entwickeln, denn das hätte als „Fraktionsbildung“ ausgelegt werden können. Auf Beschwerden reagierend konnte die Kanzlei jedoch tätig werden, und Opitz verstand es, mit dem Amt als Chef der Präsidialkanzlei und mit den Eingabenzahlen den eigenen Vorschlägen das notwendige Gewicht zu verleihen. Die Bürger waren in ihrer politischen Mitbestimmung im wesentlichen auf die Wahlen, das alle vier Jahre wiederkehrende Abhaken der Kandidatenliste der Nationalen Front, beschränkt. Mit Hilfe der Eingaben an den Präsidenten war es der Bevölkerung jedoch möglich, Probleme gegenüber einer öffentlichen Institution, wie dem Präsidenten der Republik, zu thematisieren. Auf die Regierungstätigkeit konnte so indirekt Einfluß genommen werden.

Die Eingaben erlangten ihre Bedeutung als ein Medium politischer Mitbestimmung durch die Statistiken und Analysen. In ihrer massenhaften Verwendung stellten sie ein unbewußt permanent angewandtes Plebiszit dar, daß politische Entscheidungen beeinflusste und diese auch korrigieren konnte.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland wurde Ende der 50er Jahre darüber diskutiert, ob die Petition ein geeignetes Mittel sei, Bürger direkt an der Willensbildung zu beteiligen:

„Die moderne Bedeutung des Petitionsrechtes sollte darin liegen, die aktive Teilnahme des Volkes am politischen Leben zu fördern. Eine unmittelbare Teilnahme an der Gesetzgebung durch Volksbegehren oder Volksentscheid, wie sie in der Weimarer Reichsverfassung vorgesehen war, kennt das Grundgesetz nicht. Dadurch ist die gesamte politische Willensbildung und die Gesetzgebung allein in die Hand der Parlamente gelegt worden. Die Einzelnen – das Volk – können, abgesehen von Wahlen, nur noch durch Petitionen eine ständige Einflussnahme auf die Legislative ausüben. Darin liegt die besondere gegenwärtige Funktion des Petitionsrechtes, die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung zu ermöglichen.“²⁸³

Die Eingaben an Opitz unterschieden sich von den Petitionen an den Bundestag dadurch, daß sie an einen Repräsentanten der Regierung gerichtet waren. Opitz bearbeitete praktisch als Verwaltungseinheit die eingehenden

282 Ebenda, Bl. 101.

283 Abschrift aus DAS PARLAMENT 2/1957, in: BAB, DA 1 464 Bl 340-341.

Beschwerden und signalisierte den Instanzen der Exekutive Handlungsbedarf. Wie das eingangs vorgestellte Beispiel zeigt, konsultierte Opitz das ZK der SED als politische Führung bei Problemen mit unwilligen Instanzen der Exekutive. Es gab also auch für Opitz noch eine Instanz, die ihn, so hoffte er jedenfalls, gegenüber der Verwaltung unterstützen würde. Die Präsidialkanzlei wäre machtlos gewesen, wenn sie weder von der Verwaltung noch von der Parteiführung unterstützt worden wäre.

In den 50er Jahren wurde in der DDR das Recht auf Beschwerden/Eingaben kultiviert. Das „Eingabenbewußtsein“ spielte in der Auseinandersetzung zwischen Bürger und Staat eine zunehmende Rolle. Ab Mitte der 50er Jahre war immer weniger von „Beschwerden“ die Rede und es wurde fast ausschließlich der Begriff Eingabe verwendet. Dies könnte damit zusammenhängen, daß dem Begriff der Beschwerde etwas Negatives anhaftet. Eine Beschwerde ist kritiklastig. Eine Eingabe wurde hingegen, obwohl auch sie voller Kritik sein konnte, positiv gedeutet. Sie impliziere die bewußte staatsbürgerliche Identifikation mit der sozialistischen Gesellschaft.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß das Opitzsche Präsidialbüro ein Vorreiter und Wegweiser für die Entwicklung der Eingabekultur in der DDR war. Anfänglich gebildet, um das Amt des Präsidenten der Deutschen Demokratischen Republik populärer zu machen, wurde es schon kurz nach Piecks Amtsantritt mit Briefen überhäuft. Die gesammelten Erfahrungen der Präsidialkanzlei wurden später nicht nur für die erste Eingabenverordnung herangezogen, sondern auch, um anderen Staatsorganen zu erklären, wie mit Eingaben umzugehen sei.²⁸⁴ Mit dem Tod des 1. Präsidenten der DDR am 7. September 1960 ging der bis dahin wichtigste Ansprechpartner der Bevölkerung verloren.

284 Am 6. Februar fand im ZK der SED eine Sitzung zum Thema statt. Teilnehmer waren: Abteilung staatliche Verwaltung im ZK, Abteilung Staatliche Verwaltung der Bezirksleitungen der Partei, Mitarbeiter der Koordinierungs- und Kontrollstelle für die Arbeit der Verwaltungsorgane, ND, Präsidialkanzlei. (BAP, DA 4 1220d, unpag.

3. 3. Eingaben an die Volksvertretungen. Die Volkskammer

Im Unterschied zur Präsidialkanzlei, die sich aus der Eingabenpraxis der Bürger zur wichtigsten Eingabenadresse entwickelte, waren laut Verfassung eigentlich die Volksvertretungen als Adressaten vorgesehen. Daher soll der Frage nachgegangen werden, welche Rolle die Eingaben an die Volkskammer in den 50er Jahren gespielt haben.

Für die unmittelbare Nachkriegszeit wurde bereits der Petitionsausschuß des Sächsischen Landtages vorgestellt. Die Landtage in den Ländern der DDR wurden mit der Verwaltungsreform 1952 aufgehoben und durch eine Bezirksstruktur ersetzt, in denen Bezirkstage eingeführt wurden. Das höchste legislative Organ war die Volkskammer, deren Petitionsausschuß für die Bearbeitung der an sie gerichteten Beschwerden zuständig war.²⁸⁵

Nachdem sich der Petitionsausschuß der provisorischen Volkskammer – später in „Ausschuß für Eingaben der Bürger“ umbenannt – am 19. Oktober 1949 konstituiert hatte, fand am 9. November 1949 die 2. Sitzung statt. Das Protokoll dieser Sitzung gibt Auskunft über seine Größe, Zusammensetzung und Arbeitspraxis. Von den 15 Mitgliedern wohnten allein sieben in Berlin. Der Rest des Ausschusses kam aus dem Kreis Beeskow, aus Halle, Leipzig, Schwerin, Mahlow und Wilhelmsruh. Eine Parteilzugehörigkeit geht aus dem Protokoll nicht hervor. Dies wird erst in der 1. Sitzung des Ausschusses der Eingaben der Bürger vom 1. Dezember 1954 dokumentiert. Die Tabelle 1 zeigt die Zugehörigkeit zu Organisationen der einzelnen Ausschußmitglieder.²⁸⁶ Danach bildeten SED-Mitglieder zusammen mit den ihr nahestehenden Massenorganisationen die absolute Mehrheit des Ausschusses. Das entspricht auch der Verteilung in der Volkskammer.

Organisation	Anzahl
SED	5
LDPD	2
DBD	2
CDU	2
NDPD	1
FDGB	2
DFD	2
KB	1
FDJ	1

Tabelle 1

In der 2. Sitzung des Petitionsausschusses aus dem Jahre 1949 wurden in Punkt drei der Tagesordnung die Aufgaben des Ausschusses hervorgehoben:

„Der Petitionsausschuß hat die Aufgabe, alle ihm zur Bearbeitung überwiesenen Eingaben, Gesuche und Beschwerden zu prüfen und zu beraten. Der Ausschuß faßt zu jeder ihm zur Bearbeitung überge-

²⁸⁵ Auf die Beschwerdeausschüsse bei den örtlichen Volksvertretungen wird auf S. 195 f. eingegangen.

²⁸⁶ BAP DA 1 460, Bl. 8.

benen Eingabe einen Beschluß, der der Volkskammer zur Bestätigung vorgelegt wird (in einer Sammeldrucksache). Eingaben, Beschwerden und Gesuche, die grundsätzliche Entscheidungen bedingen, werden dem dafür zuständigen Ausschuß zur Beratung und Beschlußfassung überwiesen. Abg. Kretschmer bemerkt, daß Petitionen betr. Enteignung, die jetzt oder vor kurzer Zeit durchgeführt wurden, zu bearbeiten sind, da diese nicht als abgeschlossen zu betrachten sind.

Beschluß: Die 3 Vorsitzenden werden ermächtigt, die Petitionen vorzubereiten und die Verteilung an die Ausschußmitglieder vorzunehmen. Die Ausschußmitglieder bekommen die Petitionen zugestellt. Sie bearbeiten sie und erstatten darüber im Ausschuß Bericht.²⁸⁷

Der Wortlaut unterscheidet sich nicht wesentlich von Geschäftsordnungen bundesdeutscher Petitionsausschüsse. Die Beschwerdethemen, die nach der Konstituierung des Ausschusses an die Volkskammer geschickt wurden, sind vielfältig. Das vorhandene Material ist jedoch zu gering, um statistische Angaben machen zu können. Daher werden nachfolgend die Beschwerdethemen, die auf der 2. Sitzung verhandelt wurden, aufgelistet. Die Petitionen stammen alle vom Oktober 1949:

„Auszahlung der Altsparer“, „Parteiangelegenheit“, „Antrag auf bezahlten Urlaub“, „Kleingartenangelegenheiten“, „politische Amnestie für ehem. Mitgl. der NSDAP“, „Erlaß einer Geldstrafe“, „Verhütung zur Einschleppung des Borkenkäfers“, „Erlaß einer Geldstrafe“, „Klärung persönl. Angelegenheiten“, „Gespannstellung für Wiederaufforstungsangelegenheiten“, „Belohnung für Fund“, „Enteignung d. Vermögens der Familie Blüthchen“, „Enteignung mehrerer Grundstücke in Wandlitz“, „Enteignung des Vermögens“, „Wohnraumgestaltung“, „Kopfgeldumtausch“, „Beschwerde über verschiedene Ärzte und Pfleger“, „Gewährung einer Unfall- bzw. Altersrente“, „Einspruch wegen Entlassung von der Reichsbahn“, „Einspruch gegen Kündigung“, „Bestrafung“, „Einspruch gegen Verfahren“, „Antrag auf Zusatzpunktkarte und Fahrrad“, „Suchmeldung nach Angehörigen“²⁸⁸

Zu den Petitionen über „Enteignungsangelegenheiten“ wurde beschlossen: „Die Petitionen werden vorläufig zurückgestellt, bis eine endgültige Stellungnahme vom Ministerium des Innern vorliegt.“²⁸⁹ Andere Petitionen wurden den zuständigen Ausschüssen oder Ministerien übergeben. Diese Praxis belegen auch weitere Protokolle. Wie in den einzelnen Ausschüssen verfahren wurde, geht aus den von mir gesichteten Quellen nicht hervor. Der Petitionsausschuß wurde von der Bevölkerung kaum in Anspruch

287 BAP DA 4 983, Bl. 19.

288 Ebenda, Bl. 14-15.

289 Ebenda, Bl. 17.

genommen. In den monatlichen Sitzungen wurden 10 bis 50 Eingaben an den Ausschuß verhandelt.²⁹⁰ Mengenmäßig spielten die Eingaben an die Volkskammer in Relation zu den Eingaben an andere Institutionen kaum eine Rolle. Es ist davon auszugehen, daß die Eingabenzahlen in direkter Proportion zur zugetrauten Potenz standen, tatsächlich die Probleme der Bevölkerung lösen zu helfen. Die Volkskammer war daher aus der Sicht der Bürger eher unbedeutend.

Die relativ wenigen Eingaben an die Volkskammer waren möglicherweise auch ein Grund, warum der Ausschuß Probleme hatte, sich gegenüber der Exekutive durchzusetzen. Wäre die Volkskammer mit ähnlichen Mengen an Eingaben wie der Präsident der DDR bedacht worden, hätte sie als Institution vermutlich mehr Gewicht gehabt.

So schrieb beispielsweise Johannes Dieckmann, Präsident der Volkskammer, am 6.1.1954 einen Brief an den Chef der Regierungskanzlei, in dem er sich über die Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive beschwerte:

„Sehr geehrter Herr Staatssekretär!
(...)

Die Abgeordneten werden von Sachbearbeitern der Ministerien in keineswegs vereinzelt Fällen wie beliebige Besucher behandelt, die mit irgendwelchen Anliegen an die Regierung herantreten.

Meine Bitte geht dahin, sämtliche Regierungsstellen anzuweisen, jedem Anliegen eines Abgeordneten besondere Aufmerksamkeit zu widmen und bei der gesamten Behandlung einer solchen Eingabe dem Umstand Rechnung zu tragen, daß es sich hierbei um das Ansuchen eines Mitgliedes der Obersten Volksvertretung handelt.“²⁹¹

Ein Antwortschreiben ist leider nicht überliefert. Daß der Volkskammer lange nicht so viel Respekt gezollt wurde wie der Präsidialkanzlei, bestätigen auch andere Quellen. So resümierte beispielsweise die Vorsitzende des Ausschusses für Eingaben der Bürger, Frau Dr. Heinze, auf der 52. Sitzung des Ausschusses über die Arbeit der letzten vier Jahre am 13. September 1954:

„Wenn wir jetzt zusammenfassen, wie wir in den vier Jahren gearbeitet haben, so möchte ich von mir aus die Einschätzung geben, daß wir in den ersten zwei Jahren noch experimentiert haben, da wir keine Erfahrungen in der Arbeit besaßen. Wir haben in der ersten Zeit in vielen Fällen die Sachen zu formal behandelt und zunächst den größten Teil der Eingaben über die Regierungskanzlei den einzel-

290 BAP, DA 1 1254, unpag.

291 BAB, DA 1 1264, Bl. 50 VS+RS.

nen Ministerien und Verwaltungsstellen zur Abgabe einer Stellungnahme übergeben. Dabei sind wir nach und nach zu dem Ergebnis gekommen, daß wir diese Stellungnahme auch kritisch betrachteten und dazu übergehen mußten, die Sachen an Ort und Stelle zu bearbeiten, mit den Bürgern zu sprechen und mit den staatlichen Organen zu verhandeln.

Nach den Beschlüssen unserer Regierung über den neuen Kurs hat sich auch unsere Arbeit geändert. Wir faßten einen Beschluß über die Verbesserung unserer Arbeit. Aus dieser Zeit stammt die Praxis, daß die meisten Sachen an Ort und Stelle geregelt und mit den Bürgern selbst gesprochen wurde. Es gab einige Abgeordnete, die hiervon überwiegend Gebrauch machten wie zum Beispiel die Abgeordneten Sitter, (...) usw., die die Angelegenheiten unmittelbar mit den Bürgern regelten. Ferner war festgelegt, daß andere Abgeordnete des Hauses zur Bearbeitung von Eingaben mit herangezogen werden sollten; dazu sind wir eigentlich noch nicht genügend übergegangen.

Ich empfehle dem neuen Ausschuß, von vornherein eine Erledigung der Eingaben dazu überzugehen, mit den Bürgern selbst zu sprechen und an Ort und Stelle die Angelegenheit zu klären. Dies ist ein Mittel, sie von der Richtigkeit der Entscheidungen staatlicher Organe zu überzeugen oder eine Regelung herbeizuführen. Wir sollten uns auf die Zusammenarbeit mit den Ministerien nur konzentrieren, wenn es um die Erledigung grundsätzlicher Fragen geht. (...)

Und nun eine Anregung an die Regierungskanzlei:

Wenn der neue Ausschuß seine Arbeit aufnimmt, so werden nicht alle Abgeordneten einen Überblick haben, für welche Angelegenheiten die einzelnen Ministerien, Verwaltungsstellen usw. zuständig sind. Es wäre daher zu empfehlen, daß der Vertreter der Regierungskanzlei in der ersten Sitzung einen Überblick gibt, wohin sich die Abgeordneten mit ihren Anfragen wenden können.

Eine große Hilfe wird den Abgeordneten in Zukunft das Abgeordnetenkabinett sein. (...)

Es wäre interessant zu wissen, wieso Dresden die meisten Eingaben hat und welche Angelegenheiten diese betreffen. Einer Analyse in dieser Richtung müßte von dem neuen Ausschuß angefertigt und ausgewertet werden.²⁹²

Die „Anregung an die Regierungskanzlei“ ist Beleg für die Unwissenheit der Abgeordneten, welche Institution innerhalb der Verwaltung überhaupt für welche Aufgaben und Probleme zuständig ist. Doch diese Schwierigkeiten hatte auch die Präsidialkanzlei. Möglicherweise handelt sich dabei um ein generelles Phänomen der Legislative²⁹³ im Umgang mit komplexen Verwaltungssystemen.²⁹⁴

Der letzte Absatz belegt, daß der Ausschuß selbst zu diesem Zeitpunkt über keinerlei statistische Informationen über die an sie geschriebenen Eingaben verfügte. Hier hatte die Präsidialkanzlei bedeutende Vorteile. Zum

292 BAP DA 1 460, Bl. 11-13.

einen erhielt sie hochgerechnet täglich mehr Eingaben als die Volkskammer in einem ganzen Monat, somit war die Legitimation ihrer Vorschläge ungleich mächtiger, und zum anderen war Opitz schon sehr früh bemüht, Statistiken anzufertigen und sie als schlagkräftige Argumentation in seine Politik einzubinden. Mit seinen Statistiken war er tatsächlich flächendeckend über Probleme aus allen Lebensbereichen der Bevölkerung informiert. Neben dem Eindruck, daß die Volkskammer an einer gewissen „Zahnlosigkeit“ litt, ist auch das Fehlen von Initiativen des Eingabenausschusses gegenüber anderen staatlichen Institutionen in den Quellen zu bemerken. Hier war es eher die Präsidialkanzlei, die mit Anregungen und Hinweisen versuchte, Einfluß zu nehmen.

In Interviews, die der Autor mit ehemaligen Mitgliedern des Staatsrates und der Volkskammer führte, wurde berichtet, daß die „Arbeit vor Ort“ eine wesentliche Rolle für die Erledigung der Eingaben gespielt hat. Ausschüsse und Arbeitsgruppen der Volkskammer und des Staatsrates fuhren zu den jeweiligen Institutionen, um sich vor Ort ein Bild zu machen und beratend zu regulieren. Hier, so die Berichte, war die Arbeit konstruktiv und erfolgreich. Demgegenüber war die Zusammenarbeit zwischen Volkskammer und Ministerien nicht besonders eng. In diese Richtung deutet auch die Empfehlung von Dr. Heinze, die Zusammenarbeit mit den Ministerien nur dann anzustreben, „wenn es um die Erledigung grundsätzlicher Fragen geht.“

Ein weiteres Dokument belegt ebenfalls das eher kritisch zu bezeichnende Verhältnis zwischen Volkskammer, Ministerrat und Ministerien. In einem Rundschreiben des Stellvertreters des Ministerpräsidenten, Dr. Loch, über die „Einführung einer neuen Arbeitsweise bei Petitionen und Beschwerden“²⁹⁵ an „alle Hauptabteilungen, selbständigen Abteilungen, Abg. Ver-

293 So meint beispielsweise Elke Löffler in ihrem Aufsatz: „Die Diskussion über Führung und Management in der öffentlichen Verwaltung als zentrales Anliegen der Verwaltungswissenschaft“: „Die äußerst anspruchsvolle Ausarbeitung und Kontrolle von Leistungskontrakten zwischen Politik und Verwaltung setzt Kenntnisse voraus, die beim durchschnittlich gebildeten Feierabend-Politiker bzw. beim juristisch geschulten Bundes- oder Landtagsparlamentarier Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen in größerem Umfang erfordern. Nicht zuletzt stellt sich angesichts der Aushöhlung der deutschen kommunalen Selbstverwaltung die Frage, ‚was deutscher Lokalpolitik noch an finanzierbaren strategischen Zielen verbleibt.“ (Laux, Teppe Hg., 1998, S. 346)

294 Daß es Volksvertretern generell an fachlicher Kompetenz in bezug auf Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsabläufen fehlt, ist ein großes Manko des Systems selbst. Das Thema wird später noch ausführlicher behandelt.

295 BAP, DA 1 1269, Bl. 21.

waltung, Deutsches Aufsichtsamt und Sekretariate der Staatssekretäre“, wird auf das Verhältnis zwischen dem Ministerium für Finanzen und der Volkskammer eingegangen:

„Bei der Genehmigung dieses Vorschlages (zur Arbeitsweise mit Petitionen, d. Vf.) durch den Chef der Regierungskanzlei, Herrn Staatssekretär Geyer, hat er gleichzeitig darauf aufmerksam gemacht, daß die Volkskammer des öfteren mit der Bearbeitung von Petitionen durch das Ministerium der Finanzen nicht einverstanden war, weil die Art der Stellungnahme einem Gutachten gleicht und die betroffene Entscheidung vermissen läßt.

Ich weise deshalb nochmals darauf hin, daß die Volkskammer keine Entscheidung in der Sache selbst trifft, sondern die vom Ministerium der Finanzen getroffene Entscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft. Aufgrund der vorgenommenen Überprüfung entscheidet die Volkskammer, ob die Behandlung durch das Ministerium den rechtlichen Erfordernissen entspricht. Bei den Petitionen, die der Petitionsausschuß der Volkskammer über die HA Regierungsangelegenheiten zur Stellungnahme an das Ministerium leitet, ist zu beachten, daß diese von mir oder den Herren Staatssekretären und nur in Ausnahmefällen von den zuständigen Hauptabteilungsleitern abgezeichnet werden.“²⁹⁶

Auch aus diesem Zitat wird deutlich, welche Rolle der Volkskammer im Verhältnis zu Regierung und Verwaltung zugewiesen wurde. Wenn man die Ausführungen mit den Korrespondenzen zwischen der Präsidialkanzlei und den Ministerien vergleicht, wird offenkundig, welchen Einfluß die Präsidialkanzlei im Unterschied zur Volkskammer auf Regierung und Verwaltung hatte. Aus der Sicht des Ideals der Gewaltenteilung wäre der Rundbrief des Stellvertretenden Ministerpräsidenten begrüßenswert. Fachliche Kompetenz – das heißt Exekutive? – erarbeitet Gesetzesvorlagen und Legislative überprüft und verabschiedet sie. Fragwürdig bleibt jedoch, inwieweit Legislative dann noch in der Lage wäre, langfristige gesellschaftliche Ziele auf den Weg zu bringen oder politische Visionen zu verwirklichen. Welche Visionen konnten in der DDR über welche Institutionen überhaupt eingebracht werden? Wer konnte tatsächlich agieren und nicht nur reagieren? Auf diese Fragen kann in dieser Arbeit nur andeutungsweise und punktuell eingegangen werden. Sie gehören jedoch zu den wesentlichen, um die gesellschaftliche Praxis in der DDR erklärbarer zu machen.

296 Ebenda, Bl. 23.

Universelles Beschwerderecht oder Verlust von Rechtsbewußtsein?

Wie ist nun das Phänomen, daß sich im Verlaufe der 50er Jahre eine regelrechte Eingabekultur herausbildete, zu bewerten? Hierzu sollen zwei unterschiedliche Erklärungsansätze diskutiert werden: Die Beurteilung des westdeutschen Verwaltungsrechtlers Gustav Leissner zu Beginn der 60er Jahre und die retrospektiven Betrachtungen von Wolfgang Bernet, einem ostdeutschen Rechtswissenschaftler, Anfang der 90er Jahre. Ihre Überlegungen sollen in Beziehung zu den hier diskutierten Quellen gesetzt werden.

Leissner äußerte sich 1961 in seinem Buch „Verwaltung und öffentlicher Dienst in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands...“²⁹⁷ hinsichtlich der Eingabenpraxis in der „sogenannten DDR“ erstaunt darüber, daß sie die Funktion einer Art „Generalklausel für Rechtsbehelfe“ gegen alle Verwaltungsakte ausfülle.²⁹⁸ Durch die gesetzliche Verankerung, alle eingehenden Beschwerden registrieren und bearbeiten zu müssen, wurde Verwaltung dazu verpflichtet, auf alle Beschwerden zu reagieren. Wie diese Universalklausel für Beschwerden durch begleitende Gesetzgebung „scharf gemacht“ wurde, beschreibt Leissner fast schon verblüfft wie folgt:

„Mitarbeiter, die den Entscheidungen über Beschwerden nicht nachkommen, die angeordnete Maßnahmen nicht durchführen oder sich der Verschleppung und des unaufmerksamen Verhaltens gegenüber Beschwerden bzw. Beschwerdeführern schuldig machen, sind in jedem Falle zur Verantwortung zu ziehen (§ 14 VO) und zwar nach § 14 der Disziplinarordnung vom 10. März 1955 (Gbl. S. 217).

Wer das alles liest, muß den Eindruck gewinnen, daß hier – man möchte fast sagen: in mustergültiger Weise – den berechtigten Interessen des Beschwerdeführers Rechnung getragen sei.“²⁹⁹

Nun würde Leissner DDR nicht in Anführungszeichen schreiben, wenn er diesen Eindruck nicht schon im nächsten Satz mit einer *Petitio principii* relativieren würde. Er führt die Gegenpolemik mit einer scheinbar bekannten Realität ein und baut darauf sein Orwellsches Horrorszenerario auf:

„Woran liegt es nun aber, daß man so selten positive Entscheidungen zugunsten eines Beschwerdeführers hört, ununterbrochen aber von Hoffnungslosigkeit der Zonenbevölkerung, die nirgends auf die Fülle

297 Leissner, Gustav, 1961.

298 Ebenda, S. 70.

299 Ebenda, S. 239.

ihrer berechtigten Beschwerden über Willkürakte, Gesetzesverletzungen und Parteilichkeit der Behörden auch nur gehört wird, geschweige denn eine gesetzlich einwandfreie Entscheidung finden kann? Des Rätsels Lösung ist sehr einfach: der *Beschwerdeführer wird nicht um seines verletzten Rechts willen gehört*. Er wird vielmehr getestet und wird gleichsam eine Hollerith-Karte in dem Beobachtungsmaterial der verschiedenen Kontrollbehörden. Diese stellen ja dar die Abhörvorrichtungen für das unterirdische Grollen im totalitären Gewaltstaat. Seine Gebieter bleiben sich stets bewußt, daß sie auf einem Vulkan leben und ständig auf den Ausbruch gefaßt sein müssen. Ein irgendwo besonders starkes Grollen muß ihnen als Anzeichen dienen, wo und wann ein solcher Ausbruch zu gewärtigen sein könnte. Als Beobachtungsmaterial für diese Zwecke dienen die Beschwerden. Wenn dabei auch nur einer Beschwerde Rechnung getragen wird, so ist das gleichsam ein Nebenprodukt gegenüber dem Hauptzweck. Das soll natürlich nicht heißen, daß nicht – z.B. auf Beschwerden besonders an die Staatsanwaltschaften und den Generalstaatsanwalt – im Laufe der Jahre zahlreiche beschwerliche Entscheidungen der Verwaltungsbehörden aufgehoben worden sind.³⁰⁰

Daß es sich bei diesem Text um politische Rhetorik handelt, muß nicht weiter ausgeführt werden. Interessant ist dennoch die dahinter stehende Frage, wie erfolgreich Beschwerdeführer sein konnten. Selbst nach Öffnung der DDR-Archive nach 1989 ist es kaum möglich, repräsentative Zahlen über das Verhältnis von erfolgreichen und nicht erfolgreichen Eingaben zusammenzuführen. Außerdem ist es schwierig zu bewerten, wann eine Eingabe tatsächlich erfolgreich war und wann nicht. Darauf wird im zweiten Teil dieser Arbeit ausführlich eingegangen.

Eine zweite Überlegung ergibt sich aus der Tatsache, daß die Staats- und Parteiführung via Eingaben bestens über Stimmungslagen in der Bevölkerung informiert war. Leissner benutzt dafür das Bild des nahenden Vulkanausbruchs, in dem Eingaben die Funktion von Seismographen haben. Daraus zu schlußfolgern, daß die Eingabenerfassung benutzt wurde, um Bürger auszuspionieren, zieht sich seitdem stereotypisch durch die wissenschaftlichen Darstellungen zur Funktion der Eingabe in der DDR.³⁰¹

Inhaltsanalysen belegen, daß sich die Eingaben wenig eigneten, ihre Autoren auszuspionieren. Die Kritik an der Arbeit des Staatsapparates informierte mehr über den Apparat als über die sich beschwerenden Bürger. Die Metapher vom „totalitären Gewaltstaat“ steht im Gegensatz zur Tatsache, daß es den DDR-Bürgern nicht nur gestattet war, Eingaben zu

300 Ebenda, S. 239-240.

301 Siehe S. S. 25 f.

schreiben, sondern daß sie regelrecht dazu aufgefordert wurden, Kritik an der Arbeitsweise des Staates zu üben.

Wolfgang Bernet bewertete 1990 die Entwicklung der Eingabenpraxis in den 50er Jahren hingegen als systematischen Verlust von Rechtsbewußtsein:

„In der Praxis erfolgte jedoch eine weitere 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) endgültige Verwaltungsentscheidungen vorgegangen wurde.“³⁰²

Prinzipiell ist Bernet zuzustimmen, daß Verwaltungsgerichte den Bürgern Rechtssicherheit im Konflikt mit der Verwaltung bieten können. In Bezug auf das in bürgerlichen Gesellschaften verbreitete formale Rechtsbewußtsein, d.h. die Praxis, Konflikte fast ausschließlich vor Gericht auszutragen, muß für die DDR ein Kontinuitätsbruch konstatiert werden. Dieser Bruch ist jedoch nicht ausschließlich auf die relative Unsicherheit der politischen Führung im Umgang mit dem Recht als Instrument, politischen Willen durchzusetzen, zurückzuführen. Ein ebenso wichtige Rolle spielte das Konzept, in der DDR eine sozialistische Verwaltung aufzubauen, mit dem Ziel bürgernah und unbürokratisch zu sein. Dieses Konzept ist zumindest

302 Bernet, Wolfgang, 1990, S. 156-157.

in der Eingabenpraxis aufgegangen. Diese Praxis ausschließlich negativ zu bewerten, ist daher fraglich.

So ist es unwahrscheinlich, daß sich jährlich in großen Massen Bürger an Verwaltungsgerichte gewandt hätten, um ihre Interessen durchzusetzen. Daß die Masse der Eingaben aus Mangel an Verwaltungsgerichten geschrieben wurden, muß bezweifelt werden, denn hier wurden Dinge verhandelt, die selbst mit der Institution Verwaltungsgericht nicht einklagbar gewesen wären. Und auch die Forderungen nach Korrektur von Gesetzen hätten Verwaltungsgerichte nicht durchsetzen können.

Ob die Eingabenpraxis auch eine angeblich verfehlt entwickelte Entwicklung war, weil sie den Bürgern bürgerfreundliches Verhalten nur vorgaukelte, wird im zweiten Abschnitt dieser Arbeit untersucht.

3. 4. Eingabenregelung in der Ulbricht-Ära

Am 7. September 1960 starb Wilhelm Pieck. Obwohl er als Präsident keine politische Macht besaß, repräsentierte sein Amt den Staat. Von größerer Bedeutung war jedoch seine vermittelnde Funktion als wichtigste Eingabenadresse der 50er Jahre. Am 12. September 1960 – fünf Tage nach dem Tode Piecks – wurde der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik gebildet, der von der Volkskammer für vier Jahre gewählt wurde. Der Staatsrat erhielt weitreichende Kompetenzen. So konnte er unter anderem Beschlüsse mit Gesetzeskraft erlassen,³⁰³ Volksbefragungen vornehmen, Wahlen der Volkskammer ausschreiben oder das Begnadigungsrecht ausüben. Walter Ulbricht wurde Staatsratsvorsitzender und Otto Grotewohl sein Stellvertreter. Zwei Monate später erkrankte Grotewohl schwer und konnte seine Funktionen nicht mehr wahrnehmen. So entstand ein Machtvakuum, das sich Ulbricht zunutze machte.

Mit dem Staatsrat wollte Ulbricht einerseits das Image des Präsidenten auf sich übertragen. Andererseits wurde er als ein kollektives Organ (kollektiver Staatspräsident) in der Vorstellung gegründet, Kontrolle über sämtliche Staatsangelegenheiten auszuüben. Um diese Funktion wahrnehmen zu können, galt es auch, ihn zur wichtigsten Eingabenadresse zu machen.

³⁰³ Absatz 1 des Artikel 71 der Verfassung der DDR von 1968 regelte, daß die Volkskammer die Erlasse des Staatsrates zur Bestätigung vorgelegt werden müssen. Absatz 2 des Artikels regelt, daß die Erlasse und Beschlüsse des Staatsrates rechtsverbindlich sind. (Verfassungen der deutschen Länder. Von 1816 bis zur Gegenwart, Berlin 1989, S. 512.)

Diese Überlegungen schienen aufzugehen. So berichtete das Neue Deutschland in einer Retrospektive am 9. Dezember 1966 auf Seite drei:

„Man kann sich diese Zahl kaum vorstellen. Der Staatsrat erhielt seit seiner Bildung vor nunmehr sechs Jahren eine Million Briefe.

(...)

Von der Million Briefe sind rund 550 000 Eingaben von Bürgern; der größte Teil des Rests sind Stellungnahmen zu Eingaben.

Die Briefflut nach Berlin kommt nicht von ungefähr. In seiner Programmatischen Erklärung vom 4. Oktober 1960 sagte Walter Ulbricht: 'Im Staatsrat verkörpert sich die patriotische Einheit der Bevölkerung, die Einheit der staatlichen Führung und die Einheit der Bevölkerung mit der staatlichen Führung.' Zweifelsohne ist es diese Einheit der Bevölkerung mit der staatlichen Führung, die so viele Briefe nach Berlin lenkte.³⁰⁴

Für geübte Leser³⁰⁵ wird die feine Ironie zwischen den Zeilen deutlich. Tatsächlich hatte der Staatsrat die Funktion als wichtigste Eingabenadresse vom Präsidenten auf sich übertragen können. Selbst andere – bisher stärker frequentierte – Institutionen wurden nun weniger angeschrieben.

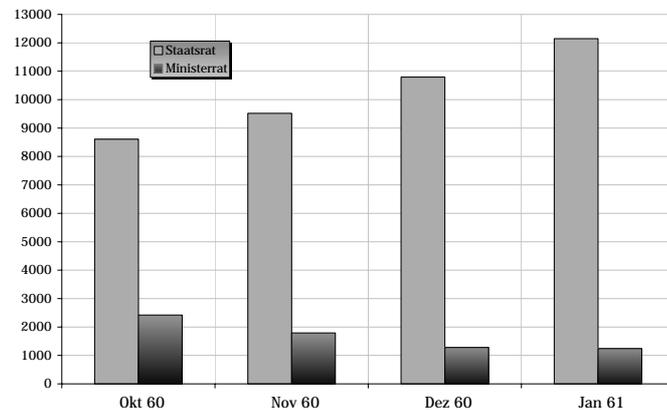


Diagramm 1. Anzahl der eingegangenen Schreiben an den Staatsrat und an den Ministerrat. Quelle: BAP, DA 5/53, Bl. 37-38.

Die schnelle Akzeptanz des Staatsrates wird anhand der Eingabenflut deutlich. Für Ulbricht bedeuteten die Briefe eine wichtige Legitimation seines Amtes. Seine Kanzlei, die mit der Bearbeitung der Eingaben beschäftigt war, wurde von Otto Gotsche³⁰⁶ geleitet. Er verfaßte im März 1961 einen Bericht, der als „Persönliche Verschlußsache“ an das Sekretariat des Zentralkomitees der SED deklariert war:

304 Eine Million, in: Neues Deutschland 9.12.1966, S. 3.

305 Für ungeübte Leser hier die Auflösung: Die Einheit der Bevölkerung mit der staatlichen Führung ist zweifelsohne positiv zu bewerten. Auch könnte angenommen werden, daß die vielen Briefe an die staatliche Führung positiv zu bewerten seien. Aber es sind eben keine Liebesbriefe, die so zahlreich nach Berlin geschickt werden, sondern Beschwerden über die nicht so recht funktionierende Einheit zwischen Bevölkerung und staatlicher Führung. Und insofern ist „zweifelsohne“ diese wohl etwas mangelhafte Einheit gemeint, die die vielen Briefe nach Berlin lenkte.

„Nachdem durch die Bildung des Staatsrates das Sekretariat Walter Ulbricht aufgelöst wurde, haben sich die Eingaben, die von der Zentralen Beschwerdeabteilung beim Ministerrat bearbeitet werden, sehr stark verringert. Vom Januar bis September 1960 erhielt z.B. die Zentrale Beschwerdeabteilung (des Ministerrates, FM.) monatlich im Durchschnitt etwa 3.800 Schreiben, davon ca. 2.600 Eingaben. (...) Da seit der Bildung des Staatsrates die an den Genossen Walter Ulbricht gerichteten Eingaben von der Hauptabteilung Fragen der Bevölkerung der Kanzlei des Staatsrates bearbeitet werden, sank dadurch die Zahl der Eingaben der Zentralen Beschwerdeabteilung (des Ministerrates, d.A.) schlagartig um die Hälfte. Durch den weiteren Rückgang der Eingaben beträgt die monatliche Eingabenzahl der Zentralen Beschwerdeabteilung (des Ministerrates, d.A.) gegenwärtig weniger als 1.300 Schreiben, davon unter 700 Eingaben.“³⁰⁷

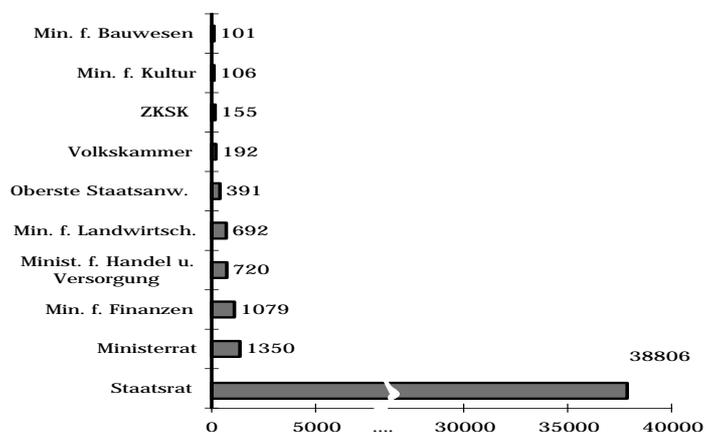


Diagramm 2. Verhältnis Eingaben an den Staatsrat und andere Staatsorgane im 3. Quartal 1961. Quelle: BAP, DA 5/55, Bl. 35.

In diesem Zitat wird die Konkurrenz zwischen Ministerrat und Staatsrat deutlich. Ulbricht war bis zur Bildung des Staatsrates Stellvertretender Ministerpräsident. Mit der Bekleidung des Amtes des Staatsratsvorsitzenden wollte er nun

mehr Einfluß auf die Regierung ausüben. So war es für ihn günstig, daß mit der Einführung des Staatsrats die Eingabenzahlen an den Ministerrat stark abnahmen und die Eingaben an den Staatsrat schlagartig in die Höhe schnellten.

Daß es im Staatsgefüge schon länger Kompetenzgerangel gab, belegt unter anderem eine Dienstanweisung des Ministerratsvorsitzenden Otto Grotewohl vom 27. März 1954 an alle „Minister, Staatssekretäre und Leiter zentraler staatlicher Organe“:

³⁰⁶ Otto Gotsche: Klempnerlehre, dann Klempner, 1919 KPD; ab 1920 Arbeiterkorrespondent für die komm. Presse; 1933 KZ Sonnenburg, nach der Entlassung unter Polizeiaufsicht; Apr. 1945 Mitbegr. des Bürgeraussch. in Eisleben, der (vor dem Einzug amerik. Truppen) die Stadtverwaltung übernahm, dann Landrat in Eisleben; 1949-60 persönl. Referent des Stellv. Ministerpräsi. bzw. Ltr. des Sekr. des 1. Stellv. des Vors. des Min.-Rats, Walter Ulbricht; 1960-71 Sekr. des Staatsrats; 1963-71 Abg. der Volkskammer; 1966 Mitgl. des ZK der SED; 1967-71 Mitgl. des Präsi. der Volkskammer. (nach Cerný, Jochen (Hg.), 1992, S. 223)

³⁰⁷ SAPMO-BArch, ZPA, J IV 2/3 A-767, unpag.

„1. Weisungen an die Räte der Bezirke, Stadt- und Landkreise werden ausschließlich vom Ministerrat und dem Präsidium des Ministerrates beschlossen.

2. Weisungen an die Vorsitzenden der Räte (der Bezirke, Stadt- und Landkreise) werden grundsätzlich nur vom Ministerpräsidenten erteilt.

Der Leiter der HA Örtliche Organe des Staates beim Ministerpräsidenten ist berechtigt, im Auftrage des Ministerpräsidenten Weisungen an die Vorsitzenden der Räte der Bezirke, Stadt- und Landkreise zu erteilen.

3. Anweisungen an die ihnen unterstellten Fachabteilungen der Räte der Bezirke, Stadt- und Landkreise können im Rahmen ihres Geschäftsbereiches erteilen:

a) die Minister, Staatssekretäre oder Leiter zentraler staatlicher Organe und deren Stellvertreter,

b) die Leiter der Hauptverwaltungen bzw. Hauptabteilungen.

Die Weisungen dürfen nur von diesem Personenkreis unterzeichnet werden. Die Vorsitzenden der Räte der Bezirke, Stadt- und Landkreise sind angewiesen, die Einhaltung dieser Bestimmungen zu kontrollieren.³⁰⁸“

Die Dienstanweisung belegt, daß es noch andere Organe gegeben haben muß, die versuchten, Weisungen zu erteilen. Die Anweisung definiert eine Weisungsstruktur innerhalb der Verwaltung. Weisungsbefugnisse anderer Organe, wie beispielsweise der SED, finden darin keine Erwähnung.

In einem Interview berichtete Brunhilde Hanke, die seit 1964 Mitglied des Staatsrates war, welchen Eindruck sie von der Rolle des Staatsrates im Machtgefüge der Staats- und Parteigremien hatte:

„Mit dem Ableben von Wilhelm Pieck ist der Staatsrat in dem Sinne als kollektiver Staatspräsident eingeführt worden. Das Amt des Präsidenten sollte nicht mehr nur von einer Person verkörpert werden. Im Staatsrat sollte die ganze Breite der sozialistischen Gesellschaft repräsentiert sein. Das heißt, daß alle fünf Parteien, die in der DDR zugelassen waren und alle Massenorganisationen im Staatsrat vertreten waren. (...)

Unter der Leitung von Walter Ulbricht gab es die Tendenz der Verselbständigung des Staatsrates zu einem eigenständigen, über allen stehenden Organ.

Frage: Das war doch sicherlich auch Ulbrichts Idee gewesen?

Na ja, das hing mit irgendwelchen Querelen zusammen. Das habe ich selbst erst viel später bemerkt. Walter Ulbricht hatte in meiner ersten Legislaturperiode den Staatsrat noch geleitet. Da haben wir Mammut Sitzungen gemacht über Dinge, die eigentlich gar nicht in den Zuständigkeitsbereich des Staatsrats fielen. Der Staatsrat hat

308 SAPMO-BArch, ZPA, NY 4090/409, Bl. 6-7.

richtige Konferenzen einberufen und neue Programme verabschiedet. Sindermann hatte mir einmal erzählt, daß er nicht zu einer Konferenz eingeladen wurde, obwohl er damals 1. Bezirkssekretär von Halle war. Weil, so vermute ich das, es zwischen Sindermann und Ulbricht wieder Verstimmungen gab, unterschiedliche Auffassungen in politischen Dingen.“³⁰⁹

Durch die Personalunion des Staatsratsvorsitzenden und des Ersten Sekretärs des ZK der SED vergrößerte Ulbricht seinen Einfluß. Die Rolle des Ministerpräsidenten verlor durch die Erkrankung Grotewohls an Bedeutung. Die Eingabenzahlen an den Staatsrat wurden außerdem als Beweis für die gesellschaftliche Annahme der neuen Funktion gewertet.

Gotsche betrieb mit den hohen Zahlen der Eingaben an den Staatsrat bereits in seinen ersten Berichten Kaderpolitik. Aus der Zentralen Beschwerdeabteilung des Ministerrates forderte er Mitarbeiter für die Hauptabteilung „Fragen der Bevölkerung“ (der Kanzlei des Staatsrates, d. Vf.) an, da „gegenwärtig die politischen Mitarbeiter der Hauptabteilung Fragen der Bevölkerung im Durchschnitt pro Kopf über 7 mal so viel Eingaben zu bearbeiten haben als die politischen Mitarbeiter der Zentralen Beschwerdeabteilung (des Ministerrates, d. Vf.). Auch die technischen Mitarbeiter der Hauptabteilung Fragen der Bevölkerung müssen ein bedeutend höheres Arbeitspensum bewältigen“.³¹⁰ Nachdem die Mitarbeiter der Präsidialkanzlei des Präsidenten der DDR von der Hauptabteilung Fragen der Bevölkerung des Staatsrats übernommen wurden, versuchte Gotsche außerdem die Mitarbeiter des Büros des Ministerrats in seine Hauptabteilung zu übernehmen:

„Durch die erhebliche Verringerung der Zahl der Eingaben, die von der Zentralen Beschwerdeabteilung beim Ministerrat bearbeitet werden, sind in dieser Abteilung eine Anzahl qualifizierte Mitarbeiter frei geworden. Dagegen reichen die in der Hauptabteilung Fragen der Bevölkerung der Kanzlei des Staatsrates tätigen Mitarbeiter weder qualitativ noch zahlenmäßig aus, um den steigenden Anforderungen gerecht zu werden.

Es wird beschlossen:

Dem Büro des Präsidiums des Ministerrates wird empfohlen, folgende Mitarbeiter der Zentralen Beschwerdeabteilung der Hauptabteilung Fragen der Bevölkerung der Kanzlei des Staatsrates zur Verfügung zu stellen.“³¹¹ (Es folgt eine Liste mit 4 politischen Mitarbeitern und 2 Schreibkräften).

309 Interview mit Brunhilde Hanke am 17.4.1998.

310 SAPMO-BArch, ZPA, J IV 2/3 A-767, unpag.

311 Ebenda.

Auf der 12. Sitzung des Staatsrates berichtete Heinrich Homann, stellvertretender Vorsitzender des Staatsrates und Vorsitzender der NDPD, über die Entwicklung der Eingaben. Ministerien und anderen Staatsorgane hätten „eine unvergleichlich geringere Zahl von Eingaben als der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik“ erhalten. In dem Vermerk zur Sitzung wurde genüsslich ausgebreitet, welche Eingabenmassen nun an den Staatsrat gingen:

„Vergleicht man z.B. die Anzahl der beim Staatsrat und beim Ministerrat für die Bearbeitung von Eingaben der Bürger tätigen Mitarbeiter, so ergibt sich, daß der Staatsrat zwar 29 mal soviel Eingaben erhält, aber nur 8 Mitarbeiter mehr hat. Noch krasser wird dieses Verhältnis, wenn man die zuvor genannten ca. 20.000 Zustimmungserklärungen und Verpflichtungen hinzuzählt, mit denen sich die Werktätigen an den Staatsrat wandten.“³¹²

Weiterhin wurde festgestellt, daß sich die Bürger nicht an die Ministerien wenden würden, sondern an die zentralen Organe wie Volkskammer, Staatsrat, Ministerrat, die Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle und die Oberste Staatsanwaltschaft. „Nach bisherigen Erfahrungen konzentrieren sich die Eingaben jedoch zum überwiegenden Teil beim Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik. Dieser Zustand wird auch auf lange Zeit bestehen bleiben.“³¹³ Der letzte Satz, eher eine Prophezeiung, sollte sich tatsächlich bewahrheiten. Auf der Sitzung wurde vorge-rechnet, was z.B. die Bearbeitung einer Eingabe beim Ministerium für Kultur kostete (50,- DM reine Gehaltskosten), um anschließend die Frage zu stellen: „...ob es überhaupt bzw. in diesem Umfang notwendig ist, die zentrale Beschwerdeabteilung beim Ministerrat aufrechtzuerhalten.“ Es wird deutlich, wie wichtig die Eingabenbearbeitung für das Selbstverständnis des Staatsrats war. Ulbricht hatte erkannt, welche Bedeutung die am meisten frequentierte Eingabenadresse innerhalb des Staatsgefüges hatte. Zum ersten Jahresbericht 1961 über die Bearbeitung der Eingaben nahm Ulbricht selbst Stellung. Die Rede soll hier ausführlich zitiert werden, um seine Vorstellungen von der Funktion der Eingabe deutlich zu machen:

„Schon im letzten Bericht wurde darauf hingewiesen, daß sich der Inhalt der Eingaben verändert hat. Immer mehr nehmen die Einga-

312 BAB, DA 5 /167, Bl. 162.

313 Ebenda, Bl. 163.

ben zu, in denen die Probleme des sozialistischen Aufbaus behandelt und ich sage, komplizierte Probleme behandelt werden. Es ist selbstverständlich, daß in der Bevölkerung solche Probleme diskutiert werden und viele dieser Probleme erst im weiteren Aufbau des Sozialismus gelöst werden können. Ich sehe dabei ab von solchen Eingaben über die Reise nach Westdeutschland. Mich interessieren folgende Fragen: Wie weit werden die Mitarbeiter der Staatsapparates informiert über grundlegende Probleme unserer Entwicklung, wie zum Beispiel die Frage der Vergütung in der Handwerker Genossenschaft, die Einführung der Traktoristen in wirtschaftsschwachen LPG, des Verdienstes kinderreicher LPG-Mitglieder. Fragen der Viehhaltung, der Verteilung der Futtermittel usw. bei Genossenschaftsbauern des Typs I usw. Das sind jetzt Fragen, die überall stehen. Wie weit sind die Mitarbeiter im Staatsapparat über diese großen Probleme informiert, wie weit sind auch die Mitarbeiter und Staatsfunktionäre in den Bezirken und Kreisen informiert, kurzum überall dort, wo Eingaben bearbeitet werden. Ich kann mir nicht vorstellen, daß alle so gut informiert sind, daß sie diese Fragen beantworten können. Wie können wir erreichen, daß die Mitarbeiter wirklich diese Probleme beherrschen, das ist gar nicht so einfach. In Rundschreiben des ZK der SED ist das beantwortet, aber diese bekommt niemand. Können wir nicht eine solche Ordnung schaffen, daß im Staatsrat die wenigen Mitarbeiter, die diese Fragen bearbeiten, informiert werden von qualifizierten Wirtschaftsfunktionären, die an der Ausarbeitung solcher Probleme arbeiten. Das gilt aber nicht nur für die Mitarbeiter bei uns im Staatsrat, sondern auch für die Mitarbeiter in den Bezirken und Kreisen. Wie wäre es, wenn wir in einigen Kreisen, Städten, Stadtbezirken usw. einige Mitarbeiter zu den Sprechstunden entsenden, Mitarbeiter, die Probleme beherrschen und die dort ausprobieren, wie dort die Beantwortung solcher Probleme vor sich geht, wie dort solche Fragen, wie ich sie angedeutet habe, beantwortet werden und daß wir dann daraus unsere Schlußfolgerung ziehen. Bei mir ist das noch nicht klar, ich weiß nur, daß viele Staatsfunktionäre diese Frage oftmals nicht beantworten können, deshalb heißt es z.B. auch in Erfurt: „Das kann allein das Staatsratsmitglied Krauss erledigen!“ Es genügt, daß wir so bei den Räten einige Stichproben machen. Nebenbei werden wir feststellen, daß die Sprechstundentätigkeit nachgelassen hat. Warum stelle ich diese Fragen? Nehmen wir die Frage der kinderreichen Familien in den wirtschaftlich schwachen LPG. Was geschieht mit solchen Familien? Was hat in diesem Fall der Kreisrat gemacht? Wurde diese Frage zumindest für ein laufendes Jahr gelöst? Oder ist es notwendig, solche Fragen überhaupt zu klären und dafür besondere Beschlüsse zu fassen? Was die Traktoristen angeht, ist mir klar. Das ist auch schon geregelt in einer Anordnung des Landwirtschaftsministers. Was die Vergütung der Handwerker betrifft, ist die Sache überall anders. Deshalb ist es notwendig, in unserer Zeitung 'Sozialistische Demokratie' die typischen und komplizierten Eingaben herauszugreifen, sie kurz zu beantworten und darzulegen, wie dazu unserer Standpunkt ist. Das ist die beste Methode. Ich glaube, es ist richtig, wenn sie in jeder Nummer unserer Zeitung dafür etwa zwei Spalten zur Verfügung stellen. Das muß

ausgearbeitet werden mit den Fachleuten der Regierung und das, was in der Zeitung steht, gilt dann generell.(...)

Jetzt gibt es eine Reihe ökonomische Probleme. Wenn es nicht genug Fleisch gibt, schimpft man auf den Handel, obwohl bekanntlich das Schweinefleisch nicht auf dem Ladentisch produziert wird. Hier bin ich auch für eine Änderung. Man muß erreichen, daß von den betreffenden Organen des Staatsapparates, unter der Kontrolle des Presseamtes der Regierung, auf solche Fragen rechtzeitig geantwortet wird. Wieviel Futtermittel wir zum Beispiel im vorigen Jahr verloren haben, weiß zum Beispiel ein großer Teil der Bevölkerung nicht, wieviel Vieh abgeschlachtet werden mußte, weiß auch niemand. Es muß deshalb ein Weg gefunden werden, wie das Presseamt, das Ministerium für Handel und Versorgung und das Landwirtschaftsministerium die in der Bevölkerung stehenden Fragen offen in der Presse beantworten. (...)

Es gibt auch eine Gruppe von Fragen, die überhaupt nicht erfüllt werden können. In Leipzig zum Beispiel habe ich in dem Gespräch mit der Leitung der VVB Textil festgestellt, daß wir aus Westdeutschland synthetische Faser importieren für die Produktion von Kleiderstoffen und zwar handelt es sich um Goldbrokat. Auf die Frage, ob wir das unbedingt produzieren müssen, wurde geantwortet, es wird von der Bevölkerung gewünscht. Nun wenn wir es unbedingt brauchen, können wir solche Stoffe aus der CSR einführen, aber wieso müssen wir ein paar Quadratmeter Goldbrokat selbst produzieren. Einige glauben, im Sozialismus muß es alles geben, was man sich wünscht, das ist ein Irrtum. Im Staatsapparat muß man deshalb von unten bis oben Klarheit schaffen, daß man nur das produzieren und verkaufen kann, was möglich ist und nicht das, was man sich wünscht. Wenn Klarheit darüber besteht, dann fällt auch weg, daß die Beantwortung vieler Fragen von einem auf den anderen abgeschoben wird. Vielleicht kann uns dabei auch die (Zeitschrift, d. Vf.) ‚Sozialistische Demokratie‘ helfen.“³¹⁴

Dieser Bericht dokumentiert die Vorstellungen Ulbrichts, wie sich der Staatsapparat zu organisieren habe und wie mit Eingaben umzugehen sei. Anträge auf Reisen nach Westdeutschland und die Nachfrage nach Mangelwaren wurden von ihm als gesellschaftlich unbedeutend abqualifiziert, obwohl sich die Bürger hierzu massenhaft äußerten.³¹⁵ Wie noch gezeigt wird, kultivierte Honecker diese Form der Verdrängung bestehender Probleme weiter. Die Eingabe war ein integraler Bestandteil der herrschaftspolitischen Überlegungen Ulbrichts. Sie wurde von ihm als ein Forum der Bevölkerung ver-

314 BAB, DA 5 /167, Bl. 221-224.

315 In einem Bericht wird das besonders deutlich. Während in allen Ressorts sachlich die Themen in den Eingaben geschildert werden, kommt man bei Eingaben zum innerdeutschen Reiseverkehr zu dem Schluß: „...daß verschiedenen Bürgern die Grundfragen unserer Friedenspolitik, der grundlegende unterschiedliche Charakter der beiden deutschen Staaten und die Perspektiven unserer Entwicklung noch nicht genügend klar sind.“ (BAB, DA 5 /55, Bl. 50.)

standen, in dem sie auf Probleme und Mißmut aufmerksam machen können. Daher nahm Ulbricht die Eingaben als Indikator für Stimmungen und Probleme ernst. Er war davon überzeugt, daß er durch sie einen genauen Einblick in die Realität der Gesellschaft erhalten würde. Die Eingabenanalysen versetzen den Staatsrat in die Lage, Problemfelder zu erkennen und durch genaue Anweisungen die Beseitigung in die Wege zu leiten. Darüber hinaus machten es die Eingaben möglich, Verwaltung zu kontrollieren. Diese Konstellation hielt die Verwaltung in dem Glauben, daß die „Chefetage“ über jede Verwaltungshandlung informiert sein könnte, die Unmut in der Bevölkerung erzeugt hat. Als wichtigster Eingabenadressat umgab daher Ulbricht das Image, über alles Bescheid zu wissen. Das stärkte die Macht seines Amtes innerhalb des Staatsgefüges.

In seinen Ausführungen unterstellt er den Mitarbeitern des Staatsapparates Unwissenheit über tatsächliche Problemlagen, und, daß sie oft nicht über die richtigen Lösungswege verfügen würden. Seine Lösungsvorschläge sind sachbezogen: Qualifizierte Wirtschaftsfunktionäre sollen mit Staatsratsmitarbeitern an Problemlösungsmodellen arbeiten und diese zusammen mit einer typischen Eingabe in der Zeitschrift SOZIALISTISCHE DEMOKRATIE publizieren. Auf diese Weise solle den Mitarbeitern anhand eines Beispiels exemplarisch vorgeführt werden, wie mit Problemen zu verfahren sei.

Den Staatsrat sah Ulbricht als eine Art Supervisor an, der mit Hilfe der Eingaben zwischen den Problemen der Bevölkerung, der Lösungsfindung durch Fachspezialisten und der verwaltungstechnischen Bearbeitung vermitteln sollte. So lange die angesprochenen Probleme nicht grundsätzliche politische Themen betrafen (Goldbrokat, Westreisen etc.), war also ein pragmatisches Herangehen an die Beseitigung von Problemen möglich.

Dadurch daß Ulbricht die Eingabe positiv in sein politisches Konzept einband, erfuhr das Eingabensystem in den 60er Jahren eine weitere Aufwertung. Die Eingabenverordnung von 1961 und die Bildung eines Staatsrates waren dafür wichtige Zäsuren.

3. 4. 1. Der Eingabenerlaß von 1961

Die Neufassung des Erlasses – diesmal vom Staatsrat erlassen und nicht vom Ministerrat verabschiedet – stand im Kontext einer umfassenden Justizdiskussion. In dieser öffentlich geführten Diskussion, die weite Teile der Bevölkerung einbezog, ging es unter anderem um die Modernisierung

des Rechtssystems, eine Reform des Strafrechts und um die Schaffung von außergerichtlichen Schlichtungsinstanzen.³¹⁶ An dieser Stelle soll nur auf diejenigen Details dieser Diskussion eingegangen werden, die im Zusammenhang mit dem neuen Eingabenerlaß stehen.

Der Staatsrat verabschiedete am 30. Januar 1961 den „Beschluß über die weitere Entwicklung der sozialistischen Rechtspflege.“ Überliefert ist aus der vorausgehenden Diskussion unter anderem ein Schriftstück Gerhard Kegels³¹⁷ an Walter Ulbricht vom 7. Januar 1961 in einer Akte des Staatsrates zur „Auswertung der Rechtsprechung des 1a 1b Strafsenats: Bericht über Mängel in der Arbeitsweise der Justizorgane in Auswertung der Eingaben der Bürger“. In dem Schreiben beschreibt Kegel die Angst der Staatsfunktionäre, die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume auch auszunutzen:

„Betrifft: Zwei Vorschläge zur bevorstehenden Justiz-Diskussion

1. Wenn wir fragen, worauf es zurückzuführen ist, daß manche durchaus fähige Genossen des Partei- und Staatsapparates davor zurückscheuen, bei der Entscheidung etwas komplizierterer Fälle das Vernünftige und politisch Notwendige zu tun, so stoßen wir oftmals darauf, daß sich bei diesen Genossen echte Konflikte ergeben haben. Es gibt auf der einen Seite Beschlüsse oder Gesetze oder Verordnungen, die sie dem Wortlaut nach zu beachten erzogen wurden. Aber es gibt weder Beschlüsse, noch Gesetze noch Verordnungen, die alle

316 Ein Ergebnis war die Einführung von Konfliktkommissionen, die die Aufgabe hatten, kleinere Konflikte und Vergehen zu schlichten. Aus der Bevölkerung gab es zur Modifizierung der Rechtspflege teilweise sehr brachiale Vorschläge. In einem Brief an das Justizministerium schlug beispielsweise ein Bürger im Januar 1963 in Reaktion auf den Rechtspflegeerlaß folgendes vor: „Am Anfang der zwanziger Jahre war ich auf Wanderschaft als Handwerksbursche. Die unseligen Umstände aber zwangen uns, als junge Menschen uns einfach der Bettelei zu bedienen um Leben zu können. Es kamen dabei auch nicht immer gute Dinge heraus. Die Orte, die sich vor solchen unliebsamen Elementen wirksam schützen wollten, führten den Sonntagsarrest ein. Wurde von uns jemand beim Betteln in solchen Orten erwischt, wurde er, wenn es Sonnabend war, einfach eingesperrt bis Montagfrüh. Diese Bekanntschaft mit der Freiheitsentziehung hat bei vielen Wunder bewirkt.

Deshalb schlage ich vor, allen, die über 3 Monate hinaus Strafbewährung erhalten (sogenannte Bewährung) einen Wochenendaufenthalt mit Freiheitsentzug zu diktieren. (...) Da nun den Konfliktkommissionen noch mehr Bedeutung beigemessen wird und diese Art Erziehung keine Bestrafung im Sinne des Gesetzes sein soll, wird den Kommissionen und dem Staatsanwalt sicherlich viel geholfen. Arbeitsbummelanten müßten grundsätzlich an Wochenenden Zeit erhalten zum Nachdenken.“ (BAP, DA 5 4225, unpag.)

317 Gerhard Kegel machte von 1926 bis 1928 eine Lehre als Bankkaufmann und von 1928 bis 1931 ein Studium der Staats- und Rechtswissenschaft an der Universität Breslau. Als sowjetischer Kundschafter ging er 1935 in die NSDAP und war dann im diplomatischen Dienst angestellt. Von 1955 bis 1977 war er im ZK der SED leitender Mitarbeiter auf dem Gebiet der Außenpolitik. (nach Cerný, Jochen (Hg.), 1992, S. 223).

Grenzfälle erfassen und regeln können. Es ist also nicht vermeidbar, daß es Fälle gibt, in denen die wörtliche Anwendung des Gesetzes, der Verordnung oder des Beschlusses Unsinn, ja sogar schädlich für das Ganze ist. Die Zahl solcher unvermeidbarer Fälle wird bei uns noch dadurch erhöht, daß mangelnde Praxis, ja mangelnde Sachkenntnis oder Oberflächlichkeit bei der Formulierung von Verordnungen oder Gesetzen nicht selten sind.

Für den Genossen, der in einer solchen schwierigen Frage zu entscheiden hat, eröffnen sich folgende Möglichkeiten:

- a) Entscheidet er nach dem Wortlaut des Gesetzes oder der Verordnung oder des Beschlusses, dann kommt ein Ergebnis heraus, mit dem er selbst nicht zufrieden ist, weil es offensichtlich dem gesunden Menschenverstand widerspricht und vielleicht unserer Sache schadet.
- b) Fällt er aber eine Entscheidung, die den Wortlaut verletzt, so hat er dafür möglicherweise entweder eine Parteistrafe oder eine Disziplinarstrafe oder sogar eine gerichtliche Strafe zu gewärtigen.

Bei einem solchen echten Konflikt zwischen Gesetzeswortlaut und politischer oder wirtschaftlicher Notwendigkeit wie Vernunft sehen viele Genossen, durch schlechte Erfahrungen anderer gewitzigt, vor allem ihr eigenes Interesse. Zeigen sie Mut und politische Verantwortung, so ist das für sie riskant.

Haben sie sehr großes Glück, so werden sie gelobt, haben sie Pech, erhalten sie eine Parteistrafe oder landen sogar im Gefängnis. Halten sie sich aber genau an den Wortlaut des Beschlusses des Gesetzes oder der Verordnung, so kann ihnen niemand an den Wagen fahren, wenn sie damit auch Schaden stiften.

Die Rechtsgeschichte hat, da es solche Konflikte zwischen Wortlaut und Vernunft bzw. politischer Notwendigkeit in jedem Recht gab und gibt, den Begriff der Gesetzes- oder der Pflichten-Kollision entwickelt. Danach ist bei einer solchen Gesetzes- bzw. Pflichtenkollision jeweils das stärkere bzw. wichtigere Gesetz bzw. die stärkere und gewichtigere Pflicht vorzuziehen. Auch ist der Sinn des Gesetzes zu erforschen und festzustellen, ob die Entscheidung nach dem Wortlaut dem Sinn des Gesetzes und der Absicht des Gesetzgebers entspricht.

Meines Erachtens sollten wir etwas ähnliches auch in unserem Recht des sozialistischen Staates haben, falls es nicht etwa – dann aber nur theoretisch – bei uns schon vorhanden sein sollte. Das würde es ermöglichen, Verstöße gegen bestimmte gesetzliche Vorschriften dann als strafrechtlich unerheblich anzusehen, wenn der Betreffende, der die Vorschrift verletzt hat, damit einer höheren Pflicht z. B. – Erfüllung des Planes oder Rettung des Lebens von Menschen oder auch Durchführung von Beschlüssen der Parteiführung ihrem politischen Sinne nach – Genüge getan hat oder nach bestem Wissen und Gewissen Genüge tun wollte.

Die Einführung eines solchen oder ähnlichen Grundsatzes für das Verhalten der Justizorgane im Falle einer Rechts- oder Pflichtenkollision könnte am besten in einem Urteil unseres Obersten Gerichts niedergelegt werden, das diese Entscheidung fällen würde, nachdem der Staatsrat über dieses Problem diskutiert hat und zu einer solchen Auffassung gelangt ist. Das würde zugleich auch Richtlinie für den Partei- und Staatsapparat sein.

2. Die Justiz-Diskussion soll doch vor allem auch das Vertrauen aller Schichten der Bevölkerung der DDR in den sozialistischen Staat, in sein Recht, in die Gerechtigkeit des sozialistischen Staates stärken. Die fortschrittliche bürgerliche Rechtsphilosophie hat zu einem Zeitpunkt, da die Bourgeoisie in der Auseinandersetzung mit dem Feudalismus bereits gesiegt hatte, sich andererseits durch die Arbeiterklasse noch nicht ernstlich bedroht fühlte, einen Rechtsgrundsatz entwickelt, der in der bürgerlichen Justiz immer nur ein schöner philosophischer Grundsatz blieb, der aber m. E. für das sozialistische Recht in seinen Grundgedanken auswertbar erscheint. Wenn ich mich nicht irre, war es der Rechtsphilosoph Binding, der etwa folgenden Grundsatz aufstellte: 'Es ist besser, daß zehn Rechtsbrecher durch die Maschen des Gesetzes schlüpfen als daß ein einziger Unschuldiger verurteilt wird und Strafe erleidet.' Ich möchte zu erwägen geben, ob wir nicht diesen von der bürgerlichen Justiz niemals praktizierten Grundsatz etwas abgewandelt übernehmen sollten. Der Grundsatz könnte bei uns – ohne die Erwähnung Bindings natürlich – vielleicht etwa folgendermaßen formuliert werden: 'Es ist für den sozialistischen Staat, gegründet auf der festen politisch-moralischen Einheit seiner Bürger, eher zu vertragen, daß drei kleine Gesetzesverletzer durch die Maschen des Gesetzes, durch die Maschen der Justiz schlüpfen, als daß ein einziger Bürger unseres sozialistischen Staates unschuldig verurteilt wird und unschuldig Strafe erleidet.'

Die Formulierung ist so gefaßt, daß sie wohl kaum als Aufforderung aufgefaßt werden kann, in der Wachsamkeit nachzulassen und die Feinde des sozialistischen Staates straflos zu lassen. Vielleicht könnte man es noch etwas zurückhaltender formulieren. Auf alle Fälle erschiene es mir aber gut, wenn der Vorsitzende des Staatsrates einen solchen oder ähnlichen Grundsatz verkündete, der die hohe Achtung vor dem Anspruch jedes Bürgers unseres sozialistischen Staates auf Recht und Gerechtigkeit zum Ausdruck bringt.³¹⁸

In Punkt eins schlägt Kegel vor, Sachdienlichkeit vor Gesetzlichkeit zu stellen, so daß ein Verstoß gegen das Gesetz nicht juristisch verfolgt werden würde, wenn es der Gesellschaft diene. Durch ein entsprechendes „Urteil unseres Obersten Gerichtes“ würde das Gesetz hinter sozialistische Vorstellungen von Recht zurücktreten. Problematisch bei dieser Art von Regelung ist, wer darüber letztendlich entscheidet, was der Gesellschaft dienlich sei. Ähnlich wie bei den Eingaben wäre derjenige erfolgreich, der sich am besten im Lichte sozialistischer Normalität und gesellschaftlichen Selbstverständnisses präsentiert.

Über diese Konsequenzen denkt Kegel nicht weiter nach. Ihm ging es vielmehr darum, die Initiative von Partei- und Staatsbeamten zu stimulieren. Seine Ausführungen über das Dilemma „für den Genossen, der in einer

318 BAP, DA 5 /32, Bl. 111-113.

solchen schwierigen Frage zu entscheiden hat,“ gibt einen aufschlußreichen Einblick in die möglichen Handlungsalternativen ostdeutscher Verwaltungsangestellter – ob in der Partei oder in der staatlicher Verwaltung – dieser Zeit. Beachtenswert ist auch der aufgezeigte Weg, wie das Oberste Gericht der DDR zu einem Grundsatzurteil kommen sollte.

In Punkt zwei fordert er eine mildere Verfahrensweise der Gerichte: d.h. im Zweifelsfalle für den Angeklagten zu entscheiden. Dies war, bedenkt man die radikale Strafrechtspraxis der 50er Jahre in der DDR, mehr als notwendig. Ein großer Teil der Eingaben an Wilhelm Pieck betraf beispielsweise die harten Urteile für politisierte Bagatelldelikte.³¹⁹

Wie bereits in der Diskussion um die Einführung von Verwaltungsgerichten hatte die Partei- und Staatsführung auch in dieser Situation das Problem, ein positives Verhältnis zur Justiz zu finden. Wie Bönninger im Interview ausführte, hätte sich die politische Führung fast ausschließlich des Strafrechts als Instrument bedient und sei nicht in der Lage gewesen, die ganze Breite der Rechtspflege – bis hin zur Verwaltungsgerichtsbarkeit – für die Gestaltung der Gesellschaft einzusetzen.

In diesem Sinne wurde darüber diskutiert, wie man, ohne gesellschaftsfährdende Risiken einzugehen, mit Hilfe von Gesetzen die gesellschaftliche Entwicklung am besten fördern könne. Die „Pflichtenkollision“ zwischen dem Buchstaben des Gesetzes und der gesellschaftlichen Realität könnte sowohl ein Hinweis auf schlechte Gesetze sein als auch darauf, daß es sich hier um einen generellen Konflikt handelt. In der Konsequenz wäre eine Überprüfung der vorhandenen Gesetze notwendig, mit dem Ziel, Handlungsspielräume der Entscheidungsträger zu erweitern.

Neben den universellen Problemen moderner Verwaltungsstaaten, Verwaltung planmäßig aufzubauen und regelmäßig zu reformieren, kam in der DDR die zunehmende Kompetenzüberschreitung der SED- Kreis- und Bezirkssekretäre gegenüber der Verwaltung hinzu. Für die Volksvertretungen, die Ministerien und die kommunalen Verwaltungsorgane wurde es zunehmend schwieriger, mit Gesetzen zu arbeiten, klare Zuständigkeiten und Handlungsspielräume zu definieren und sie in der Verwaltungsarbeit durchzusetzen.³²⁰

Wie auch das Beispiel der Eingabenregelung von 1953 zeigt, waren die Initiatoren des neuen Erlasses weniger in der Volkskammer als vielmehr in

319 Siehe hierzu die Versuche Piecks, wegen Spionage verurteilte Jugendliche zu amnestieren (S. 139 f).

den verschiedenen Kreisen der SED-Spitze oder in der Regierung zu finden. Die SED-Führung stand immer wieder vor dem Dilemma, einerseits feste Regeln aufstellen zu wollen, sich andererseits aber eine Hintertür offen zu halten, um nicht selbst durch Gesetze eigene Entscheidungsspielräume einzuschränken. Die Parteiführung wollte weder der Exekutive noch der Judikative zuviel Eigenverantwortung in die Hand legen. Verwaltung und Justiz waren in der Staatsdoktrin Institutionen, die der Arbeiterklasse, sprich ihrer führenden Partei, dienen sollten. Diese Konstellation erzeugte einen permanenten Konflikt, der eine fachliche Trennung der Kompetenzen zwischen den Akteuren verhinderte. So kam es immer wieder zu Kollisionen zwischen der Verwaltung und den Genossen des SED-Apparates, deren Struktur die Verwaltungsebenen faktisch spiegelte.³²¹

Die Überlegungen zum Eingabenerlaß sind ein Zeugnis dieses Konflikts. Die Quellen über die Entstehung des Erlasses sind umfangreich. Im Rahmen der bereits angedeuteten „Justizdiskussion“ wurden neue Wege beschritten, so beispielsweise auch der, über den Eingabenerlaß öffentlich zu diskutieren. Im Unterschied zur ersten Verordnung war hier ein größerer Personenkreis involviert. Die Genesis dieser Verordnung zu untersuchen, ist im Grunde eine eigene Studie wert. Hier sollen exemplarisch nur einige Modifikationen vorgestellt werden, die auf Veränderungen in der Eingabenpraxis und das neue Verständnis im Umgang mit Eingaben hinweisen.

In einer internen „Begründung für den Erlaß über die Eingaben...“ werden Motive für die Modifikation des Gesetzes deutlich:

„Die Bearbeitung der Eingaben und Beschwerden war bisher in einer aus dem Jahre 1953 stammenden Verordnung des Ministerrates gere-

320 Selbst die in Gesetzen vorgeschriebenen Regelungen wurden mitunter nicht wirksam. Ein Beispiel dafür berichtete mir Julius Leymann, seinerzeit Mitarbeiter des Staatsrates für Rechtsfragen: Die zur Sicherung der „Verfügungsgewalt“ der örtlichen Behörden in den Städten und Gemeinden über den Einsatz der örtlichen Baukapazitäten geschaffenen Regel im 1985 erlassenen „Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR“ (§ 66) wurde praktisch nie angewandt. Sie forderte, daß von übergeordneten Behörden beabsichtigte, den örtlichen Bauplänen widersprechende Eingriffe in den Einsatz dieser Kapazitäten nur gestattet waren, wenn die jeweilige örtliche Volksvertretung dem vorher zugestimmt hatte. Unter Hinweis auf Parteibeschlüsse der SED- Leitungsorgane oder durch diese auch veranlaßt, wurde die Vorschrift durch staatliche Exekutivorgane auf administrativen Wege ständig unterlaufen.

321 Im Prinzip hätte ein großer Teil der Verwaltung aufgelöst werden können. An ihre Stelle wären die Strukturen der SED-Bezirks- oder Kreisleitungen getreten. Das hätte viele Arbeitskräfte eingespart und tatsächliche Weisungsstrukturen transparent gemacht.

gelt. Diese Verordnung enthielt im Prinzip nur die Behandlung und Erledigung von schriftlichen Beschwerden über Mängel und nicht die Anregungen und Vorschläge der Werktätigen, die ja als ein Ausdruck positiver Mitarbeit zu werten sind. Diese Verordnung orientierte auf die Bearbeitung der Eingaben fast ausschließlich durch den Verwaltungsapparat. In ihr fanden noch nicht die inzwischen entstandenen Formen der Mitarbeit der Bevölkerung z.B. in Ständigen Kommissionen, sozialistischen Brigaden und Arbeitsgemeinschaft usw. Beachtung.

(...)

Im vorliegenden Entwurf des Erlasses wurde deshalb u.a. aufgenommen, daß bei der Entscheidung über Eingaben grundsätzlichen Charakters auch die Vertreter gesellschaftlicher Organisationen, Mitglieder der Brigaden, Hausgemeinschaft und usw. einzubeziehen sind. Auch der Rolle der gewählten Abgeordneten der Volksvertretungen wurde im Zusammenhang mit der Erledigung von Eingaben die Ihnen zukommende Bedeutung beimessen.³²²

Soweit zum Vorhaben. Aus den überlieferten Dokumenten lassen sich anhand der Streichungen und Änderungen die verschiedenen Vorstellungen zur Eingabe rekonstruieren. Zunächst wird in der Präambel einer der letzten Vorlagen des Staatsrates ein Absatz gestrichen:

„Die neuen Beziehungen, die sich zwischen der Bevölkerung und dem volksdemokratischen Staat entwickelt haben, machen es notwendig, das Beschwerdewesen neu zu regeln, damit die kritischen Hinweise der Bürger und (bei der?, d. Vf.) Arbeit der staatlichen Organe berücksichtigt werden und die Mitarbeit der Werktätigen an der weiteren Qualifizierung der staatlichen Arbeit gefördert wird.“³²³

Dieser Absatz wurde offenbar deshalb verändert, da die Formulierungen ungewollt den Eindruck erwecken könnten, daß erst durch Eingaben die Mitarbeiter der staatlichen Organe für ihre Arbeit qualifiziert werden würden. Das hieße überdies, daß die Mitarbeiter einer Qualifizierung bedürften.

In der neuen Fassung wurde die Eingabe als ein Instrument legitimiert, das notwendig sei, um die Schwierigkeiten der Übergangsperiode zu bewältigen.

„Die Leiter und Mitarbeiter der Staatsorgane müssen in ihrer gesamten Tätigkeit beachten, daß die Probleme des sozialistischen Aufbaus, aber auch zeitweilige Schwierigkeiten, die sich aus den

322 BAP, DA 5 /53, Bl. 36-37.

323 Ebenda, Bl. 1-2.

komplizierten Bedingungen der Übergangsperiode vom Kapitalismus zum Sozialismus ergeben, ständig Einfluß auf das Denken und Handeln der Bürger haben und häufig Anlaß zu Eingaben der Bürger sind.“³²⁴

Eine schwerwiegende Korrektur unternahm Ulbricht persönlich in Vorlage Nummer fünf („Geheime Staatsratsangelegenheit“). Der § 13 wurde von ihm zunächst kommentarlos gestrichen:

„Der Staatsrat verpflichtet den Generalstaatsanwalt der Deutschen Demokratischen Republik, die strenge Einhaltung dieses Erlasses durch die Staatsorgane hinsichtlich der Wahrung der Rechte der Bürger und der strikten Einhaltung der sozialistischen Gesetzlichkeit zu überwachen.“³²⁵

Mit diesem Paragraphen wäre dem Generalstaatsanwalt die oberste Aufsicht über die Eingabenbearbeitung überantwortet worden. Als oberste Kontrollinstanz über die Arbeit des Staatsapparates hatte sich der Staatsrat jedoch bereits selbst vorgesehen. Im Rahmen der „Justiz-Diskussion“ scheint in der Tat über eine weitreichende Gewaltenteilung nachgedacht worden zu sein. Der von Ulbricht gestrichene § 13 hätte bedeutet, daß sowohl der Staat als auch gesellschaftliche Institutionen gegenüber dem Generalstaatsanwalt rechenschaftspflichtig geworden wären. Damit hätte sich jedoch auch der Staatsrat oder sogar das Politbüro der SED gegenüber dem Generalstaatsanwalt verantworten müssen. Dies ging Ulbricht dann doch zu weit. Die endgültige Version lautete dann im § 13:

„Die Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle und die anderen staatlichen Organe haben

- a) die Durchführung dieses Erlasses in den Staatsorganen zu kontrollieren;
- b) bürokratische Erscheinungen bei der Bearbeitung der Eingaben aufzudecken und für ihre Beseitigung Sorge zu tragen;
- c) die Wahrung der Rechte der Bürger und die strikte Einhaltung der sozialistischen Gesetzlichkeit zu überwachen.“³²⁶

Was änderte sich gegenüber der ersten Eingabenverordnung? Zunächst wurde das in § 1 fixierte Recht auf Eingabe in Abs. 2 mit folgendem Passus erweitert: „Keinem Bürger darf auf Grund seiner Eingabe ein Nachteil entstehen.“ Diese Formulierung läßt vermuten, daß es seitens der Verwaltung

324 GBl I, 3/1961, S. 7.

325 BAP, DA 5 /53, Bl. 47.

326 Mit dem Erlaß von 1969 übernimmt die Gewährleistung und Überwachung des Erlasses der Staatsrat selbst.

möglicherweise zu Mißbrauch gekommen war, worüber sich die Bürger dann allerdings erneut beschwert haben mußten, denn sonst wäre es der Regierung nicht zu Ohren gekommen.

In § 3 Abs. 2 werden die Vorstellungen von der sozialistischen Menschengemeinschaft in Verpflichtungen umgesetzt: „Die Leiter und Mitarbeiter der Staatsorgane sind verpflichtet, im Rahmen der Gesetze unseres Arbeiter-und-Bauern-Staates den Bürgern bei der Überwindung von persönlichen Schwierigkeiten zu helfen.“ Nach diesem Paragraphen wäre es möglich, sich sogar mit den Problemen einer Ehekrise, allerdings nur wenn die Krise „grundsätzliche Bedeutung“ hätte (Präambel), an den Vorsitzenden des Staatsrates zu wenden.³²⁷ Dieser wäre laut Gesetz sogar verpflichtet, bei der Überwindung der Probleme zu helfen.

Neu ist auch, daß – neben den Staatsorganen – nun auch „gesellschaftliche Organisationen, soweit sie staatliche Aufgaben wahrnehmen“³²⁸, verpflichtet wurden, Eingaben zu bearbeiten. Auch wurden für alle Staatsorgane Sprechstunden und Öffnungszeiten festgelegt (§ 7). Des weiteren seien alle Eingaben zu registrieren (§ 8, Abs. 1) und – je nach Institution – in bestimmten Intervallen zu berichten.³²⁹

In der Stellungnahme der Zentralen Kommission für Staatliche Kontrolle zu den Änderungsvorschlägen des neuen Eingabenerlasses heißt es:

„11. Besonders freuen wir uns über den Paragraphen 12, der die Forderung enthält, Bürger an der Bearbeitung der Eingaben der sie interessierenden Fragen zu beteiligen.

Das ist eine alte Praxis der Staatlichen Kontrolle, den Beschwerdeführer in die Lösung seiner Angelegenheit oder in die Angelegenheit, die er als schlecht empfindet und geändert haben will, unmittelbar einzubeziehen.

Das hat zwei Seiten, einmal tritt die Autorität als gleichberechtigter Bürger voll in Erscheinung und zum anderen lernt er auch, objektive Schwierigkeiten zu begreifen; es entwickelt sich das höhere Bewußtsein, daß es sich um seinen Staat handelt.“³³⁰

327 Einen solchen Fall wird in dem Aufsatz „Die Partei ist eifersüchtig“ geschildert. In ihm geht es um die sittlichen Verfehlungen Delegierter auf einer Bezirksparteischule, die sich in einer Aussprache vor der Bezirksparteikontrollkommission rechtfertigen mußten. Ausgelöst wurde dieser Vorgang durch die Eingabe einer Gattin bei der SED-Bezirksleitung. (Mühlberg, Felix, 1995, S. 122-142.)

328 § 3 Abs. 4, GBl. I, 3/1961, S. 8.

329 Staatsrat jährlich, Ministerrat halbjährlich, Kollegien, Räte der Bezirke, Kreise, Städte, Stadtbezirke, Gemeinden usw. vierteljährlich (§ 11)

330 BAB, DA 5 /53, Bl. 30.

Die Zentrale Kommission für Staatliche Kontrolle hat in dieser Anmerkung ein wesentliches Element der Eingabe beschrieben. Der Erfolg einer Eingabe läßt sich nicht allein daran festmachen, ob der Eingabenschreiber letztendlich seine Forderung durchsetzen konnte. Die Verwaltung war verpflichtet, ausführlich auf die Eingabe zu antworten und Gründe für die entstandene Situation zu benennen. Dadurch wurde der Eingabenschreiber in das Geschehen einbezogen und an sein Verständnis für die schwierige Lage appelliert. Ob der Eingabenschreiber tatsächlich in die Entscheidung eingebunden wurde, hing in der Praxis vom jeweiligen Verwaltungspersonal ab, das seine Eingabe bearbeitete.

Doch zurück zum Erlaß. Was von der Zentralen Kommission für Staatliche Kontrolle als § 12 gelobt wurde, ist in der verabschiedeten Verordnung in § 5 festgehalten. Dort steht unter anderem:

„(1) Bei Entscheidungen über Eingaben, die allgemeine Bedeutung haben, sollen die betreffenden Bürger sowie Abgeordnete (...) Mitglieder der Brigaden bzw. Hausgemeinschaften, denen der Einsender angehört oder die besonders an der Lösung dieser Fragen interessiert sind, hinzugezogen werden.

(2) Entscheidungen über Eingaben, die für sozialistische Brigaden und Gemeinschaften (...) und andere Institutionen von besonderem Interesse sind, sollen in der Regel vor dem jeweiligen Kollektiv behandelt werden.“³³¹

§ 12 ging also über die Informationspflicht der Verwaltung hinaus. In ihm wurde das „Hinzuziehen“ aller Betroffenen bei der Entscheidungsfindung gefordert. Von der Gesetzesgrundlage her bedeutet das einen sehr weitreichenden Eingriff in die Autonomie von Verwaltung.³³²

3. 4. 2. Die Renaissance der Eingabe in den 60er Jahren

Gesetze und Verordnungen zu verabschieden, ist die eine Sache, sie tatsächlich auch in der Praxis umzusetzen, eine andere. Daher soll der Frage nachgegangen werden, wie der Eingabenerlaß auf den einzelnen Verwaltungsebenen in tatsächliche Handlungsanweisungen umgesetzt wurde.

331 GBl. I, 3/1961, S. 8.

332 1998 verabschiedete der Brandenburger Landtag ein Gesetz, das die Volksvertreter berechtigt, Einsicht in die Akten der Verwaltung nehmen zu dürfen (Akteneinsichtsrecht)! Darüber hinaus hatte Brandenburg bereits 1992 einen wesentlichen Schritt in Richtung Universalklausel für Beschwerden getan. In der Verfassung wurde unter dem Artikel 24 (Petitionsrecht) verankert: „Es besteht Anspruch auf Bescheid in angemessener Frist.“. Eine Einbeziehung von Betroffenen in Entscheidungen über sie betreffende Probleme wird jedoch nicht gedacht.

Soweit die Quellen es ermöglichen, soll dabei an ausgewählten Beispielen die Hierarchie vom Minister bis zur Gemeindeverwaltung in einzelnen Schritten zurückverfolgt werden.

Wie schon in den 50er Jahren mußte der Verwaltung auch noch in den 60er Jahren eindringlich die Rolle Eingaben verdeutlicht werden. So hatte am 21. März 1961 Willi Stoph in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates an die Mitglieder des Ministerrates und Leiter der zentralen staatlichen Organe und an die Vorsitzenden der Räte der Bezirke einen Rundbrief verschickt, der einer Ausführungsverordnung für untergeordnete Verwaltungsinstanzen entspricht. Stoph machte deutlich, wie sich Verwaltung gegenüber dem Eingabenerlaß zu verhalten habe:

„Obwohl der Erlaß selbst genaue und konkrete Festlegungen über die Verantwortlichkeit der Leiter und über die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen enthält, haben Überprüfungen ergeben, daß sich mißverständliche Auffassungen zeigten, so insbesondere bezüglich der Verantwortlichkeit des Staatsapparates für die Wahrnehmung der Interessen und Belange der werktätigen Menschen. Dazu gehören auch Diskussionen über eine angeblich notwendige Verlängerung der Arbeitszeit.“³³³

(...)

Es muß jedoch festgestellt werden, daß einige zentrale und örtliche Organe nicht genügend Initiative entwickelten, um auf der Grundlage des Erlasses ihre Arbeit zu organisieren; sie warten vielmehr auf zentrale Weisungen. Die Fragen sind so klar und umfassend geregelt, daß es keiner zentralen Weisung bedarf.

(...)

2. Die bisherige Organisation der Bearbeitung der Eingaben der Bürger ist so zu verbessern, daß eine unbürokratische und gewissenhafte Bearbeitung der Eingaben gewährleistet ist und jedes herzlose Verhalten ausgeschaltet wird. Dazu gehören auch Maßnahmen, die dem Leiter bzw. dem Vorsitzenden jederzeit einen vollen Überblick über die eingehenden Eingaben der Bürger gestatten, ihn in den Stand versetzen, seine persönliche Verantwortung und Kontrolle über die Bearbeitung der Eingaben wahrzunehmen und ihre Auswertung für die Verbesserung der staatlichen Arbeit zu sichern.“³³⁴

Die Verwaltung schien jedoch nicht recht mitziehen zu wollen:

„Vor allem besteht keine genügende Klarheit darüber, daß die richtige Durchführung des Erlasses keine Ressort- oder Kampagnearbeit ist, sondern als integrierender Bestandteil sozialistischer Leitungstätigkeit der Verbesserung der Arbeit dient.“³³⁵

333

334 BAB, DA 5 /55, Bl. 8-9.

Den größten Widerstand brachte die Verwaltung gegenüber den Regelungen zur öffentlichen Sprechstunde entgegen. So beschwerten sich viele Verwaltungsangestellte über die Sprechstundenzeiten im Eingabenerlaß. Besonders massiv protestierte man gegen die Festlegung der Sprechzeiten der örtlichen Organe auf freitags 9.00 bis 18.00 Uhr. In einer vertraulichen Mitteilung der Zentralen Kommission für Staatliche Kontrolle des Bezirkes Dresden vom März 1961 wurde berichtet:

„In den Staatsorganen, vor allem der Räte der Kreise und der Stadt Dresden, gibt es heftige Diskussionen unter den Frauen über die Sprechstundenregelung freitags bis 18.00 Uhr. Es gibt solche Diskussionen, die Sprechstunden nicht freitags, sondern dienstags bis 18.00 Uhr durchzuführen, oder, 'wer hat das bloß gemacht, da war keine Frau dabei'.

Im Rat des Stadtbezirkes Nord trat eine solche feindliche Diskussion auf: ‚Die Arbeitszeit am Freitag hat Walter Ulbricht mit seinem Sekretär allein gemacht‘ oder ‚im Betrieb haben wir die 45-Stundenwoche und auch dadurch eine Entlastung der Frau, im Staatsapparat wird gerade der Tag, welcher von den Frauen am dringendsten gebraucht wird, ein längster Arbeitstag festgelegt.‘³³⁶

„Im Kreis Wernigerode wurde durch den Pförtner die Nichtanwesenheit von leitenden Staatsfunktionären am Sprechtag damit begründet, daß alle in den Rüben seien‘.³³⁷

335 Ebenda, Bl. 41.

336 BAB, DA 5 /5451, unpag.

Verwaltungsangestellte richteten auch Eingaben direkt an Walter Ulbricht: „Wir unterzeichneten Kolleginnen des Rates der Gemeinde Niederoderwitz lasen am 8. März, dem Internationalen Frauentag, den Erlaß des Staatsrates... (...)

Wir Kolleginnen können es nicht verstehen, wie eine Sprechzeit am Freitag bis 18,00 Uhr festgelegt werden kann.

Es ist doch so, daß gerade am Wochenende die meiste Hausarbeit für die werktätige Frau anfällt, zumal in unserem Ort noch keine Wäscherei, Flick- und Bügelstube, Heinzelmännchenbrigade oder dergleichen zur Entlastung der Hausfrau bestehen.

Einige Abende der Woche sind durch Sitzungen der Kommissionen und Aktivs, in denen wir als Protokollanten und Mitglieder verankert sind, ausgelastet und es verbleibt dann nur der Freitag und Sonnabend, um die anfallenden Arbeiten im Haushalt zu erledigen.

Einige Kolleginnen betrifft es noch insofern schwer, daß sie laut Gesetz keinen Haushalttag erhalten und dadurch mit auf Freitag/Sonnabend angewiesen sind, ihre Wäsche zu waschen, um wenigstens am Sonnabend wieder für die kommende Woche Erholung und Entspannung zu finden.

Von welchen Voraussetzungen ließ sich der Staatsrat leiten, als er diese Sprechzeit für Freitag bis 18,00 Uhr gesetzlich festlegte? Es wird sich bestimmt negativ auf die Arbeitsfreudigkeit der Kolleginnen auswirken, zumal bei uns noch gegenüber der Industrie die 48 Stundenwoche besteht und schon jetzt im Kreisgebiet zu verzeichnen ist, daß die Stellenpläne infolge Arbeitskräftemangel nicht voll ausgelastet werden können.“ (BAB, DA 5 5451, unpag.)

337 BAB, DA 5 /55, Bl. 32. Hier wird auf die Regelung Bezug genommen, daß Verwaltung einmal im Monat einen Tag in der Produktion tätig sein müssen.

Wie wurden in den Ministerien die Anweisungen des neuen Erlasses umgesetzt? Der Minister für Handel und Versorgung, Merkel, verabschiedete beispielsweise am 12. April 1961 eine „Vorläufige Regelung zur Bearbeitung der Eingaben der Bürger durch das Ministerium für Handel und Versorgung“. Darin heißt es im Vorwort, daß auch im Ministerium für Handel und Versorgung in der Vergangenheit die Eingaben „zum Teil formal und administrativ behandelt, bearbeitet und beantwortet“ wurden. Das sollte sich nun ändern. Eine genaue Ordnung wies an, wie jede Eingabe zu bearbeiten sei. Nachfolgend werden aus der detaillierten Anordnung einige Ausschnitte zitiert:

„1. Unter Mitwirkung eines Mitarbeiters des ‚Referates zur Koordination der Bearbeitung von Eingaben der Bürger‘ (Weiter mit Referat, FM) werden Eingaben, die auf dem Postweg in das Ministerium gelangen, sofort an das Referat weitergeleitet.

2. Vorschläge und Hinweise, die in der Presse bzw. über Funk verbreitet, oder die von Bürgern auf Versammlungen und Aussprachen vorgebracht werden, sind von jedem Mitarbeiter des Ministeriums formlos dem ‚Referat (...)‘ zuzuleiten.

Von dieser Mitteilungspflicht ausgenommen sind Mitteilungen, die im ‚Neuen Deutschland‘, in der ‚BZ am Abend‘, der ‚Handelswoche‘ und in der Zeitschrift ‚Der Handel‘ veröffentlicht werden. Diese Zeitschriften werden im Referat ausgewertet. Von der Pressestelle des Ministeriums wird der Globus-Ausschnittdienst bezogen und ausgewertet. Die dabei ermittelten Vorschläge und Hinweise werden ebenfalls dem Referat zugeleitet.

(...)

7. (4) Von dem gesamten Schriftverkehr mit dem Einsender ist dem ‚Referat (...)‘ jeweils ein Durchschlag zuzuleiten.

8. Die in anonymen oder pseudonymen Briefen aufgezeigten Mißstände werden ebenfalls überprüft. Die Ergebnisse derartiger Untersuchungen sind dem ‚Referat (...)‘ zuzuleiten

(...)

Bei Verstößen gegen diese vorläufige Regelung werden die dafür Verantwortlichen gemäß der Disziplinarordnung zur Rechenschaft gezogen.³³⁸

Es ist erstaunlich, mit welchem Aufwand allen Eingaben nachgegangen werden sollte. Zum Glück erhielt das Ministerium nur wenig Eingaben, so daß das Arbeitspensum relativ begrenzt blieb. Jedoch zeigt die Anweisung des Ministers, mit welcher Akribie die Eingaben bearbeitet werden sollten. Aber auch den kommunalen Institutionen und der Legislative wurde die neue Verordnung nahe gebracht. So berichtete Otto Gotsche auf einer

338 BAB, DY 30 IV2/610/115, Bl. 54-60.

Stadtverordnetenversammlung im Juni 1962 darüber, wie wichtig für Ulbricht die Arbeit mit den Eingaben sei:

„Die Tausende Eingaben, die monatlich bei uns eingehen, bekommt er (Ulbricht, d. Vf.) in einer hieb- und stichfesten Analyse mit einer konkreten Einschätzung des Inhalts und ihrer Bedeutung auf den Tisch.

Aus der Summe dieser Eingaben ergibt sich für ihn ein tiefer Einblick in das Leben der Werktätigen, in ihre Erfahrungen und Probleme im Kampf um die Stärkung der Deutschen Demokratischen Republik, besonders um die Erfüllung des Volkswirtschaftsplanes. Diese Analyse ist für ihn oft der Anlaß, die sich aus den Eingaben ergebenden Fragen an Ort und Stelle zu untersuchen, die erforderlichen Schlußfolgerungen zu ziehen und häufig gesetzgeberische und andere Maßnahmen einzuleiten. Das sollte Anlaß sein, auf örtlicher Ebene ähnlich zu verfahren. Wenn sich die Volksvertretungen und die Räte mit Hilfe der Eingaben nicht über die Vorschläge und Probleme der Bevölkerung informieren, können sie keine richtigen Beschlüsse fassen.“³³⁹

Gotsches Ausführungen scheinen zwei Intentionen zu haben. Zum einen ging es ihm tatsächlich darum, daß die Funktionäre „auf örtlicher Ebene“ den Eingaben und ihrer Bearbeitung mehr Aufmerksamkeit schenken sollten. Zum anderen könnten seine Äußerungen auch als Drohung verstanden werden: „Ulbricht weiß durch die Eingaben an ihn genau Bescheid, was bei euch läuft und zieht daraus die nötigen Schlußfolgerungen.“ Und schließlich und letztendlich kam auch in der letzten Gemeinde ein Schreiben vom Sekretär des Rates des Kreises an. Hier einige Auszüge aus einem Schreiben an die Gemeinde Euba, einem kleinen Dorf in der Nähe von Karl-Marx-Stadt, vom November 1961:

„Werter Kollege Bürgermeister!

Aus der Analyse des Staatsrates über den Stand der Durchsetzung des Erlasses (über die Eingaben der Bürger, d. Vf.) ergeben sich folgende Schlußfolgerungen für die weitere Arbeit:

Es ist nicht allseitig die Erkenntnis durchgedrungen, daß der Erlass des Staatsrates ein bedeutsames Mittel ist, die Ordnung durchzusetzen und den Bürgern zu helfen, den Weg zum sozialistischen Denken und Handeln zu zeigen und sie für die gemeinsame Lösung der aufgeworfenen Probleme zu gewinnen.

Insbesondere sind folgende Mängel zu überwinden:

339 Aus dem Protokoll der Stadtverordnetenversammlung Leipzig, vom 7.6.1962, nach: Menzel, Wolfgang / Grimm, Frank, 1963, S. 38-39.

- a)
 1. Die Methode der persönlichen Aussprachen mit den Bürgern in Haus – und Hofgemeinschaften, Brigaden und Kollektiven ist zu verstärken. (§ 5)
 2. Es zeigt sich besonders, daß die mündlichen Eingaben sehr mangelhaft registriert werden, daß viele Hinweise, Vorschläge und Kritiken aus den Versammlungen ungenügend ausgewertet werden und vor allen Dingen es dabei versäumt wird, der Bevölkerung Antwort auf die von ihr aufgeworfenen Probleme zu erteilen.
 3. Die vom Staatsrat festgelegten Sprechstunden müssen konsequent eingehalten werden.

Die sorgfältige Bearbeitung der Eingaben hilft mit, die schöpferische Mitarbeit der Bevölkerung stärker wie bisher zu wecken. Die Ergebnisse mit den Eingaben sind ein fester Bestandteil zur Einschätzung der Leitungstätigkeit. (...)“³⁴⁰

Dieses Zitat enthält Schlagworte, die zunehmend in die öffentliche Sprache als Muster eingingen. Worte wie „allseitig“, „bedeutsam“, „durchsetzen“, „überwinden“, „sorgfältig“, „schöpferisch“ oder „zu gewinnen“ wurden mehr und mehr zu beliebten Textbausteinen.

Eingaben sollten die „Ordnung durchsetzen“? Herrschte etwa eine solche Unordnung, daß „bedeutsame Mittel“ eingesetzt werden mußten? Sprache, Stil und Ausdrucksschwächen geben Auskunft über den Bildungshorizont des Autors aus dem Rat des Kreises. Welchen Einfluß die eingesetzten, inzwischen geschulten „Kader“ in den mittleren Leitungsebenen auf die gesellschaftliche Realität in der DDR hatten, bleibt ein ertragreicher Untersuchungsgegenstand.

Es ist eine aufschlußreiche Entwicklung, wie zunächst nach dem Krieg mit der Idee, eine bürgernahe und demokratische Verwaltung aufzubauen, versucht wurde, sich von einem verklausuliertem Beamtendeutsch zu verabschieden. Das zunächst erfolgreich eingeführte Umgangsdeutsch verwandelte sich im Laufe der 50er Jahre langsam in ein Funktionärsdeutsch. Aus den vielen ideologischen Auseinandersetzungen entwickelte sich eine Sprache, die mit tausendfach abgewogenen Floskeln durchsetzt war und das Ziel hatte, möglichst unverfänglich zu sein. Dies macht es für heutige Untersuchungen schwer, aus den überlieferten Dokumenten den eigentli-

340 SAC, Euba 9, Bl. 125.

chen Subtext zu extrahieren und nicht die scheinbar offensichtlichen Aussagen als die eigentliche Information anzusehen. Auf dieses Problem wird im zweiten Teil der Arbeit, bei der linguistisch-hermeneutischen Analyse der Eingaben eingegangen.

Mit dem Eingabenerlaß erhielten die Bürger weitreichende Rechte, sich mit ihren Problemen an die staatlichen Institutionen zu wenden. Das Problem der „örtlichen Organe“ war jedoch weniger die mangelnde Bereitschaft, sich um die Probleme der Bürger zu kümmern, als vielmehr die fehlenden Informationen über die tatsächliche wirtschaftliche Situation und die geringen Ressourcen, über die sie tatsächlich verfügen konnten.³⁴¹ Im Unterschied zur Staatsführung wußte man auf den unteren Ebenen meist auch ohne Eingaben über die Sorgen und Nöte der Bevölkerung Bescheid. Die Verwaltung war tagtäglich mit den Ansprüchen der Bevölkerung konfrontiert, und mußte im direkten Kontakt Lösungen, möglichst in Form von Kompromissen, finden. Ulbricht, Staatsrat oder Ministerrat benötigten die Eingaben hingegen, um wertvolle Hinweise über die tatsächliche Situation im Lande zu erhalten.

Der neue Eingabenerlaß spielte für die weitere Entwicklung der Eingabekultur auf zwei Ebenen eine besondere Rolle:

- Mit dem neuen Eingabenerlaß wurde das Prinzip Eingabe innerhalb der Gesellschaft erneut bekannt gemacht und positiv bewertet.³⁴² Darüber hinaus wurden beispielsweise mehrere Bücher zum Thema publiziert, die den staatlichen Organen als Arbeitshilfe und Anleitung im Umgang mit den Eingaben dienen sollten.³⁴³ Zunehmende Eingabenzahlen belegen, daß das Prinzip Eingabe nicht in Vergessenheit geriet, sondern verstärkt benutzt wurde.
- Mit der erneut verankerten strikten Forderung, Eingaben sorgfältig und gewissenhaft zu behandeln, schaffte es Ulbricht auf allen staatlichen Ebenen, Verwaltung besser zu kontrollieren. Der Staatsrat war ihm

341 Die staatlichen Zuteilungen an Mitteln, Baukapazitäten usw. waren sehr gering. Entscheidender war ein gutes Verhältnis zur LPG bzw. ansässigen Betrieben.

342 Meckern positiv zu deuten, fällt erfahrungsgemäß äußerst schwer!

343 Eingaben der Bürger - eine Form der Mitarbeit an der Leitung des Staates. Zum Erlaß des Staatsrates über die Eingaben der Bürger und der Bearbeitung durch die Staatsorgane, Berlin 1961; Gotsche, Otto, Zum Erlaß des Staatsrates der DDR über die Eingaben der Bürger und die Bearbeitung durch die Staatsorgane, Berlin 1961; Menzel, Wolfgang / Grimm, Frank, Mit den Eingaben der Bürger schöpferisch arbeiten. Die Aufgaben der örtlichen Organe der Staatsmacht zur Durchsetzung des Eingabenerlasses des Staatsrates, Berlin 1963.

dabei ein hilfreiches Instrument. Es war ihm gelungen, das, was Opitz mit der Präsidialkanzlei vorgemacht hatte, auf den viel mächtigeren Staatsrat zu übertragen.

Das positive Verhältnis Ulbrichts zu der Eingabe ermöglichte ihre „Renaissance“. Zwischen 1961 und 1967 wurden Eingaben in einer Menge an die oberste Staatsführung geschrieben, wie sie erst am Ende der 80er Jahre wieder erreicht wurde.

In einem Bericht des Staatsrates des Jahres 1969 über die Auswertung der Eingaben ist ein Extra-Kapitel über die „Nichtinanspruchnahme gesetzlich garantierter Rechtsmittel zugunsten von Eingaben“ gewidmet. Die Analyse verdeutlicht, in welchem Maße die Eingabe in den 60er Jahren die Praxis anderer Formen, Konflikte zu regulieren, verdrängt hatte. Wie der Bericht belegt, war das in dieser Form nicht gewollt.

„Sehr häufig wenden sich Bürger mit Eingaben an Volkskammer und Staatsrat, ohne von den ihnen gesetzlich garantierten Recht der Einlegung von Rechtsmitteln Gebrauch gemacht zu haben.

Dafür sind im wesentlichen folgende Hauptgründe maßgebend:

1. In allen Zivil- und Familienrechtsstreitigkeiten sind die Rechtsmittel kostenpflichtig und ihre Einlegung ist an bestimmte Fristen gebunden. Hinzu kommt der gegenwärtig noch gesetzlich vorgeschriebene Anwaltszwang in der zweiten Instanz. Häufig erklären Bürger ausdrücklich, daß Sie aufgrund ihrer sozialen Verhältnisse nicht in der Lage sind, diese Kosten aufzubringen, deshalb von Ihrem Berufungsrecht keinen Gebrauch machen könnten und statt dessen auf dem Wege einer Eingabe um Wahrung ihrer Interessen bitten.

2. Verschiedentlich bezweifeln Bürger aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen selbst die Erfolgsaussichten der Geltendmachung eines Rechtsmittels und versuchen statt dessen unter Hinweis auf vorliegende besondere persönliche Gründe eine Änderung der rechtskräftigen Gerichtsentscheidung bzw. eine Ausnahmeregelung durch eine Eingabe zu erreichen.

3. Zuweilen sind Einsender über das kreisgerichtliche Verfahren und die getroffene Entscheidung derart enttäuscht, daß sie die Einlegung eines Rechtsmittels und damit die Überprüfung ihrer Angelegenheit durch ein übergeordnetes Gericht für zwecklos erachten und nunmehr über den Weg der Eingabe versuchen, zu ihren – sehr oft vermeintlichen – Rechten zu gelangen. Diese Bürger bringen dann meistens wenig Verständnis für den ihnen gegebenen Bescheid auf, daß eine Überprüfung durch das zuständige Rechtspflegeorgan eingeleitet wurde, weil nach den für alle Bürger und Staatsorgane geltenden Gesetzen rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen nur durch übergeordnete Gerichte geprüft und gegebenenfalls geändert werden können.“³⁴⁴

344 BAP, DA 5 701, Bl. 102-103.

Der Trend, daß die Eingabe immer mehr zum universellen Instrument der Konfliktregulierung wurde, nahm auch in den 70er Jahren weiter zu. Der Bericht des Staatsrats aus dem Jahr 1969 zählt die Motive dafür ausführlich auf.

Ulbrichts Konzept ging auf. Die Kritik, daß Eingaben verstärkt andere Rechtsmittel verdrängten, macht auf eine zusätzliche Belastung für die Verwaltung aufmerksam. Einen Antrag aufgrund einer rechtlich verankerten Bestimmung abzulehnen ist mit einem vergleichsweise geringen Verwaltungsaufwand möglich. Sich mit moralisch-ideologischen Argumenten der Bürger herumzuschlagen und dabei auch noch dem Risiko ausgesetzt zu sein, als herzloser Bürokrat zur Verantwortung gezogen zu werden, ist schon sehr viel zeitaufwendiger. Eine planmäßige Verwaltungsarbeit wird durch unvorhergesehene Ansprüche und Forderungen der Bürger nur erschwert. Die überlieferten Eingaben und deren Bearbeitung sind Beleg dafür, mit welchem Aufwand die Verwaltung die Eingaben bearbeitete.

3. 4. 3. Der Eingabenerlaß 1969 — Räte versus Exekutive

Am 6. April 1968 trat nach umfangreicher öffentlicher Diskussion und demokratischen Volksentscheid³⁴⁵ eine neue Verfassung in der DDR in Kraft. Dies stellte eine weitere Zäsur, den eigentlichen Höhepunkt der Integration der Eingabe in das politische und Verwaltungssystem dar. In der Verfassung waren unter anderem modifizierte Rechte der Bürger bei Eingaben und Beschwerden vorgesehen. Außerdem wurden Beschwerdeausschüsse bei den Volksvertretungen im Artikel 105 festgeschrieben.³⁴⁶ Staatsrechtswissenschaftler, die an der damaligen Verfassungskommission mitwirkten, hatten „in einem Handstreich“ die Artikel 104 und 105 in die neue Verfassung integriert. Die Verfassungsänderung machte auch eine Veränderung der Eingabenverordnung notwendig. Besondere Bedeutung hatte dabei die Einrichtung der Beschwerdeausschüsse. Welche Überlegungen zur Einführung dieser Ausschüsse führten, welche Aufgaben sie hatten, und was sie dann tatsächlich leisteten, soll im folgenden Abschnitt untersucht werden.

Im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Eingabenverordnung wurde eine Regierungsdelegation in die Sowjetunion entsandt.³⁴⁷ Dies ist der erste Hinweis auf Bemühungen, die eigenen Eingabengesetze mit den Regelungen anderer Länder zu vergleichen. Neben Manfred Gerlach, Vorsitzender der LDPD und damals stellvertretender Vorsitzender des Staatsrats, reisten Karl-Heinz Kühnau, Assistent an der Parteihochschule Karl-Marx beim ZK der SED, Gerhard Lindner, Vorsitzender des Ausschusses der Volkskammer für Eingaben der Bürger, Traudel Ritter, Mitarbeiterin der Abteilung Eingaben der Bürger beim Staatsrat und Julius Leymann, Mitarbeiter der Rechtsabteilung des Staatsrates³⁴⁸ nach Moskau. Schwerpunkte der Reise waren die Untersuchung der sowjetischen Methoden, mit den Eingaben der Bevölkerung umzugehen. Hauptziel war es, sich der Zustimmung der sowjetischen Parteiführung für die Einrichtung von Beschwerdeausschüssen bei den örtlichen Volksvertretungen zu versichern.

In den „Schlußfolgerungen aus dem Erfahrungsstudium in der Sowjet-

345 94,5% der Bürger entschieden sich in einem Volksentscheid für die neue Verfassung. Jeder Bürger konnte über die Annahme der neuen Verfassung per Stimmzettel mit „ja“ oder „nein“ abstimmen.

346 Artikel 105, Abs. 2: „Die Aufgaben und Rechte der Beschwerdeausschüsse werden durch Erlaß geregelt.“ Verfassungen deutscher Länder, 1989, S. 518.

347 BAC, DA 5 7312, unpag.

348 Julius Leymann habe wurde in einem Interview befragt. Informationen aus dem Interview sind im nachfolgenden Text als „Interview Leymann“ gekennzeichnet.

union“ Manfred Gerlachs sind die Erkenntnisse der Studienreise für die Eingabenbearbeitung in der DDR fixiert.

Wichtigstes Vorzeigeobjekt der sowjetischen Genossen war die Sprechstunde des Präsidiums des Obersten Sowjets, in der die Bürger ihre Beschwerden vortragen konnten. Im Bericht der Kommission des Staatsrats lesen sich die Impressionen über diese Sprechstunde wie folgt:

„In unmittelbarer Nähe des Kreml befinden sich in einem besonderen, öffentlich seit Beginn der Sowjetmacht bekannten Gebäudes die Sprechzimmer der Präsidien des Obersten Sowjets der UdSSR und der RSFSR. Diese Besucherräume können ohne besondere Kontrolle aufgesucht werden, so daß die Bürger jederzeit die Möglichkeit haben, ohne Beschwernisse – wie es Genosse Lenin verlangte – zur Aussprache zu erscheinen. In einem großen Warteraum mit langen Bänken halten sich Besucher auf und melden sich an zwei Schaltern (jeweils für das Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR und RSFSR) zur Sprechstunde an. Sie tragen den beiden Beraterinnen (erfahrene Genossinnen) ihr Anliegen vor. In vielen Fällen können die Beraterinnen die gewünschte Auskunft erteilen und die Bürger an die für die Klärung ihres Anliegens zuständigen Organe verweisen. In anderen Fällen vermitteln sie Gespräche mit den für die Sprechstunde eingesetzten 7 Mitarbeitern. Außerdem werden die Bürger auch von Abteilungsleitern und stellvertretenden Abteilungsleitern empfangen, wenn es um komplizierte Fragen geht. Um zu sichern, daß die Wartezeit der Bürger auf ein Minimum beschränkt wird (ein bis max. 1 ½ Stunde) werden darüber hinaus bei größerem Andrang auch andere Mitarbeiter der Abteilung Eingaben herangezogen. In den Aussprachen mit den Leitern und Mitarbeitern des Präsidiums wird das Sachprinzip zugrunde gelegt, das heißt die 7 Mitarbeiter verfügen über spezielle fachliche Kenntnisse.

Der Mitarbeiter kann sich bei der Aussprache sofort telefonisch mit jeder beliebigen Stadt der UdSSR in Verbindung setzen und im Beisein des Bürgers eine Klärung herbeiführen bzw. veranlassen, falls das im konkreten Fall möglich und notwendig ist. 80 bis 90% der Besucher tragen nur örtlich zu klärende Probleme vor.

Bei Hinweisen auf die Verletzung der Gesetzlichkeit durch andere Staats- oder durch Wirtschaftsorgane kann der Mitarbeiter einen Empfang des Bürgers beim Stellvertreter des Vorsitzenden des Präsidiums oder bei den zuständigen Zentralen Organen veranlassen. Die Wünsche der Bürger auf Aussprache mit leitenden Persönlichkeiten des Staates werden berücksichtigt, wenn das vorgebrachten Anliegen eine solche Aussprache rechtfertigt. In diesen Fällen führen die Mitarbeiter vorher ein sehr ausführliches Gespräch und fertigen danach eine kurze Aktennotiz, die die Aussprache und Entscheidungsfindung des stellvertretenden Vorsitzenden bzw. des Sekretärs erleichtern helfen.(...)

Alle bedeutenden Stellungnahmen und alarmierenden Briefe werden täglich oder sofort in die Leitung der Präsidien gegeben. Dort wird der weiteren Verfahrensweg entschieden.

Auffällig in allen Aussprachen war es, daß die sowjetischen Genossen stark die unbürokratische Arbeitsweise (ohne viel Papier) betonten. Sie wenden vielfach die Methode der telefonischen Rücksprache mit dem sachlich oder örtlich zuständigen Organ an. Die Erfahrungen zeigen, daß die örtlichen Organe auf solche telefonischen Hinweise sehr schnell reagieren.³⁴⁹

Von der Arbeitsweise der Sprechstunde waren die Mitglieder der Kommission jedoch wenig beeindruckt. So berichtete Julius Leymann, einem Teilnehmer dieser Kommission, 1998 in einem Interview dem Verfasser, daß die Sprechstunde beim Staatsrat in vielen Dingen moderner gewesen sei:

„Es gab ein Gespräch beim Präsidium des Obersten Sowjets. Dort wurde über die Praxis des Umgangs mit den Eingaben geredet. Dazu wurde uns u.a. auch das zentrale 'Sprechbüro' beim Präsidium des Obersten Sowjets im Zentrum Moskaus gezeigt, dessen Entstehung auf das Leninsche Bürgerbüro zurückging, Lenin hatte als Vorsitzender des Rates der Volkskommissare ein solches Büro eingerichtet und, wie wir aus geschichtlichen Darstellungen wußten, dort selbst Bürger empfangen, die aus verschiedenen Gegenden Rußlands kamen und ihm Beschwerden oder andere Anliegen vortragen wollten, Diese Tradition werde bewahrt, wurde uns damals erläutert.

Frage: Das hatte einen großen Eindruck auf sie gemacht?

Was heißt großen Eindruck? Darauf kam es nicht an. Wenn Gäste, Freunde in der damaligen Sowjetunion sich für den Umgang mit Eingaben und Beschwerden der Bürger interessierten, wurde ihnen das möglichst an Ort und Stelle gezeigt und erläutert, wie das praktisch vor sich ging. Das interessierte uns schon. So wurde für uns das Wesen des Umgangs mit Bürgeranliegen anschaulich, d.h. empirisch besser erkennbar. Wir hatten ja im Staatsrat damals auch eine 'öffentliche Sprechstunde' für Bürger und da war es für uns schon von Nutzen zu erfahren und zu sehen, wie seinerzeit eine gleichartige Einrichtung dort in Moskau beim Präsidium des Obersten Sowjets beschaffen ist und funktioniert.

Das Ergebnis? Im Grunde genommen trafen wir auf gleichartige Erfahrungen, wie sie bei uns in der DDR vorzufinden waren, eine in etwa analoge Arbeitsweise auf diesem Gebiet. Allerdings gab es doch einen erkennbaren Unterschied und dieser war schon beeindruckend. Das war die räumliche Ausdehnung dieses 'Sprechbüros' und die erheblich größere Anzahl der darin tätigen Mitarbeiter. Einer von ihnen erzählte uns z.B., was er unternimmt, wenn etwa ein Bürger aus dem fernen Rußland oder Kasachstan bei ihm eine Beschwerde vorträgt. Er zeigte auf zwei Telefonapparate und erklärte, daß er mit einem Knopfdruck jeden Ort in der Sowjetunion und den dortigen Vorsitzenden des Republik-, Gebiets- oder sonstigen Sowjets erreichen und auffordern könne, sich der betreffenden Sache anzunehmen und über das Resultat dann auch informieren

349 BAC, DA 5 7312, unpag.

müsse. Das nahmen wir doch etwas ungläubig auf. Interessiert waren wir auch daran zu erfahren, inwieweit oder wie oft der Vorsitzende oder Mitglieder des Präsidiums des Obersten Sowjets nach dem Vorbild Lenins selbst Sprechstunden für Bürger durchführten. Die Antwort blieb hier etwas allgemein, aber uns wurde versichert, daß es solche Sprechstunden gibt, wenn auch nicht regelmäßig.³⁵⁰

Während die Form, wie diese öffentlichen Sprechstunden abliefen, auf die deutschen Delegationsmitglieder antiquiert wirkten, waren sie davon beeindruckt, daß die öffentlichen Sprechstunden der Sowjets auf allen Ebenen eine viel größere Bedeutung als in der DDR hatten, wo die schriftliche Form der Beschwerde bevorzugt wurde. Die Sprechstunden waren durch die Anwesenheit hoher politischer Funktionäre aufgewertet, und es wurde an Ort und Stelle nach Lösungen gesucht. Dies wollten die deutschen Delegationsmitglieder auch auf die DDR anwenden. Sie empfahlen daher, daß zukünftig in den öffentlichen Sprechstunden des Staatsrates auch Stellvertreter des Staatsrates, Mitglieder und Sekretäre des Staatsrates anwesend sein sollten. Dies würde das Ansehen der Sprechstunden heben.

Territorialübersichten über Eingabenschwerpunkte sollten genauer als bisher erarbeitet werden, da sie „Signale und Hinweise“ für „operatives Eingreifen“ ermöglichten. Die sowjetische Eingabenregelung von 1968 sähe für „Verstöße gegen die Bestimmungen über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger (...) administrative, disziplinarische und – wie schon bisher – strafrechtliche Maßnahmen der Verantwortlichen vor, wobei von den letzteren erfahrungsgemäß nur in sehr seltenen Fällen Gebrauch gemacht...“³⁵¹ werden würde.

Neben solchen eher nebensächlichen Verbesserung der Arbeit mit den Eingaben ging es der Kommission, so Leymann, vor allem darum, Anregungen und Argumente für die Installation von Beschwerdeausschüssen bei den örtlichen Volksvertretungen zu beschaffen:

„1968 wurde die neue Verfassung gemacht. Zu dieser Zeit entstand der Gedanke, bei den örtlichen Volksvertretungen Beschwerdeausschüsse zu bilden. Das Ergebnis war der Art. 105 in der damaligen Fassung. Leider wurde er bei der Verfassungsänderung im Jahre 1974 wieder gestrichen. Das lag hauptsächlich daran, daß diese Ausschüsse im Grunde genommen nie in dem Maße wirksam geworden sind, wie wir uns das vorgestellt hatten.

350 Interview mit Julius Leymann.

351 BAC, DA 5 7312, unpag.

Wir, ich sage das so, weil ich damals unmittelbar bei der Vorbereitung von Materialien für die Beratungen der Verfassungskommission mit beteiligt war. Wir haben zu dieser Zeit nach einem weiteren, anderen Weg gesucht, um den Bürgern Gelegenheit zu geben, vor allem bei Beschwerden gegen Entscheidungen oder Maßnahmen örtlicher Behörden vor Ort und Stelle eine wirksame demokratische Prüfung und Hilfe zu erhalten. Die Einrichtung von Verwaltungsgerichten stand zu dieser Zeit aus politischen Gründen für uns nicht zur Diskussion.

Es war jedoch möglich, in ernstgemeinten demokratischen Debatten neue Wege zu gehen. Das wurde damals auch akzeptiert. Schließlich hat die Verfassungskommission den entsprechenden Textvorschlag dann bestätigt.

Frage: Wer hat denn das in die Verfassung rein geschrieben?

Das ist damals in Übereinstimmung mit Walter Ulbricht zustande gekommen. Ulbricht hatte da mehr Zugang zu diesen Fragen, als sein Nachfolger.

Frage: Und wessen Idee war das?

Das ist heute schwer an einzelnen Personen festzumachen. Beteiligt waren u.a. mehrere Staatsrechtswissenschaftler und auch einige Staatspraktiker. Etliche von ihnen leben nicht mehr; deshalb möchte ich Namen nicht nennen.

Frage: Und was war das Ziel?

Zwei Ziele wurden verfolgt. Zum einen, für die Bürger ein in ihrer Nähe ansprechbares und kompetentes Organ innerhalb der Volksvertretungen zu schaffen, an das sie sich mit Beschwerden gegen Entscheidungen oder Maßnahmen örtlicher Verwaltungsorgane zur Überprüfung wenden konnten. Zum anderen, die Autorität der Volksvertretungen bei der Prüfung oder auch Kontrolle der in den Eingaben enthaltenen Mängel zu stärken. Die überwiegende Praxis war bis dahin, sich mit jedwedem Anliegen an den Vorsitzenden des Staatsrates zu wenden. Das erschien uns etwas problematisch zu sein. Die Anliegen mußten in der Regel immer von den unmittelbar übergeordneten Leitern des jeweils zuständigen Staatsorgans überprüft werden; besonders gefragt waren dabei die Kreisrats- und Bezirksratsvorsitzenden und auch die Oberbürgermeister der großen Städte. Es gab viel Schriftverkehr und wenig effektive Kontrolle. Man hatte kaum tieferen Einblick, wie die Eingabe tatsächlich letztendlich bearbeitet wurden. Die Beschwerdeausschüsse waren als eine demokratische Instanz gedacht, die unabhängig vom Apparat und vom jeweiligen Rat als Organ der gewählten Volksvertretung hier einen neuen Weg im Umgang mit den Eingaben der Bürger öffnen sollten.

Frage: Aber die waren doch ehrenamtlich. Gab es denn da überhaupt eine Chance?

Ob es eine Chance gab? Ich meine, daß diese sehr wohl berechtigte Frage keine abschließende Antwort schon deshalb ermöglicht, weil sie verfassungsrechtlich nur etwa sechs Jahre existierte. Mehr oder weniger ist es bei einem Versuch geblieben. Es mußten damals zunächst konkrete Regelungen in einem neuen Eingabenerlaß des Staatsrates geschaffen werden. Das geschah erst Ende 1969 (Erlaß des Staatsrates der DDR über die Bearbeitung der Eingaben der Bür-

ger v. 20. 11. 1969, Abschn. V, §(20 bis 26 WB1. I, S. 235 f.) Dem war ein Erprobungsstadium voraus gegangen. Ich glaube, es waren neun oder zehn zunächst zeitweilig bei einigen örtlichen Volksvertretungen gebildete Beschwerdeausschüsse, die erste Erfahrungen dazu zusammentrugen. Aus meiner Erinnerung erscheint mir, daß die damals geschaffenen rechtlichen Möglichkeiten für deren Existenz und Wirkungsmöglichkeiten sozusagen nicht ausgereizt worden sind. In sofern sehe ich Ihre Frage als nicht endgültig beantwortet.“³⁵²

Die Beschwerdeausschüsse waren mit vielen Vorbehalten bedacht. Die Studienkommission des Staatsrats, die eigentlich Unterstützung für die neuen Beschwerdeauschüsse erhofft hatten, wurden von den sowjetischen Genossen ob ihrer Pläne eher kritisch betrachtet. Im Bericht der Studienkommission des Staatsrates heißt es dazu:

„Die sowjetischen Genossen, insbesondere der Leiter und die Mitarbeiter der Abteilung Recht beim Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR, brachten der bei uns vorgesehenen Bildung besonderer Beschwerdeausschüsse bei den örtlichen Volksvertretern großes Interesse entgegen.

Sie brachten zum Ausdruck, daß in der Sowjetunion die Bildung solcher besonderen Ausschüsse bei den örtlichen Sowjets nicht beabsichtigt ist. Sie gehen davon aus, daß es ein verfassungsmäßiges Eingabenrecht gibt und jeder Bürger sich mit seinen Fragen an jedes staatliche Organ wenden kann. Die Sowjets als die höchsten Machtorgane können jederzeit beliebige Kommissionen oder Ausschüsse bilden, wenn sie es für erforderlich halten. Das trifft auch für die Lösung bestimmter Probleme auf dem Gebiet der Eingabenbearbeitung zu. Davon und auch von der Rolle des Staatsanwaltes und der Organe der Volkskontrolle ausgehend, halten sie eine gesetzlich vorgeschriebene Bildung besondere Beschwerdeausschüsse bei den örtlichen Sowjets unter ihren Bedingungen für nicht angebracht, weil damit das Recht der Sowjets, die Prüfung von Eingaben und die Kontrolle über ihre Bearbeitung zu organisieren, eingeschränkt werden würde. Solche Beschwerdeausschüsse würden die Rechte und Pflichten der Ständigen Kommissionen sowie der Exekutivkomitees der örtlichen Sowjets wie auch die Aufsichtspflicht des Staatsanwaltes zumindest in Frage stellen.

Um die Rechtssicherheit für die Bürger zu erhöhen, werden allerdings von den sowjetischen Genossen gegenwärtig Überlegungen über die Ausarbeitung einer Verwaltungsverfahrensordnung angestellt, in der die verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit im einzelnen exakt geregelt werden soll.“³⁵³

352 Interview mit Julius Leymann.

353 BAC, DA 5 7312, unpag.

Aus einem Bericht Gerlachs vor der Kommission zur Neufassung des Eingabenerlasses beim Staatsrat wird deutlich, was unter dem „großen Interesse“ der sowjetischen Genossen eigentlich zu verstehen war. Gerlach befand sich im engeren Kreis, so daß er offener sprach als in den öffentlichen Verlautbarungen. Im Protokoll ist folgende Aussage überliefert:

„Dr. Gerlach informiert auch über die erheblichen politischen Bedenken, die Leiter zentraler Staatsorgane der Sowjetunion gegenüber der von uns vorgesehenen Bildung besonderer Beschwerdeausschüsse bei den örtlichen Volksvertretungen äußerten. Er hebt in diesem Zusammenhang die Aushöhlung der Aufsichtspflicht des Staatsanwaltes und die Gefahr einer besonderen Stellung des Beschwerdeausschusses mit erhöhten Rechten gegenüber anderen Ständigen Kommissionen der örtlichen Volksvertretungen hervor.“³⁵⁴

Trotz dieser Vorbehalte wurde im neuen Eingabenerlaß von 1969 Beschwerdeausschüsse in die Eingabenbearbeitung integriert. In den nächsten Abschnitten soll auf die Arbeit und und Bedeutung der probeweise installierten Beschwerdeausschüsse eingegangen werden.

Beschwerdeausschüsse: Vermittler zwischen Legislative und Exekutive?

Im Verlaufe der 60er Jahre hatten sich im Wesentlichen drei Eingabeadressen herausgebildet: der Staatsrat, die kommunalen Verwaltungen und die Volksvertretungen, wobei letztere fast zu vernachlässigen waren. Die Beschwerdeausschüsse sollten den marginalisierten Einfluß der örtlichen Volksvertretungen stärken. Ihre Funktion bestand daher einerseits darin, auf die korrekte Bearbeitung der Vorgänge gegenüber der Verwaltung zu achten und andererseits darin, Einfluß auf die politischen Entscheidungen der Abgeordneten zu nehmen, wenn es ihnen durch die Häufung bestimmter Eingabenthemen geboten schien. Da die Beschwerdeausschüsse aus den Reihen der Legislative gebildet werden sollten, hätte diese Institution die Macht der Legislative gegenüber Verwaltung und auch gegenüber dem Verwaltungsapparat der SED stärken können. Insofern hätten die Beschwerdeausschüsse ein Instrument der Kontrolle bei den Volksvertretungen über die Bearbeitung und Auswertung der Eingaben werden können.

Es ist nicht verwunderlich, daß dieser neue Ausschuß von Staatsrechtlern am Ende der 60er Jahre erdacht wurde, ähnelte er doch in seiner Funktion

³⁵⁴ BAC, DA5 7309, unpag.

und seinen Machtinstrumenten dem von Ulbricht ins Leben gerufenen Staatsrat. Der Unterschied bestand darin, daß die Beschwerdeausschüsse Organe der örtlichen Volksvertretungen sein und sich aus Abgeordneten zusammensetzen sollten. Die Überwachungs- und Kontrollfunktionen waren prinzipiell identisch; Staatsrat als Instrument der Kontrolle von Verwaltung auf DDR-Ebene, Beschwerdeausschüsse als Instrument der Räte auf der Ebene der örtlichen Volksvertretungen, ähnlich der Funktion der Petitionsausschüsse der Parlamente in der Bundesrepublik.

Worum es den Staatsrechtlern im Hinblick auf die gesellschaftliche Situation in der DDR ging, schilderte mir ein Gewährsmann in einem nicht autorisierten Interview wie folgt:

„Wir hatten von der Entstehung her ein Mehrparteiensystem. Dann wurde daraus ein Bündnissystem des Nationalrats der Nationalen Front. In der Volkskammer aber hatten diese vier Parteien jeweils eine Fraktion. Natürlich gab es da auch unterschiedliche Sichten auf konkrete gesellschaftliche Vorgänge. Ich weiß auch von vielen anderen, zum Beispiel vom Verfassungs- und Rechtsausschuß, daß man unbefriedigt war, daß letztendlich alles immer zugeschnitten wurde auf die Beschlußfähigkeit vor dem Politbüro. Was denen paßte, das blieb übrig, und was ihnen nicht paßte, flog raus. Das habe ich auch kennengelernt, unter Ebert,³⁵⁵ das war nicht immer Politbüro. Da ging es darum, wer hat in dem Kreis dieser hohen Genossen das sogenannte beste Beurteilungsvermögen, und auf den wurde die Beschlußvorlage zugeschnitten. Und wenn der unterschrieb, war es gut, und wenn nicht, war es nicht gut. Und da konnte in den Ausschüssen manchmal eine Meinung gesagt werden, von anderen Parteiangehörigen, die wurde dann einfach gestrichen.

Die Ausschüsse bei den Volksvertretungen wurden nun aber unbequem. Da gab es dann Meldungen: 'Die werden aufmüpfig.' Das war ja auch verständlich.

Ich will das mal an einem Beispiel erläutern. Die kriegen einen Haufen Eingaben, daß es beispielsweise keine Bananen gibt. Die Leute ärgern sich und schreiben Eingaben. Jetzt gibt es einen Abgeordneten, und der holt den Handelsverantwortlichen und fragt den: 'Warum gibt es keine Bananen?' Antwortet der: 'Na weil ich keine bekomme.' Frage: 'Warum machst du dich denn nicht stark, daß du welche bekommst? In Berlin gibt es doch welche. Warum haben wir das System, daß die Leute nach Berlin fahren müssen und die Bananen hierher schleppen müssen?' Und dann haben die Abgeordneten dem Handelsverantwortlichen gesagt: 'Nun kümmere dich darum. Wir nehmen dir das nicht ab. Und wir wollen eine genaue Auskunft haben, liegt es wirklich nur daran, daß die alles in Berlin behalten?' Nun war vielleicht auch der Handelsverantwortliche ein Mitglied der

355 Friedrich Ebert, von 1948-1967 OB von Berlin, seit 1960 Mitglied des Staatsrats, seit 1971 Stellvertretender Vorsitzender des Staatsrats und Präsident der Volkskammer.

SED und machte seiner Kreisleitung die Mitteilung: 'Die hauen mich hier zusammen, weil es hier keine Bananen gibt. Die Begründungen lassen sie nicht gelten. Und ich soll nun dafür sorgen.' Der Erste Kreissekretär: 'Die sind wohl verrückt geworden.'

Ich habe Erste Kreissekretäre bis 1989 erlebt, die einfach eine Sitzung des Kreistags abgesetzt haben, von sich aus, ohne dem Ratsvorsitzenden das zu sagen. So daß der mich anrief und sagte: 'Sage mal, wird denn das immer verrückter bei uns hier?'

Frage: Das waren wohl selbstherrliche Fürsten gewesen?

Die gab es. Nicht die Mehrheit. Es gab auch andere, die waren vernünftiger. Aber so etwas gab es. In den früheren Jahren, als noch mehr politische Stabilität da war, da waren wir schon der Meinung, wir müssen das ändern. Und wir müssen das von dem Gedanken der Leninschen Sowjettheorie heraus entwickeln. Wir wollten, daß der Sowjet bestimmt und nicht der Rat. Und das wäre zu machen gewesen in vielen Sachen.“

Man wollte, so auch Leymann, die Einflußmöglichkeiten der Legislative stärken. Und das nicht ohne Grund. Auch in anderen Interviews wird berichtet, daß die SED-Kreis- und -Bezirksleitungen immer rigoroser das Ruder übernahmen und spätestens in den 70ern einen großen Teil kommunaler Entscheidungen selbstherrlich trafen. Die Bandbreite reichte hier von kooperativer Zusammenarbeit bis hin zum permanenten Befehlen. Insofern war der Versuch, Beschwerdeausschüsse einzuführen, ein Vorstoß, die Macht der SED-Bürokratie als Spiegelstruktur der Verwaltung zurückzudrängen. Unterstützung gab es auch von der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“. Ein wissenschaftliches Gutachten³⁵⁶ kam hinsichtlich der „bei den örtlichen Volksvertretern zu bildenden Beschwerdeausschüssen“ zu folgendem Urteil:

„Beschwerdeausschüsse, die als gesellschaftliche Organe ihrer Volksvertretungen tätig werden, sind hervorragend prädestiniert, bei der Behandlung von Beschwerden die wichtigste Triebkraft der sozialistischen Gesellschaft, die Übereinstimmung der Interessen der Werktätigen und ihrer Kollektive mit den gesellschaftlichen Erfordernissen, wirksam zu machen. Als Mitglieder des Kollektivs der gewählten Volksvertretung vertreten sie sowohl die Interessen der ganzen sozialistischen Gesellschaft und die des einzelnen Bürgers und sind daher in der Lage, die Interessensübereinstimmung in Zusammenhang mit der Bearbeitung von Beschwerden herzustellen bzw. den Bürgern bewußt zu machen.“³⁵⁷

³⁵⁶ Bernet resümiert in einem Aufsatz in der KRITISCHEN JUSTIZ über die Chancen der Beschwerdeausschüsse. Auf der Seite 159 kommt er zu dem Schluß, daß Beschwerdeausschüsse „ohne vorherige theoretische Vorbereitung“ eingeführt worden seien. (Bernet, 1990, S. 159). Dies ist, auch was das vorliegende Gutachten der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften angeht, so nicht nachvollziehbar.

Die Akademie unterstützte das Ziel, Beschwerdeausschüsse zu bilden. Neben dem rechtswissenschaftlichen Gutachten wurden gleichzeitig auf verschiedenen Leitungsebenen versuchsweise Beschwerdeausschüsse gebildet. Das war ein Verfahren, welches in der DDR häufig zur Anwendung kam bevor etwas in großem Maßstab durchgesetzt wurde.

Beschwerdeausschüsse bei den Räten

Bevor der neue Staatsratserslaß verabschiedet wurde, wurde bereits am 21. Juni 1968 vom Staatsrat ein Beschluß über „Maßnahmen zur Vorbereitung der Bildung von Beschwerdeausschüssen bei örtlichen Volksvertretungen“ verabschiedet. Als Grundsätze für die zukünftigen Aufgaben und Kompetenzen der Beschwerdeausschüsse wurde darin festgelegt:

„2. Die Beschwerdeausschüsse dürfen nicht zu allgemeinen Eingabenausschüssen werden. Sie nehmen Beschwerden von Bürgern an, die sich gegen eine konkrete Entscheidung wenden. Die volle Verantwortung der Leiter bleibt erhalten und ist zu stärken. Der Beschwerdeausschuß ist keine Empfangsstelle für Eingaben, die von Bürgern an zentrale Stellen gesandt werden.

3. Die Beschwerdeausschüsse existieren nicht neben oder über den Volksvertretern und Räten, sie haben nicht das Recht, Entscheidungen der Volksvertretung, des Rates und der staatlichen Leiter aufzuheben. Sie sind Organe der Volksvertretung.

4. Der Beschwerdeausschuß erhält alle Vollmacht, um im Interesse des Bürgers tätig zu werden, doch nicht soweit, daß er Entscheidungen trifft, die in die Kompetenz anderer Organe hinein reichen. Die weiteste Vollmacht ist in Punkt 8 b geregelt, wobei die Entscheidung der Rat oder der Ratsvorsitzende zu treffen hat.

5. Es gibt in keinem sozialistischen Staat solche Organe, keine Erfahrungen, absolutes Neuland. Daher werden Beschwerdeausschüsse bei den Bezirks- und Kreistagen gebildet. Keine Tendenzen zulassen, Beschwerdeausschüsse gegenwärtig bei anderen Volksvertretungen zu bilden, als bei denen, die der Staatsrat beschlossen hat.(...)

Die Bildung von Beschwerdeausschüsse bei anderen als den dafür vorgesehenen Volksvertretungen ist zu stoppen, da verfassungswidrig (Ückermünde, Strasburg, Dessau und andere Kreise im Bezirk Halle).“³⁵⁸

In dem Beschluß war weiterhin vorgesehen, daß in den Bezirkstagen von Leipzig, Neubrandenburg, Mühlhausen, im Kreistag von Döbeln und in den Stadtverordnetenversammlungen bzw. Stadtbezirksversammlungen von Potsdam, Stralsund, Karl-Marx-Stadt, Karl-Marx-Stadt Mitte-Nord

357 BAC, DA 5 7306, unpag.

358 BAC, DA 5 7310, unpag.

und Berlin-Friedrichshain probetalber Beschwerdeausschüsse bei den örtlichen Volksvertretern gebildet werden.³⁵⁹ Diese ersten Ausschüsse sollten Erfahrungen sammeln, die dann im Staatsrat ausgewertet würden. Die Beschwerdeausschüsse wurden tatsächlich von den Bürgern getestet. Für Beschwerdeführer hätten sie als Schlichtungsinstanz, die hierarchisch über den Behörden positioniert war, interessant sein können. Einen guten Eindruck über die Arbeit der bis dahin zu Testzwecken eingesetzten Beschwerdeausschüsse liefert der Diskussionsbeitrag des Abgeordneten Kurt Guter vom 12. März 1969 anlässlich der 8. Sitzung des Bezirkstages Neubrandenburg. Sein Vortrag soll hier etwas ausführlicher vorgestellt werden, da er aufschlußreich auch die angrenzenden Probleme um die Beschwerdeausschüsse beschreibt:

„Ich denke, daß die staatlichen und gesellschaftlichen Leiter die ehrenamtliche Tätigkeit unserer Abgeordneten doch mehr erleichtern sollten. Ich will auch dafür ein Beispiel bringen. Wir als Mitglieder des Beschwerdeausschusses sind eigentlich stolz darauf, daß unserem Ausschuß eine Frau vorsteht, unsere Abgeordnete Genossin König vom Wohnungsbaukombinat. Der Direktor des Wohnungsbaukombinats scheint aber ganz anderer Meinung zu sein. Es war ja für die Genossin König auch nicht leicht, mit uns gemeinsam etwas ganz Neues aufzubauen in einem Arbeitsrhythmus, der sich zwangsläufig, weil uns ja immer die Zeit im Nacken sitzt, der sich von der Tätigkeit anderer ständiger Kommission vielleicht doch noch ein bißchen unterscheidet. Die Genossin König selbst hat viel um die Ohren. Trotzdem war sie heute morgen schon wieder kurz da. Aber im Wohnungsbaukombinat, so hat sie uns geschildert, wird eine Strichliste geführt von einem Mitarbeiter, der beauftragt ist, festzuhalten, was sie für gesellschaftliche Arbeit leistet. Nicht um sie zu prämiieren, sondern um sie zu kritisieren, daß sie zuviel gesellschaftliche Arbeit leistet, und wie sie mir geschildert hat, sagt der Direktor, aus ihrer Arbeit kommt für das Wohnungsbaukombinat sowieso nichts dabei heraus. Ich finde das eigentlich doch eine Schande. Wir müßten doch alle erst im Wohnungsbaukombinat stolz sein, daß eine Frau aus ihrem Kollektiv Abgeordnete des Bezirkstages ist und daß sie einen solchen ehrenvollen Auftrag hat, einen von den 9 Beschwerdeausschüssen, die es zur Zeit überhaupt in unserer Republik gibt, zu leiten, was auch große Anerkennung für sie darstellt. Ich bin mit dieser Haltung des Direktors des Wohnungsbaukombinates nicht einverstanden. Als die Genossin König in anderen Umständen war, haben wir uns alle bemüht, mit ihr so zu arbeiten und ihr so beizustehen, daß sie nicht den Mut verliert usw., daß sie auch die Kraft findet, die Arbeit durchzuführen, und dort im eigenen Betrieb haut man richtig oben drauf und versucht, eine solche Frau mutlos zu

359 SAC, 10885, Bl. 60 f.

machen. Ich bin dafür, daß der Bezirkstag ein solches Verhalten nicht billigt und dem hier nicht irgendwie stattgibt. So können wir nicht arbeiten. Zum 8. März, da wird großer Rummel gemacht, da laufen sie herum Schürzchen und servieren Kaffee und hinterher am 9. März ist das alles wieder vergessen.“³⁶⁰

Die Arbeitsbedingungen der Genossin König sind die personifizierte Probleme der Beschwerdeausschüsse. Als Volksvertreter war man eingebunden in das normale Berufsleben. Wenn auch der Betrieb immer wieder Ausnahmen machte und die Mitarbeiter während der Arbeitszeit „gesellschaftliche Arbeit“ besorgen ließ, war die Zeit, als Volksvertreter zu agieren, durch den Beruf beschränkt. Frau König, die dann auch noch Mutter wurde, war dann dreifach eingebunden. Daß sich nun der Direktor des Wohnungsbaukombinates fragte, ob das überhaupt zu realisieren sei, scheint mir berechtigt. Wenn also eine dreifach eingebundene Abgeordnete einem Ausschuß vorsteht, der mit Aufgaben betraut ist, die eigentlich nur durch Vollzeitjobs erledigt werden können, ist die ganze Konstruktion Beschwerdeausschüsse in Frage gestellt.

In seinem Vortrag schilderte der Abgeordnete auch die Funktion und Arbeitsweise des Ausschusses:

„Wir kamen damals nach unserer Wahl als Mitglieder des Beschwerdeausschusses voller Tatendrang zusammen. Aber zunächst waren gar keine Beschwerden da. Dann kamen die ersten Beschwerden und wir waren nicht zuständig. Wir haben sie schweren Herzens weitergegeben, wollten sie aber wenigstens alle unter Kontrolle behalten. Inzwischen ist die Zahl der Beschwerden so gestiegen, daß wir gemerkt haben, das bekommen wir nicht verkraftet.

(...)

Wir haben in zum Teil harter Diskussion relativ schnell diese Kinderkrankheiten in unserer Arbeit überwunden, haben uns eine Arbeitsordnung gegeben und führen regelmäßig alle drei Wochen unsere Beratungen durch, um die gesetzlichen Fristen der Eingabenbearbeitung auch selber einzuhalten. Wir prüfen dabei als erstes gemeinsam alle vorliegenden Eingaben daraufhin, ob wir zuständig für ihre Behandlung sind. Bisher waren wir für die Mehrzahl der Eingaben, die an uns gerichtet wurden, als Beschwerdeausschuß des Bezirkstages nicht zuständig.

(...)

Der Beschwerdeausschuß ist nicht zuständig für die Eingaben, die sich gegen Entscheidungen von Vorsitzenden der Räte der Kreise, Vorsitzenden der Räte für landwirtschaftliche Produktion und Nahrungsgüterwirtschaft der Kreise oder Bürgermeister richten. Wir haben als Beschwerdeausschuß des Bezirkstages auch nicht das

³⁶⁰ BAB, DA 5 7306, unpag.

Recht, Wohnraumbeschwerden an uns heranzuziehen, denn laut Verordnung über die Lenkung des Wohnraumes vom 14.9.1967 § 22 wird im Beschwerdefall in Wohnraumangelegenheiten die endgültige Entscheidung vom zuständigen Mitglied des Rates des Kreises getroffen.

(...)

So hat sich zum Beispiel der Rat der Gemeinde Vollrathsrue beschwerdeführend an uns gewandt, weil er mehr Investitionen haben wollte und sich praktisch gegen die Festlegungen im Plan des Bezirkes wandte. Dabei war unseres Erachtens die sanft lenkende Hand des Rates des Kreises Waren unverkennbar, noch dazu, wo uns die ganze Eingabe per Fernschreiben auf den Tisch kam. Aber wir können doch nicht die Streitigkeiten zwischen den staatlichen Organen schlichten.

(...)

Dem Ganzen setzt dann eigentlich noch die Zivilkammer des Kreisgerichts Teterow die Krone auf, die in einem solchen Fall, wo ein Teterower Rechtsanwalt uns praktisch hier beauftragt hat, uns ein Einschreiben schickt:

'Kreisgericht, Zivilkammer Teterow, 18. Februar 1969

Rat des Bezirks Neubrandenburg, Beschwerdekommision.'

Nun muß man sagen: beim Rat des Bezirks besteht gar keine Beschwerdekommision, sondern nur beim Bezirkstag, aber das hat sich bis zu den Teterower Juristen noch nicht herumgesprochen. Anrede nichts, Gruß nichts, nur betr. Rechtsstreit Hartung gegen LPG 'Rote Fahne' Hohenmistorf.

'In oben genanntem Rechtsstreit fragen wir nach dem Stand des Beschwerdeverfahrens an.' Punkt, Schluß, eine unleserliche Unterschrift Justizangestellter.

Eigentlich ist das ja ein starkes Stück, wenn man sich überlegt, daß wir auch noch vor dem Kreisgericht Teterow Rechenschaft darüber ablegen müssen, ob wir nun die Arbeit der Teterower Rechtsanwälte richtig durchführen. Ich hätte doch die Bitte an unseren lieben Genossen Direktor des Bezirksgerichts, daß er zumindest, ich will das nicht verallgemeinern, aber doch einmal im Teterower Kreisgericht eine kleine Schulung durchführen läßt über die Rolle von Volksvertretungen, über die Rolle ihrer Ausschüsse, über Abgeordnete, wie schreibt man überhaupt an Bürger usw. Ich möchte gar nicht wissen, was für Briefe dort die Bürger kriegen, wenn wir schon solche Dinge auf den Tisch erhalten.³⁶¹

Ohne die Besonderheit der Sprache des Referenten überzubewerten, signalisiert sie doch, im Unterschied zu anderen ausgewerteten Quellen, daß es sich hier um einen Akteur aus einer anderen als sonst von mir untersuchten gesellschaftlichen Gruppe handelt. Er nimmt kein Blatt vor den Mund und legt sich mit der regionalen Justiz, der Verwaltung und Industrie an. Das scheinbar naive Vorpreschen, ohne eigentlich eine Forde-

361 BAB, DA 5 7306, unpag.

rung zu haben, zeigt, auch hier wird in Kontexten und mit eigentlich zweifelsfreien Ansprüchen an die Gesellschaft agiert. Der Bezug auf eine selbstverständliche Normalität ist das Hauptargument des Vortragenden. In diesem Selbstverständnis, im Grunde die normalsten Sachen der Welt einzufordern, kann er sogar frech werden und den Direktor des Bezirksgerichtes „unseren lieben“ nennen.

Der Diskussionsbeitrag des Beschwerdeausschusses der Karl-Marx-Städter Stadtverordnetenversammlung auf der 18. Sitzung des Staatsrates vom 20. November 1969 bringt ein weiteres wesentliches Problem der Beschwerdeausschüsse mit folgenden Sätzen auf den Punkt:

„Der Beschwerdeausschuß ist nicht der Weihnachtsmann, der beliebig über Wohnungen, Handwerkerkapazitäten oder Straßenbaumaschinen verfügt. Wir können nicht allein von den persönlichen Interessen der Bürger ausgehen, wir müssen in unseren Entscheidungen die gesamtgesellschaftlichen Belange, die objektiven Bedingungen und Erfordernisse berücksichtigen, aber es kommt oft darauf an, wie man das den Bürgern nahebringt und ihr Verständnis weckt.“³⁶²

Nichtzuständigkeit, die nebenberufliche Tätigkeit der Mitglieder und die fehlende Verfügungsgewalt über Ressourcen, so könnte man die Grenzen der Beschwerdeausschüsse zusammenfassen, die wesentlich dazu beitragen, daß sie keine Bedeutung im Rahmen der Eingabenbearbeitung erlangten. Trotz der Kritik der provisorisch eingerichteten Beschwerdeausschüsse wurden diese mit der Verabschiedung des Eingabenerlasses im November 1969 auf der Ebene der Bezirkstage, der Kreistage, der Stadtverordnetenversammlungen und Stadtbezirksversammlungen der Stadtkreise gebildet. Der § 23, Abs. 1 des Erlasses regelte, daß Entscheidungen staatlicher Organe durch die Beschwerdeausschüsse nicht aufgehoben werden können.

§ 24 regelt die Kompetenzen der Beschwerdeausschüsse bei der Überprüfung von Entscheidungen:

- a) auf Verfassung und Gesetzlichkeit
- b) ob „die Entscheidung unter Ausnutzung aller Möglichkeiten zur Herstellung der Übereinstimmung zwischen persönlichen Interessen und gesellschaftlichen Erfordernissen erfolgt ist“³⁶³
- c) ob „die berechtigten Interessen der Bürger gewahrt werden“

362 SAC, 10885, unpag.

363 GBl. I/1969, S. 243.

d) ob „die Prinzipien der sozialistischen Leitungstätigkeit eingehalten werden“

e) ob „die Gründe der Entscheidung ordnungsgemäß erläutert wurden“
Prinzipiell, und das wurde auch zum Dilemma der Institution, waren die Beschwerdeausschüsse also nur befugt, zu prüfen und die Befunde an die zuständigen Organe mit einer „Empfehlung“ weiterzuleiten. Im Prinzip litten sie unter derselben Zahnlosigkeit wie die heutigen Petitionsausschüsse.

Beschwerdeausschüsse und Eingaben

Die Beschwerdeausschüsse waren – so erschließt es sich aus den Quellen – nicht geeignet, die ihr von den Verfassungs- und Staatsrechtlern zugeordneten Aufgaben auszufüllen. Ein Mangel bestand darin, für die meisten Eingaben nicht zuständig zu sein, und vor allem bei den mengenmäßig bedeutsamsten Eingaben, den Wohnungsfragen. Dieses Manko machte sie als Eingabenadresse für die Bevölkerung nicht attraktiv. Beliebtester Adressat blieb klassischerweise der Staatsrat. Die Beschwerdeausschüsse hatten demgegenüber keine Vorteile anzubieten. Außerdem klagten die Beschwerdeausschüsse selbst, daß ihre Institution nicht genügend in der Presse publik gemacht wurde. Diese Faktoren führten letztendlich dazu, daß die Beschwerdeausschüsse nicht die Rolle spielen konnten, die ihnen zgedacht war.³⁶⁴ Eine ähnliche Bedeutung und Legitimation wie der Staatsrat hätten sie nur durch hohe Eingabenzahlen erzielen können. Dies hätte aber mehr Zuständigkeit, mehr Entscheidungskompetenz, mehr Öffentlichkeit und Werbung für die Institution Beschwerdeausschuß vorausgesetzt.³⁶⁵

Veränderungen im Eingabenerlaß von 1969

Abschließend soll auf den Eingabenerlaß vom 28. November 1969 eingegangen werden. Am 15. Januar 1969 überreichte Manfred Gerlach als Leiter der Kommission des Staatsrates zur Neufassung des Eingabenerlasses Walter Ulbricht den letzten Entwurf des neuen Erlasses.

Nachdem sich soviel Kompetenz – Studienreise in die Sowjetunion, Gutachten von Akademikern, Erfahrungsaustausch mit den probetalber

³⁶⁴ Die kommunalpolitische Bedeutung der örtlichen Volksvertretungen wird häufig unterschätzt. Eine tatsächliche Einschätzung, welchen tatsächlichen Einfluß die Räte auf kommunale Entscheidungen hatten, kann nach dem derzeitigen Forschungsstand nicht erschöpfend geliefert werden.

installierten Beschwerdeausschüssen usw. – in das Werk eingebracht hatte, hätte es eigentlich nichts mehr zu verbessern geben dürfen. Trotzdem finden sich einige interessante Veränderungen in den benutzten Begriffen zwischen dem letzten Entwurf und dem verabschiedeten Erlaß. So wurde aus den Aufzählungen, was Eingaben überhaupt seien (Vorschläge, Hinweise, Anliegen, Kritiken und Beschwerden), jeweils das Wort Kritiken gestrichen. Der Begriff „Werkstätiger“, wurde gegen „Bürger“ ausgetauscht. Weiterreichende Änderungen, wie sie noch 1961 von Ulbricht vorgenommen wurden, finden sich jedoch nicht.

Auf ihrer 15. Tagung am 17. Dezember 1969 bestätigte die Volkskammer einstimmig den Erlaß des Staatsrates über die Eingaben der Bürger.³⁶⁶ Wichtigste Innovation in dem neuen Erlaß war die bereits vorgestellte Einführung der Beschwerdeausschüsse. Außerdem wurde die Sprechstunde „sämtlicher anderen Staatsorgane“ ausschließlich auf Dienstag zwischen 9.00 und 18.00 Uhr festgelegt. Damit wurde die Bestimmung des Erlasses von 1961, freitags bis 18.00 Uhr Sprechstunde zu halten, zurückgenommen.

Im Unterschied zum Erlaß von 1961 wurde 1969 eine Kommission des Staatsrates gebildet, die die Aufsicht über die Entwicklung des neuen Erlasses übernahm. Aus der begrenzten Übersicht meiner Untersuchungen stellt sich mir der Prozeß von 1969, den Erlaß zu entwickeln, gegenüber

³⁶⁵ Wolfgang Bernet meinte 1990 zum Scheitern der Beschwerdeausschüsse in der Kritischen Justiz:

„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 (...).

	Stadtkreis (4)	Landkreis (5)
1970	Ø 22	Ø 9 minimal extrem 2
1971	Ø 24	Ø11 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.“ (Bernet, Wolfgang, 1990, S. 160.) Seinen Zahlen ist nach meinem Kenntnisstand hinzuzufügen, daß sie regional extrem unterschiedlich ausfielen. So erhielt der Beschwerdeausschuß der Stadtverordnetenversammlung Potsdam 1968 in den ersten sechs Monaten seines Bestehens 973 Eingaben, Stralsund innerhalb der ersten zwei Monate dagegen nur 29 Eingaben, Neubrandenburg 49 und Karl-Marx-Stadt 63 Eingaben. Eine Gesamtstatistik der Eingaben an die Beschwerdeausschüsse liegt mir nicht vor. Es scheint jedenfalls beachtliche regionale Differenzierungen gegeben zu haben.

³⁶⁶ BAP, DA 5 709, Bl. 24.

allen anderen Vorarbeiten zu Eingabenerlassen, als der umfassendste, innovativste und vielschichtigste dar. Hier wurde der Versuch unternommen, in der DDR mit Hilfe von neuen Gesetzen die Autorität der Legislative zu erhöhen.

3. 5. Eingabenregelung in der Honecker-Ära

Die Entmachtung Ulbrichts war zugleich das Ende der Experimente, die Rolle der Volksvertretungen neu zu bestimmen. Honecker, als Parteikader der ersten Stunde, war zunächst Hoffnungsträger, der mit seiner modischen Hornbrille eine neue Generation verkörperte, welcher jede Menge Innovationspotential zugetraut wurde. Ob sich dieses Image auf dem Gebiet der Eingaben auch tatsächlich bestätigte, wird anhand des Eingabengesetzes von 1975 näher untersucht. Einen Schwerpunkt bilden dabei die Recherchen, die im Vorfeld des neuen Eingabengesetzes von der Rechtsabteilung des Staatsrates durchgeführt wurden. Zunächst soll jedoch das Rechtsmittelgesetz vom Juni 1971 vorgestellt werden, in dem definiert wurde, daß zu bestimmten Themen die formlose Eingabe nicht mehr hinreichend ist, sondern förmliche Rechtsmittel eingelegt werden müssen.

3. 5. 1. Das Eingabengesetz von 1975

Das „Gesetz über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe“ vom 24. Juni 1971 definierte, daß zukünftig Rechtsmittel für Konflikte in Bezug auf folgende Problemkreise einzulegen seien: Brandschutz, Fischerei, den Personenstand, Post- und Fernmeldewesen, das Lebensmittelgesetz, das Arzneimittelgesetz, das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und das Gesetz über die Befugnisse der Deutschen Volkspolizei. Beschwerden zu Verwaltungsentscheidungen, die diese Gesetze betrafen, sollten wie Rechtsmittel behandelt werden.

Mit diesem Gesetz sollte die Universalität der Eingabe eingeschränkt werden, vermutlich um der Verwaltung die Arbeit zu erleichtern. Ganz offensichtlich zeitigte die massenhafte Eingabekultur unangenehme Folgen. Die Bevölkerung nutzte kaum noch rechtsförmige Verfahren, sondern bediente sich bei fast allen Konflikten mit der Verwaltung der Eingabe. Das ging soweit, daß sogar Eingaben gegen Gerichtsentscheidungen geschrieben wurden.

Welche Rolle das Gesetz in der Praxis spielte, kann hier nicht beantwortet werden. Es ist fragwürdig, ob Beschwerden, die zu Entscheidungen auf Grund der oben aufgeführten Gesetzen eingingen, tatsächlich wie Rechtsmittel behandelt wurden. Der Eingabenerlaß von 1969 gab jedem Bürger das Recht, sich mit einer Eingabe an jede staatliche und gesellschaftliche Einrichtung wenden zu können. Dies bot die Option, nach einer endgültig entschiedenen Ablehnung laut Rechtsmittelgesetz, erneut eine Eingabe nach dem Eingabenerlaß formulieren zu können. Die Rechtssituation wurde erst mit dem Eingabengesetz von 1975 verändert.

Das Gesetz über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger wurde unter Hinweis auf Artikel 103 der 1974 geänderten Verfassung von der Volkskammer beschlossen. Mit der Verabschiedung als Gesetz veränderte sich jedoch nicht der Kreis der Einrichtungen, für den die Eingabenregelung bindend war.³⁶⁷ In der internen Begründung des Ministerrates heißt es: „Der Entwurf des Gesetzes schafft damit eine, insbesondere für die Bürger einfache und übersichtliche Regelung.“³⁶⁸ Und in der Tat wurde das Gesetz auf 14 Paragraphen (1969 waren es noch 31) zusammengestrichen. Wesentlichste Änderung war jedoch, daß die Beschwerdekommisionen bei den örtlichen Volksvertretungen wieder abgeschafft wurden. Festlegungen für die Öffnungszeiten der Sprechstunden, wurden ebenfalls gestrichen und den örtlichen Organen in eigene Verantwortung gestellt. Neu an diesem Eingabengesetz ist, daß es erstmals für bestimmte Themen das Instrument der Eingabe ausschließt. In §1, Abs. 3 heißt es:

„Dieses Gesetz gilt nicht für Rechtsmittel, Neurervorschläge und andere Anträge, deren Bearbeitung durch besondere Rechtsvorschriften geregelt ist.“³⁶⁹

Mit dieser Regelung sollte das oben beschriebene Gesetz über Rechtsmittel auch von der anderen Seite her gestärkt werden. In den nachfolgenden Jahren wurde versucht, auch für andere Verwaltungsvorgänge, wie beispielsweise Wohnungsanträge, Eingaben für unzulässig zu erklären. Dies gelang jedoch gerade auf dem Gebiet der Wohnungseingaben nur marginal. Dem verabschiedeten Eingabengesetz ist kaum anzumerken, daß ihm umfangreiche Studien über Staats- und Verwaltungsrecht vorausgingen.

367 Die vorher verabschiedeten Eingabenverordnungen und -erlasse waren ausschließlich nur für die Staatsorgane bindend.

368 BAP, DC 20 1252, Bl. 135.

369 Gesetz über die bearbeitung von Eingaben der Bürger, GBl. I/26, S. 461.

Die Diskussion drehte sich genereller um Fragen der Rechtsstaatlichkeit in der DDR im Vergleich zu anderen sozialistischen Ländern und internationalen Rechtsnormen.

1973 erstellte die Rechtsabteilung des Sektors Staatsrecht beim Ministerrat eine Information über „die Organisation der Kontrolle der Durchführung staatlicher Entscheidungen in den sozialistischen Staaten und die Aufgaben und Arbeitsweise der verschiedenen Kontrollorgane“.³⁷⁰ Im Inhalt wurden die Organisation, die Aufgaben und Befugnisse der „Volkskontrolle“ in der UdSSR, in Bulgarien, in Polen und in Rumänien miteinander verglichen. Von den Aufgaben und Strukturen ähnelten die Kontrollorgane in diesen Ländern der Arbeiter- und Bauern-Inspektion in der DDR.

Die Studie belegt ein wachsendes Interesse daran, wie in anderen sozialistischen Ländern in der Praxis mit Staatsrecht, und das im weitesten Sinne gefaßt, umgegangen wurde. Es folgte 1975 eine weitere Studie. Darin wurden Überlegungen darüber angestellt, wie Verwaltung unter juristische Kontrolle gestellt werden könnte. Nachgedacht wurde über eine Instanz, die damit beauftragt werden sollte, unabhängig von der Verwaltung über Verwaltungsentscheidungen wachen zu können. Auf gut deutsch ging es den Staatsrechtlern um die Wiedereinführung von Verwaltungsgerichten. In einer so direkten Form konnte zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht darüber gesprochen werden. Es wurde argumentiert, daß mit der Abschaffung der Beschwerdeausschüsse eine Möglichkeit für die Bürger entfielen, sich außerhalb der staatlichen Verwaltung über Verwaltungsentscheidungen zu beschweren und eine Überprüfung zu fordern:

„Es wird vorgeschlagen, darüberhinaus für bestimmte Beschwerden, für die bisher auch die Beschwerdeausschüsse zuständig waren, eine Nachprüfung durch die Gerichte zuzulassen. Das würde solche Fragen betreffen, in denen durch die Entscheidung unmittelbar in wichtige individuelle Rechte der Bürger eingegriffen wird, wie beim Zwangswohnungstausch, beim Entzug des Nutzungsrechts für ein volkseigenes Grundstück, auf dem ein Eigenheim errichtet ist, bei der zwangsweisen Rücknahme von Bodenreformgrundstücken in den Bodenfonds, beim Entzug von Gewerbe genehmigungen. Eingriffe dieser Art werden relativ selten vorgenommen. Soweit sie aber vorgenommen werden, wenden sich die Bürger, weil die Entscheidung für sie mit großen persönlichen Konsequenzen verbunden ist, in der Regel neben der formellen Beschwerde im Instanzenweg mit Eingaben an zentrale Staatsorgane oder das ZK. Das Vertrauensverhältnis dieser Bürger zum Staat ist längeren Belastungen ausgesetzt. Fehler-

370 BAP, DC 20 10233/9, unpag.

hafte Entscheidungen werden nur mit großem Aufwand, in bestimmten Fällen auch gar nicht, korrigiert. Die Nachprüfung durch das Gericht als einem Organ,

- das im Territorium Autorität besitzt,
- das besonders zur individuellen Prüfung eines Einzelfalles unter dem Gesichtspunkt der im Gesetzlichkeitskontrolle geeignet ist,
- das selbständig das Recht zur Aufhebung ungesetzlicher Verwaltungsentscheidungen hat bzw. erhalten könnte (anders als der Beschwerdeausschuß, der von sich aus keine Entscheidung aufheben konnte),

wäre deshalb ein wirksamer Schritt, um den Schutz der Rechte der Bürger vor einzelnen Ungesetzlichkeiten in der Tätigkeit der staatlichen Verwaltungsorgane zu erhöhen.³⁷¹

Nach vielen Jahren verwaltungsgerichtlicher Enthaltensamkeit wurde wieder offener darüber nachgedacht, daß Gerichte in bestimmten Bereichen die Verwaltung kontrollieren sollten. Dem 1971 erlassenen „Gesetz über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe“ fehlte der nötige Biß, denn die Verwaltungseinheiten selbst waren damit beauftragt, über die Rechtmäßigkeit ihrer Verwaltungstätigkeit zu entscheiden.

In dem zitierten Text bezog sich der Autor zur weiteren Begründung seiner Empfehlung auf die Praxis in der Sowjetunion, in Rumänien und Bulgarien. Dort sei die „Zulassung einer gerichtlichen Klage auf Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen in begrenztem Umfange“ Praxis. Relativierend wird in dem oben erwähnten Vermerk das Enumerationsprinzip, d.h. ein Kompetenzenkatalog für die Zuständigkeiten der Gerichte empfohlen und damit zahlreiche typische Eingabenthemen aus der gerichtlichen Zuständigkeit wieder ausgeklammert:

„Die Einführung einer gerichtlichen Nachprüfung von Verwaltungsakten in der Rechtsordnung der DDR muß ohne Übertreibungen erfolgen. Sie ist überall dort ungeeignet, wo mit Entscheidungen die staatlichen Sicherheitsinteressen durchgesetzt werden (z.B. Ausreisegenehmigungen, Inanspruchnahme von Grundstücken u. ä.). Sie ist auch **dort ungeeignet, wo mit Entscheidungen über materielle Fonds sowie mit Genehmigungen, Zulassungen usw. die staatliche Wirtschafts-, Kultur- und Sozialpolitik im Territorium durchgesetzt wird.** Insbesondere die Wohnraumvergabe darf nicht der gerichtlichen Kontrolle unterliegen, ebensowenig die Zulassung zum Studium, die Entscheidung über Sozialfürsorgeunterstützung, die Erteilung von Gewerbeerlaubnissen usw.

In den meisten dieser Fragen gibt es neben der Kontrolle durch die

371 BAP DC 20 10233/9, unpag.

Volksvertretungen andere Formen der demokratischen Beratung und Kontrolle, die eine im Interesse der Werktätigen liegende Entscheidung entsprechend den konkreten Bedingungen im Territorium gewährleistet. Die gerichtliche Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen umfaßt also nur einen relativ kleinen Kreis von Fragen, in denen weder die konkreten politischen und ökonomischen Bedingungen im Territorium noch die staatlichen in Sicherheitsinteressen, sondern nur die Rechtslage und die Umstände des Einzelfalles die Entscheidung bestimmen.⁴³⁷²

Im Unterschied zu den Überlegungen des Zentralsekretariats zur Einrichtung von Verwaltungsgerichten von 1947³⁷³ sind die Ausführungen hier klarer auf bestimmte Fälle bezogen. Das Zitat liest sich wie ein Katalog von Situationen, in denen weder eine Eingabe noch juristische Schritte den Betroffenen vor Entscheidungen der Verwaltung schützen konnten. In diesen Fällen war der Bürger tatsächlich verwaltungsherrlicher Willkür ausgesetzt. Der Vorstoß zur Kontrolle von Verwaltung durch unabhängige Gerichte wird durch den Ausschluß wesentlicher Probleme wieder weitgehend zurückgenommen. Sein Formulierungsvorschlag für einen entsprechenden Paragraphen zählt die verbleibenden Bereiche auf:

„(...)

(2) Die Bürger haben das Recht, in den gesetzlich festgelegten Fällen die gerichtliche Nachprüfung der Gesetzlichkeit von Entscheidungen staatlicher Organe zu fordern. Die gerichtliche Klage auf Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung ist zulässig bei folgenden Entscheidungen:

der Streichung eines Bürgers aus der Wählerliste oder Ablehnung der Aufnahme in die Wählerliste

der Anordnung eines Wohnungstausches oder Wohnungswechsels dem Entzug des Nutzungsrechts an volkseigenen Grundstücken, auf denen ein Eigenheim errichtet ist, wegen nichtbestimmungsmäßiger Nutzung

der Rücknahme von Bodenreformgebäuden oder Kleinstflächen aus der Bodenreform in den staatlichen Bodenfonds

dem Widerruf einer Gewerbe genehmigung

der Anordnung der Heimerziehung, der Familienerziehung in einer anderen Familie oder der Erziehungsaufsicht für Minderjährige.⁴³⁷⁴

Im Grunde genommen – und das macht die Lektüre so interessant – wurden hier diffizile Probleme aufgelistet, die mit Hilfe von Eingaben aus ökonomischen bzw. politischen Gründen, wie der Verfasser selbst schreibt,

372 BAP DC 20 10233/9, unpag., Hervorhebungen in Fett von mir, FM.

373 Siehe S. 70 f.

374 BAP DC 20 10233/9, unpag.

nicht lösbar waren.

Eine Stellungnahme vom 8. Mai 1975 kritisiert diese Vorschläge. Auf der ersten Seite wird zunächst gegen das absonderliche Ansinnen polemisiert:

„Die Entwicklung der sozialistischen Staatsmacht in der DDR ist durch die ständige Stärkung und Erhöhung der Rolle der örtlichen Volksvertretungen als der obersten Machtorgane im Territorium gekennzeichnet, deren Tätigkeit im Gegensatz zur bürgerlichen Staats- und Rechtspraxis keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Damit wurden in der DDR auch die der marxistisch-leninistischen Staatslehre fremden Vorstellungen der sogenannten bürgerlichen Rechtsstaatlichkeit überwunden, nach der die Beziehungen zwischen den Bürgern und den Staatsorganen der Überprüfung durch eine angeblich neutrale Institution, d. h. das Gericht, unterliegen. Im Prozeß der ständigen Vervollkommnung der sozialistischen Staatsmacht haben sich die örtlichen Staatsorgane in der DDR gefestigt und zugleich hat sich auch eine Umwandlung der Stellung der Gerichte vollzogen.“³⁷⁵

Reich an ideologischen Vorbehalten wird in dem Text zunächst „falsches Denken“ entlarvt. Einige Seiten später relativiert sich jedoch das Urteil, und der Autor begrüßt überraschenderweise die Einführung von Gerichten für die Kontrolle der Verwaltung:

„Eine gerichtliche Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen kann nur schrittweise in genau abgegrenzten Fällen eingeführt werden. Sie sollte vor allem dort Anwendung finden, wo eine exakte gerichtliche Behandlung besser als andere staatliche Methoden zur strikten Wahrung der sozialistischen Gesetzlichkeit beiträgt. Auf Grund der im gerichtlichen Verfahren vorzunehmenden Prüfung der konkreten Umstände des Einzelfalles ist das Gericht für die Überprüfung von Beschwerden der Bürger gegen einzelne Entscheidungen von Staatsfunktionären gut geeignet. Die Pflicht zur Einhaltung der sozialistischen Gesetzlichkeit obliegt allen Staatsorganen gleichermaßen; daher kann das Gericht über die Beschwerde des Bürgers nicht anders entscheiden als das Staatsorgan, gegen dessen Maßnahme sich die Beschwerde des Bürgers richtet, bei Einhaltung der Rechtsvorschriften selbst hätte entscheiden müssen.

(...)

Eine gerichtliche Nachprüfung von Einzelentscheidungen von Verwaltungsorganen gegenüber Bürgern könnte eine wesentliche Verstärkung der staatlichen Kontrolle über die Wahrung der Rechte der Bürger darstellen. Die Aufhebung einer rechtswidrigen Maßnahme eines Mitarbeiters eines Verwaltungsorgans durch das Gericht hätte außerdem auch eine nicht zu unterschätzende rechtserzieherische Wirkung für die Mitarbeiter des betreffenden Organs.“³⁷⁶

375 Ebenda.

Die hier aufgeführten Themen, zu denen es sinnvoll schien, verwaltungsgerichtliche Kontrolle zu ermöglichen, belegen Handlungsbedarf. Dieser Handlungsbedarf speiste sich weniger daraus, eine allgemeine Vorstellung von Rechtsstaatlichkeit oder Gewaltenteilung nach und nach durchzusetzen. Vielmehr ging es darum, handfeste Probleme, die die Bevölkerung mit ihrer Verwaltung hatte, in den Griff zu bekommen. Dabei sollte nun, so die Idee, der Rechtsweg ausgebaut werden.

Deutlich wird an dieser widersprüchlichen Argumentation die Angst davor, daß mit Hilfe von Verwaltungsgerichten politische Entscheidungen in Frage gestellt werden könnten. Andererseits wollte man auch jenseits von Eingaben die Möglichkeit haben, auf Verwaltung Einfluß zu nehmen. Verwaltungsgerichte schienen diesbezüglich eine stärkere Durchsetzungskraft zu versprechen.

Dabei ist zu beachten, daß es in dem Text von 1975 überhaupt nur um Entscheidungen ging, die auf unteren Verwaltungsebenen gefällt wurden. Die juristische Überprüfung von Regierungsentscheidungen werden in dieser Fassung – im Unterschied zu den Überlegungen von 1947 – gar nicht mehr berücksichtigt.

Trotz aller Relativierungen wurde der Paragraph jedoch nicht in das neue Eingabengesetz aufgenommen. Verwaltungsgerichte wurden erst 1988 mit dem „Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen“ in die Rechtspflege der DDR wieder eingeführt.

3. 5. 2. Verwaltungskontrolle in anderen sozialistischen Ländern in den 70er Jahren

Besonders beachtenswert ist, daß sich an diese Texte in der überlieferten Akte eine umfangreiche Sammlung von Aufsätzen anschließt, in denen es um das Verwaltungsrecht in anderen sozialistischen Ländern geht. In den Aufsätzen, die in der Zeitschrift STAAT UND RECHT publiziert wurden, ging es um sowjetische Verwaltungsrechtsverhältnisse oder um Verwaltungsrecht in Jugoslawien. Aber auch westdeutsche Zeitschriften wie RECHT IN OST UND WEST oder VERWALTUNGSARCHIV wurden studiert. In der Kopie eines Aufsatzes aus dem VERWALTUNGSARCHIV von 1973 sind Sätze wie der folgende unterstrichen:

„Im Gegensatz zur DDR wird in den anderen sozialistischen Ländern – auch in der Sowjetunion – gegenwärtig ausdrücklich bejaht, daß die gerichtliche Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mit dem sozialistischen System durchaus vereinbar sei.“³⁷⁷

Es ist schon kurios, wie sich Staatsrechtler beim ZK der SED über die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen, der Tschechoslowakei, in der Sowjetunion, in Ungarn, in Jugoslawien oder in Rumänien aus den Periodika westdeutscher Rechtswissenschaft informierten; und das mit großem Interesse, wie die Anmerkungen und Unterstreichungen belegen.

In Vorbereitung auf das neue Eingabengesetz, das 1975 in Kraft trat, wurde die Rechtsabteilung Sektor Staatsrecht beim ZK der SED mit verschiedenen Studien beauftragt. In der nachfolgenden Tabelle³⁷⁸ sollen die

Land	Verfassungsankerung	Gesetzliche Grundlage	Bearbeitungsfrist Örtlich / zentral	Endgültige Bearbeitung	Mißbrauch des Eingabenrechts	Sonstiges
DDR	Art. 104, 105, bzw. Art. 103 (1974)	Erlaß des Staatsrates über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger vom 28.11.1969	15/20 Tage	Kann sich an übergeordnete Organe wenden. Entscheidungen der Leiter zentraler Staatsorgane sind endgültig	„Keinem Bürger darf aus der Wahrnehmung seines Eingabenrechts ein Nachteil entstehen.“	
UdSSR	Nicht enthalten	Erlaß d. Präsi. d. Obersten Sowjets über das Verfahren der Behandlung von Vorschlägen, Eingaben und Beschwerden der Bürger vom 12.4.1968	15/30 Tage	Kann sich an übergeordnete Organe wenden	„Reicht ein Bürger eine Beschwerde oder Eingabe in verleumderischer Absicht ein, so ist er entsprechend der geltenden Gesetzgebung strafrechtlich verantwortlich.“	Staatsanwaltschaft und Volkskontrollorgane kontrollieren Eingabenarbeit
Polen	Art. 73	Beschl. Des MR Nr. 151 zu organisatorischen Fragen der Annahme, Prüfung und Bearbeitung von Beschwerden und Anträgen (Eingaben) vom 30.7.1971	7/60 Tage	Anfechtung auf dem Verwaltungsverfahrensweg	Vorausgesetzt, daß die Beschwerdeführer „im Rahmen des Gesetzes handeln“, dürfen sie nicht wegen ihrer Kritik „diskriminiert“ werden.	Behörde, über die sich beschwert wird, darf nicht Eingabe bearbeiten
CSSR	Art. 29	keine Angaben				
Bulgarien	Art. 55	Erlaß d. Staatsrates über Beschwerden, Hinweise und Vorschläge vom 30.8.1960	20/30 Tage	Entscheidung endgültig	„Personen, die mit dem Recht auf Beschwerden und Hinweise Mißbrauch getrieben haben, um eine Amtsperson oder einen Bürger zu verleumden, sind nach dem StGB zu bestrafen.“	Städte über 20.000 Einwohner müssen mindestens eine Amtsperson speziell mit der Bearbeitung von Eingaben einsetzen
Rumänien	Art. 34	Erlaß d. Staatsrates über die Entgegennahme, Prüfung und Entscheidung von Anträgen, Beschwerden, Hinweisen und Vorschlägen der Bürger vom 24.6.1966	20/30-40 Tage			Funktionäre können mit 50,- M Geldstrafe für jeden verzögerten Tag bestraft werden
Ungarn	Art. 68 Abs. 2	keine Angaben				

377 Zitiert nach BAP, DC 20 10233/9, unpag.: Lammich, Siegfried, Köln, in: VERWALTUNGSARCHIV, 3/1973, S. 248.

378 Die Angaben sind aus den verschiedenen Untersuchungen, die unter BAP, DC 20 10233/10, unpag. archiviert sind zusammengetragen worden.

Ergebnisse des Vergleichs „einiger Regelungen des Eingaben-Gesetzes (Entwurf) mit denen der UdSSR, Polen, CSSR, Ungarn, Bulgariens und Rumäniens“, der von der Rechtsabteilung Sektor Staatsrecht vorgenommen wurde, vorgestellt werden.

Diese Untersuchung ist meines Wissens die erste, in der die Eingabengesetzgebung der DDR mit denen der anderen sozialistischen Ländern verglichen wurde. Informationen über die CSSR und über Ungarn waren der Rechtsabteilung nicht verfügbar, obwohl die einzelnen Botschaften angeschrieben wurden. Schlußfolgerungen für die Gestaltung des DDR-Eingabengesetzes sind jedoch nicht erkennbar. Wertungen zu den Regelungen der anderen Länder kommen selten vor und spielen im Kontext der Analysen keine wesentliche Rolle.

Prinzipielle Unterschiede in der Handhabung der Eingaben sind zwischen den einzelnen Ländern aus der Sicht der Gesetzestexte kaum auszumachen. Nur die VR Polen hob sich ab. Dort wurden neben der Eingabenregelung auch noch Verwaltungsgerichte zugelassen, die, bei unbefriedigender Eingabenerledigung durch die Behörde, noch den Gang zum Gericht zuließen. Hier hat die Eingabe ihre Potenz, Konflikte unterhalb der Gerichtsbarkeit auszutragen, entfalten können. Bei einem unbefriedigendem Ergebnis war weiterhin der Klageweg offen.

Besonders hervorzuheben sind auch die Regelungen in der UdSSR und in Bulgarien. In beiden Ländern drohten dem Eingabenschreiber strafrechtliche Verfolgung im Falle einer verleumderischen Eingabe. Ob diese Regelung Einfluß auf die Eingaben, ihre Inhalte und Kritiken hatte, kann diese Arbeit aus Mangel an Quellen nicht belegen. Sinnvoll schien diese Regelung dahingehend zu sein, daß sie möglicherweise die Versendung von allzu abstrusen Eingaben verhinderte. Andererseits konnte mit einem solchen Gummiparagraphen möglicherweise jede Kritik als Verleumdung deklariert und strafrechtlich verfolgt werden. Für einen Eingabenschreiber war die Eingabenregelung in der DDR daher sicherer, da sie von vornherein jegliche Benachteiligung aufgrund des Schreibens einer Eingabe verbat, den Eingabenschreiber also schützte.

Ein wichtiges Motiv für solche Studien und Vergleiche war das Interesse an der Anpassung des DDR-deutschen Staatsrechts an internationale oder zumindest osteuropäische Standards und die Selbstdarstellung als ein weltoffener Staat. Bereits im Februar 1966 hatte Walter Ulbricht als Staatsratsvorsitzender die Aufnahme der DDR in die UNO beantragt. Doch erst

Erich Honecker konnte die weltweite diplomatische Anerkennung der DDR für sich verbuchen. Die Aufnahme in die UNO September 1972 und die Weltfestspiele im August 1973 und die KSZE-Konferenzen waren dabei wichtige Zäsuren. Mit dem Beitritt zur UNO und im Rahmen der KSZE-Konferenz mußte die DDR aber auch die dort vertretenen Konventionen in ihrer Innenpolitik berücksichtigen. Die gefundenen Dokumente belegen diese Bemühungen. Die in den 70er Jahren in der DDR verabschiedeten Gesetze, so auch das Eingabengesetz, sind auch in diesem Kontext zu sehen.

Beispielsweise bezieht sich ein in den Akten des Ministerrats überlieferter Entwurf über die „Einschätzung der Auswirkungen und Konsequenzen des Beitritts zu Konventionen auf die Entwicklung der Rechtsordnung“ vom Dezember 1974 auf den Beitritt der DDR zur UNO. Im „Überblick“ heißt es: „Damit (mit der Mitgliedschaft der DDR in der UNO, FM.) setzt die DDR ihre erklärte Bereitschaft zur aktiven Teilnahme an der gleichberechtigten internationalen Zusammenarbeit durch die Übernahme entsprechender rechtlicher Verpflichtungen in die Tat um.“³⁷⁹ Es würde zu weit führen, die umfangreiche Studie vorzustellen. Statt dessen soll aus den „Schlußfolgerungen“ der Absatz 2 zitiert werden:

„Vorbereitung eines bei Einreichung der Vertragsrichtlinie gleichzeitig vorzulegenden Beschluß-Entwurfes für den Ministerrat (VA,; MfAA) über das innerstaatliche Verfahren bei der Transformierung von Konventionen in das innerstaatliche Recht (soweit dies nicht Bestandteil der VRL werden kann.). Dieser Beschluß ist mit einer Analyse über die Wahrnehmung der Verantwortung der zentralen Staatsorgane für eine umfassende politische und rechtliche Prüfung aller multilateralen internationalen Konventionen im Hinblick auf die innerstaatliche Rechtsordnung und über die Wahrnehmung der koordinierenden Funktion durch das MfAA (VA,; MfAA, Büro des Ministerrates) zu verbinden.“³⁸⁰

Zur Umsetzung der Konventionen sollte das innerstaatliche Recht überprüft werden. Die Schlußfolgerung zielte darauf ab, DDR-Staatsrecht an die internationalen Konventionen anzupassen. In diesen Zusammenhang ist auch der Vergleich der DDR-Eingabengesetzgebung mit der in anderen sozialistischen Ländern zu stellen.

379 BAP, DC 20 10233/11, unpag.

380 Ebenda.

3. 5. 3. Die Rezession der Eingabe als politisches Korrektiv

Am 3. Mai 1971 wurde Erich Honecker 1. Sekretär des ZK der SED. Er löste damit Ulbricht ab, der, wie Honecker formulierte: einstimmig aus Altersgründen sein Amt in jüngere Hände gab. Das Amt des Staatsratsvorsitzenden blieb zunächst in den Händen Ulbrichts. Nach seinem Tod wurde Willi Stoph Staatsratsvorsitzender. Der hatte bereits seit 1964 das Amt des Vorsitzenden des Ministerrates inne, was er 1973 an Horst Sindermann übergab, um es 1976 zurückzuerhalten, da ab 1976 Honecker selbst den Vorsitz im Staatsrat übernahm.

Die internen Machtkämpfe zu rekonstruieren, die dieses Ämterkarussell ausgelöst hatten, kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein. Festzuhalten ist jedoch, daß sich die bis dahin entwickelten Herrschaftsstrukturen weiter zugunsten der SED-Führung und zuallererst zu Honecker selbst verschoben. Mächtigstes Gremium war spätestens seit dieser Zeit das Politbüro. Brunhilde Hanke³⁸¹ berichtete dem Verfasser in einem Interview, daß auch die Arbeit im Staatsrat zunehmend absurder wurde, weil immer mehr rechthaberische „Großköpfe“ aus dem Politbüro Mitglieder des Staatsrates wurden, während er sich zu Ulbrichts Zeiten hauptsächlich aus Abgeordneten, die aus allen Schichten der Bevölkerung stammten, zusammensetzte.

Seit 1976 war Günter Mittag Sekretär des ZK für Wirtschaftsfragen und Honeckers wichtigster Mitarbeiter. Hanke berichtete beschrieb, welche Rolle Mittag bei den immer seltener werdenden Auseinandersetzungen mit den Mitgliedern des Staatsrates, spielte:

„Es gab eine Zeit, vor allen Dingen die letzten fünf bis acht Jahre habe ich das so empfunden, wo das alles sehr formal ablief. Wo ich manchmal dachte, es ist schade um die Stunden und den Aufwand. Ich fahre nach Berlin und mich drückte eigentlich die Arbeit in Potsdam. Im Staatsrat kam nichts Produktives heraus. Und das kam besonders daher, daß in den 80er Jahren das halbe Politbüro im Staatsrat saß. Und wenn du irgend etwas gesagt hast, hat sofort Günter Mittag das Gegenteil dargelegt, mit seinen Argumenten und mit dem, was ihm an Unterlagen zur Verfügung stand. So daß du dann gedacht hast, der hatte eine ganz andere Übersicht als du. Dadurch entstanden auch so eine Art Hemmungen, daß du dir dann überlegt hast, sagst du denn jetzt etwas oder bist du lieber still. Also das war für meine Begriffe nicht besonders glücklich, daß der Staatsrat dann so stark dominiert wurde vom Politbüro. Und die versuchten natür-

381 1961-84 Oberbürgermeisterin von Potsdam, 1963-90 Abgeordnete der Volkskammer, 1964-90 Mitgl. des Staatsrats.

lich, ihre politische Dominanz hineinzudrücken nach dem Motto: Daß nicht sein darf, was nicht sein soll. So war das dann am Schluß.

Frage: Und in welchen Jahren fing das an?

Es ging eigentlich Anfang der achtziger Jahre los. Das war ja so eine Sache, wo auch über unsere Medien, die Wirklichkeit, und das was berichtet wurde, alles nicht mehr übereinstimmte. Wo du immer größere, eigene Komplikationen bekommen hast. Wenn ich dann versucht hatte, aus meiner Erfahrung etwas zu sagen – ich nehme mal das Beispiel, die Werterhaltung der Bausubstanz, der Verfall der historischen Innenstadt und so weiter – dann hat eben Günter Mittag gleich losgelegt und hat dich mit Zahlen bombardiert. Und im Grunde haben sie immer nur bewiesen, daß es an dir selber liegt. Daß es an der Dummheit und Unfähigkeit der örtlichen Organe liegt, daß es z.B. nicht vorwärts geht mit der Werterhaltung alter Bausubstanz in den Städten. Daß die zentrale Bilanzierung fast des letzten Nagels uns in ein Korsett zwang, wollte keiner hören. Erst recht nicht, daß politische Entscheidungen falsch waren. Mit Richard Müller, der bei der Plankommission für Territorialplanung verantwortlich war, konnte man offen darüber sprechen, so unter vier Augen.

Wir haben ja alle drei bis vier Jahre den Kurs geändert. Wir haben gesagt: heute wird der Neubau vorgezogen. Nach vier Jahren: Jetzt geht alles in die Werterhaltung. Und du brauchst immer zwei bis drei Jahre, um die Wirtschaft umzustellen. Wir haben keine Bauleute mehr gehabt, die aufs Dach stiegen oder eine Stuckdecke im Altbau wieder herstellen konnten. Es fehlte an entsprechendem Baumaterial (z.B. Dachziegel, Mauersteine u.a.). Das konnte ja keiner mehr. Also brauchte es erst einmal Zeit. Und jetzt hattest du es gerade umgestellt und wolltest los legen... Einmal hü und einmal hott. Wenn du dann über so etwas sprechen wolltest beim Staatsrat, haben die, die vom Politbüro da drinnen waren beim Staatsrat, sofort eine Gegenlinie aufgemacht.

Frage: Und da hat ihnen niemand Paroli geboten?

Ach, ich kann mich erinnern, daß Manfred Gerlach einmal einen Versuch unternahm. Es ging um einen Beschluß zur Papiereinsparung. Presseerzeugnisse wurden rigoros reduziert. Da wurde er harsch zurückgewiesen. Selbst Hager wurde abgebürstet von so einem wie Mittag. Der hatte die Dominanz, das war die rechte Hand von Erich Honecker. Auf den hatte er sich stark gestützt. Und was Mittagsagte, das war geheiligt. Mittag war von sich sehr überzeugt und dominant.

Frage: Und das hatten sich immer alle gefallen lassen?

Was heißt gefallen lassen? Paß mal auf, du kannst mit der Statistik alles begründen und wenn er seine Karten zieht, wie viele Millionen usw... Wie das im einzelnen funktioniert, wenn es herunter rieselt, das wollte er gar nicht wissen. Davon wollte ja gar nichts hören. Das wollten sie nicht. Das hätte sie ja in ihrem Glauben erschüttern können, das wollten sie nicht.³⁸²

382 Interview mit Brunhilde Hanke am 17.4.1998.

Argumente der Abgeordneten oder Informationen aus den Eingabenstatistiken wurden bei politischen Entscheidungen zunehmend unbedeutend. Das Interview zeigt, mit welcher Konstruktion von (Macht)wissen andere Vorstellungen, wie einem Problem beizukommen sei, bedeutungslos gemacht wurden. Gesellschaftliche Realität spielte sich in den Köpfen Honeckers und Mittags zunehmend im Wunschdenken über Plankennziffern ab. Relativierungen durch zugängliche und auch nachweislich gelesene andere Informationen fanden kaum noch statt.

Bereits in den 70er Jahren wird die Quellenlage zu den Eingaben dünner. Besonders extrem ist die Qualitätsverschlechterung der Eingabenstatistiken in der Zeit zwischen 1972 und 1975.

In einer Eingabenanalyse aus dem Jahr 1973 deutet sich ein verändertes Verhältnis Honeckers zu den Eingaben an. Die Eingaben werden nun nicht mehr als Indikator für gesellschaftliche Mißstände gedeutet, sondern als Ausdruck der richtigen Politik bewertet. In der Einleitung der genannten Analyse ist folgendes zu lesen:

„Aus Vergleichen der Eingabenentwicklung im Jahr 1973 mit früheren Jahren wird deutlich, daß sich die Verwirklichung der Beschlüsse, insbesondere der planmäßigen Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, auch im zahlenmäßigen Rückgang von Eingaben auf verschiedenen Gebieten, so z.B. zu Versorgungsfragen, aus der Landwirtschaft und zu Fragen des Gesundheitswesens, widerspiegelt“³⁸³

Sicherlich führten Beschlüsse, die die tatsächlichen Lebensbedingungen der Menschen verbesserten zu sinkenden Eingabenzahlen. Aus dem späteren Anstieg der Eingaben hätte demnach aber auch geschlußfolgert werden müssen, daß die Politik bei neuen Problemen oder Bedürfnissen zu wenig auf die Interessen der Bevölkerung eingehen würde. In der Konsequenz hätte das auch bedeutet, Fehler einzugestehen.

Kritische Eingaben, die in den Jahren zuvor als wertvolle Hinweise auf mögliche Problemfelder verstanden wurden, erhielten jetzt einen anderen Sinn. Ein Zitat aus der Textanalyse der Eingaben an den Staatsrat von 1986 bringt das auf den Punkt:

„Der Anstieg von Mehrfacheingaben ist auch darauf zurückzuführen, daß ein bestimmter Personenkreis überspitzte, ungerechtfertigte Forderungen erhebt, egoistische Verhaltensweisen zeigt und trotz inten-

383 BAP, DA 5 11380, unpag.

siver Gespräche uneinsichtig bleibt. Diese Bürger versuchen, über Eingaben an zentrale Organe ihre unberechtigten Ansprüche durchzusetzen. Auf diese Art von Beschwerden wurde in der Regel mit Hinweis auf die Rechtslage und die bisher unternommenen Bemühungen der örtlichen Staatsorgane geantwortet.³⁸⁴

Eingaben in „berechtigte“ und „nicht berechtigte“ zu unterteilen, entwertet das Prinzip Eingabe. Sicherlich mußte immer wieder überprüft werden, ob eine Eingabe gerechtfertigt war oder nicht. In den 60er Jahren wurden dafür Kommissionen durch das Land geschickt, sich „vor Ort“ ein Bild über die Situation zu verschaffen und in einem Bericht eine Empfehlung an das zuständige Fachorgan weiter zu reichen. Für die 80er Jahre entsteht der Eindruck, daß mit als endgültig postulierten politischen Richtungsvorgaben, die zunehmend irrationaler wurden, auch der Handlungsspielraum der politischen Akteure immer kleiner wurde. Sie wurden selbst zu Gefangenen ihrer eigenen Doktrin, mit allen Handlungszwängen und Langzeitkonsequenzen, die auch für sie selbst gar nicht mehr voraussehbar waren.

Die einführenden Worte in den Eingabenanalysen der 80er Jahre geben ebenfalls die Veränderung des Umgangs mit den Eingaben wider. So ist in der Analyse aus dem Jahr 1985 zu lesen:

„In der Mehrzahl der Eingaben und Vorsprachen widerspiegelte sich das tiefe Vertrauen und die Zustimmung der Bürger zu den Beschlüssen der Partei- und Staatsführung, insbesondere zur programmatischen Feststellung der 10. Tagung des ZK der SED, daß die Politik der Hauptaufgabe in ihrer Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik uneingeschränkt und konsequent fortgesetzt wird. Als Antwort darauf brachten viele Arbeitskollektive und Hausgemeinschaften im Zusammenhang mit ihren Anliegen ihre Bereitschaft für weitere persönliche Initiativen in der Produktion zur Erfüllung der Planaufgaben, zur Erhöhung der Leistungskraft der Volkswirtschaft und zur aktiven Mitarbeit im Wohngebiet zum Ausdruck.“³⁸⁵

In der Einführung wird, fast beschwichtigend, die grundsätzliche Fürsprache der Eingabenschreiber zur Gesellschaft bekräftigt. Obwohl sie kritisieren, sind sie keine Feinde. Es werden Begriffe verwendet, die sich in allen öffentlichen Statements wiederfinden: „tiefes Vertrauen“, „die Politik der Hauptaufgabe“, „uneingeschränkt und konsequent“, „zum Ausdruck bringen“ oder „aktive Mitarbeit“. Beim Lesen der Dokumente entsteht der Ein-

384 BAP, DC 20 MR 12.3.86 01-140/3/86 (alte Signatur), Bl. 119.

385 BAP DC 20 MR 12.3.86 01-140/3/86 (alte Sig.), Bl. 83.

druck, daß sich die Kommunikation zunehmend auf formalisierte Symbolismen reduzierte und tatsächliches Interesse an Aufklärung und Information fehlt.

Dies wird auch in den Eingabenanalysen deutlich. Während unter Ulbricht für alle aufgeführten Problemschwerpunkte nach Lösungswegen gesucht und neue Vorgaben entwickelt wurden, hatte man Ende der 80er Jahre keine Konzepte mehr. So wurde 1988 in der Jahresanalyse der Staatsrats-eingaben zwar eindrücklich geschildert, wie eine Kommunale Wohnungsverwaltung in Berlin-Prenzlauer Berg geschlossen zum 31.12. kündigte, weil sie es psychisch nicht mehr verkraftete, beispielsweise die Rentnerin zur Bäuerliche-Handelsgenossenschaft schicken, um Zement für die kaputte Wand besorgen zu lassen. Im Bericht gab es trotzdem keine Bilanzen, kein Material, keine Kapazitäten, keine Lösungswege.

In den 80er Jahren fand ein Wandel im Selbstbewußtsein der Bevölkerung statt, die in den Analysen der Eingaben an den Staatsrat hervorgehoben wurden. So ist in der Analyse der „Vorspracheanliegen“ und Argumentationen der Eingabenschreiber des Jahres 1985 zu lesen:

„Das Auftreten und die Forderungen der Bürger waren jedoch oft unduldsamer als früher. Zahlreiche Bürger erklärten, nicht mehr mit den Ausflüchten und Vertröstungen von Räten der Gemeinden, Stadtbezirke und Städte zu Wohnungsfragen und Baureparaturen einverstanden zu sein und wandten sich gegen unfreundliches und abweisendes Verhalten von Mitarbeitern örtlicher Staatsorgane bei Nachfragen.

(...)

Bei Anliegen zum Reiseverkehr forderten Bürger Begründungen für erfolgte Ablehnungen, damit sie die Gründe in ihrem Verhalten und Auftreten beachten könnten. Die Nichtbegründung der Ablehnungen durch die VP-Organen und die oftmals kritisierten Verhaltensweise dort tätiger Mitarbeiter stößt auf Unverständnis der Bürger, die diese Begründungen dann in der Öffentlichen Sprechstunde erwarten.“³⁸⁶

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre stiegen Eingaben zu Wohnungsfragen und abgelehnte Westreisen rasant an. Staatlicherseits konnte den in den Eingaben aufgeworfenen Problemen in absehbarer Zeit keine Lösung in Aussicht gestellt werden. Gerade die Wünsche der Bevölkerung, in den Westen reisen zu können, stellten die Legitimität staatssozialistischer Leitung durch die SED-Führung zunehmend in Frage. Durch die Regelung von Familienzusammenführungen vom 27. September 1983 wurde den

386 BAP, DC 20 MR 12.3.86 01-140/3/86 (alte Signatur), Bl. 121.

Bürgern in Aussicht gestellt, daß sich die deutsch-deutschen Verhältnisse weiter normalisieren würden. Spätestens 1986 hätten alle Alarmglocken klingeln müssen, als die Eingaben an den Staatsrat wegen abgelehnter Westreisen sprunghaft anstiegen. Die zitierte Analyse beschreibt exakt den psychischen Druck, den die Eingaben zu abgelehnten Reiseanträgen bei den Funktionären erzeugte. Knappe Devisen verhinderten schon aus wirtschaftlichen Gründen, allen Antragstellern die Reisewünsche zu genehmigen.

Der zunehmende Druck auf die Staatsführung, auch durch die explodierenden Eingabenzahlen, führte letztendlich zu einer psychologisch diagnostizierbaren Fehlreaktion der politischen Führung. In eine ausweglose Lage getrieben, konnte die Staatsführung nur wie ein bockiges Kind reagieren. Eigentlich wollten sie für ihre Sozialpolitik geliebt werden. Statt dessen wurden sie in massenhaften Eingaben permanent kritisiert. So ist es erklärbar, daß Honecker mit seinem Kommentar der massenhaften Westflucht im Sommer 1989: „Wir weinen ihnen keine Träne nach...“, sich selbst ungewollt zum herzlosen Bürokraten machte, dem man keine Träne nachweinen würde.

Die ökonomischen Hintergründe dieser Rezession der Eingabe als politisches Korrektiv können hier nur angedeutet werden.³⁸⁷ In den 70er Jahren waren die letzten privaten und halbstaatlichen Betriebe verstaatlicht worden. Dies hatte zur Folge, daß deren Arbeitsproduktivität sank oder die Betriebe schlossen. Die Konsumgüterproduktion der „1.000 kleinen Dinge“ mußte durch Betriebe übernommen werden, die Anfang der 80er Jahre in Industriekombinatsstrukturen eingegangen waren. Das führte dazu, daß beispielsweise Betriebe, die Starkstromkeramikisolatoren herstellten, nun auch Gebrauchskeramik für den Bevölkerungsbedarf produzierten, oder daß ein Schwermaschinenkombinat nun auch Campinggrills herstellte.

Auch die Weltwirtschaftskrise der 70er Jahre war an der DDR nicht spurlos vorbeigezogen. Nachdem die gesamte Industrie in den 70er Jahren auf sowjetisches Erdöl eingerichtet worden war, mußte Anfang der 80er Jahre in Folge der Erdölkrise auf einheimische Braunkohle umgerüstet werden. Dies führte im Staatshaushalt zu einem immensen Defizit. Außerdem versiegten die Devisenströme, die durch den Weiterverkauf des Erdöls eingenommen wurden.

387 Vgl. dazu ausführlich u.a. André Steiner,...

Vor einer solchen prekären wirtschaftlichen Situation stand die DDR das letzte Mal 1953, als von der Sowjetunion die Anweisung kam, daß die DDR eine eigene Armee aufzubauen habe, und dies aus dem eigenen Staatshaushalt finanziert werden sollte. Um das Haushaltsloch auszugleichen verkündete der Ministerrat am 28. Mai 1953, die Arbeitsnormen zu erhöhen. Dies führte zu massiven Unruhen, die in den Ereignissen um den 17. Juni kulminierten.

Die ökonomisch begründete Entscheidung der 60er Jahre, zuerst die Grundlagen eines allgemeinen Wohlstandes zu schaffen und dafür auch Entbehrungen in Kauf zu nehmen, wich der sozial begründeten Entscheidung, den Leuten auf Kosten wirtschaftlicher Investitionen einen Vorstoß an Lebensstandard zu spendieren. Natürlich steckte dahinter auch ein ökonomisches Kalkül. Mehr Zufriedenheit würde, so die Überlegung, größeres Engagement in der Produktion erzeugen und das bedeute eine höhere Arbeitsproduktivität. Ein beispiellos ausgebautes System an Sozialleistungen mit einer zweiten Lohntüte aus Subventionen und dem ideologischen Postulat, daß es allen immer besser gehen würde, eine veränderte weltwirtschaftliche Situation und irrationale Wirtschaftsentscheidungen führten dazu, daß sich die politische Führung in eine ausweglose Situation geraten war. Politische und wirtschaftliche Reformen konnten erst in Angriff genommen werden, nachdem sich Honecker moralisch dekonstruiert hatte und die lang erwartete „biologische Lösung“ einsetzte. Die Greise des Politbüros hatten keine Nachfolger konditioniert. Das nun eintretende Machtvakuum machten sich zunächst Bürgerbewegte, Rechtsanwälte und Pastoren zunutze. Sie wurden jedoch schnell zu Strohmannern der bundesrepublikanischen Schwesterparteien, und spielen heute keine politische Rolle mehr.

3. 5. 4. Verwaltungsgerichte in der DDR – Ausblick

Am 14. Dezember 1988 wurde das Gesetz über „die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen“ erlassen und am 1. Juli 1989 in Kraft gesetzt. Dieses Gesetz ermöglichte es jedem Bürger, eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen zu veranlassen. Mit der Entwicklung der Ereignisse des Sommers 1989 war es nicht mehr möglich, dieses Gesetz in die Praxis umzusetzen. Die nachfolgende Tabelle vergleicht die ersten Absätze der Gesetze über das Verwaltungsrecht in beiden deutschen Staaten. Offensichtlich wird an den

Formulierungen und am jeweiligen Textumfang, wer der eigentliche Leser dieser Gesetze sein soll, d.h. wer die Paragraphen tatsächlich versteht. Die Tabelle zeigt eindrücklich den Unterschied in der Art und Weise der Gesetzgebungsform. Bei der Gesetzgebung in der DDR war man immer bemüht, daß sie auch ein juristischer Laie verstehen kann. Mit dem § 2 des DDR-Gesetzes war es möglich, Klagen mit dem Hinweis auf die Gefährdung der Interessen der nationalen Sicherheit abzulehnen. Außerdem schränkte Absatz 1 des § 2 die Zuständigkeit des Gerichts auf Bestimmungen anderer Rechtsvorschriften ein. Da es seit den 50er Jahren keine Verwaltungsgerichtsbarkeit mehr in der DDR gab, hätten hier alle Gesetze und Verordnungen über Verwaltungshandlungen, die nun ein Gericht prüfen können sollte, geändert werden müssen.

BRD	DDR
<p>§ 1 Anwendungsbereich</p> <p>(1) Dieses Gesetz gilt für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden 1. des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, 2. der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.</p> <p>(2) Dieses Gesetz gilt auch für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der in Absatz 1 Nr. 2 bezeichneten Behörden, wenn die Länder Bundesrecht, das Gegenstände der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, als eigene Angelegenheit ausführen, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Für die Ausführung von Bundesgesetzen, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen werden, gilt dies nur, soweit die Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates dieses Gesetz für anwendbar erklären.</p> <p>(3) Für die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder gilt dieses Gesetz nicht, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.</p> <p>(4) Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.</p>	<p>§1 Geltungsbereich</p> <p>(1) Dieses Gesetz regelt die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Entscheidungen, die von Organen der staatlichen Verwaltung gegenüber Bürgern (nachfolgend Verwaltungsentscheidungen genannt) getroffen worden sind.</p> <p>(2) Verwaltungsorgane im Sinne dieses Gesetzes sind staatliche Organe sowie staatliche Einrichtungen, Kombinate und Betriebe, soweit ihnen die Befugnis übertragen wurde, Verwaltungsentscheidungen zu treffen</p>
<p>§ 2 Ausnahmen vom Anwendungsbereich</p> <p>(1) Dieses Gesetz gilt nicht für die Tätigkeit der Kirchen, der Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften sowie ihrer Verbände und Einrichtungen.</p> <p>(2) Dieses Gesetz gilt ferner nicht für</p> <p>1. Verfahren der Bundes- oder Landesfinanzbehörden nach der Abgabenordnung, 2. die Strafverfolgung, die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die Rechts Hilfe für das Ausland in Straf- und Zivilsachen und, unbeschadet des § 80 Abs. 4, für Maßnahmen des Richterdienstrechts, 3. Verfahren vor dem Deutschen Patentamt und den bei diesem errichteten Schiedsstellen, 4. Verfahren nach dem Sozialgesetzbuch, 5. Das Recht des Lastenausgleichs, 6. das Recht der Wiedergutmachung.</p> <p>(3) Für die Tätigkeit der Gerichtsverwaltungen und der Behörden der Justizverwaltung einschließlich der ihrer Aufsicht unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts gilt dieses Gesetz nur, soweit die Tätigkeit der Nachprüfung im Verfahren vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegt; 2. der Behörden bei Leistungs-, Eignungs- und ähnlichen Prüfungen von Personen gelten nur die §§ 4 bis 13, 20 bis 27, 29 bis 38, 40 bis 52, 79, 80 und 96; 3. der Vertretungen des Bundes im Ausland gilt dieses Gesetz nicht</p>	<p>§2 Zulässigkeit des Gerichtsweges</p> <p>(1) Der Gerichtsweg zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen ist zulässig, soweit das in Gesetzen oder anderen Rechtsvorschriften bestimmt ist.</p> <p>(2) In Angelegenheiten, die Interessen der nationalen Sicherheit oder der Landesverteidigung berühren, ist der Gerichtsweg unzulässig.</p>

Aus der Sicht von Rechtswissenschaftlern war das Gesetz ein halbherziger Versuch, tatsächlich Verwaltungsgerichte in das Rechtspflegesystem der DDR zu reintegrieren. Karl Bönninger, der in der Gesetzgebungskommission mitarbeitete, berichtete in einem Interview dem Verfasser:

„Von den sozialistischen Ländern hatten nur Rumänien und die DDR keine Verwaltungsgerichte. Und Rumänien galt nicht gerade als besonders fortschrittlich. Außerdem gab es die Überlegung, die Ausreiseanträge mit verwaltungsrechtlichen Mitteln einzudämmen. Das hatte ja auch eine völkerrechtliche Dimension. Aber das war erstens viel zu spät und zweitens war das Gesetz auch unvollkommen. Es umfaßte nur ganz wenige Gebiete, in denen der Klageweg beschritten werden konnte. Da hieß es nicht 'Klage', sondern bloß: 'gerichtliche Nachprüfung'. Das Verfahren war nicht kontradiktorisch, sondern der Bürger war im Verfahren dem Verwaltungsorgan nicht gleichgeordnet.

Gysi und ich, wir waren die Einzigen in der Kommission, die für eine umfassende Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte plädierten. Gysi hatte wahrscheinlich viele Gewerbetreibende in solchen Sachen verteidigt und wollte dort vom Gewerbe- und vom Steuerrecht her, daß der Bürger klagend vor Gericht ziehen konnte.“³⁸⁸

Die Antwort darauf, wie dieses Gesetz tatsächlich gehandhabt worden wäre, muß die Geschichte schuldig bleiben. Auf jeden Fall wurde mit der Verabschiedung des Gesetzes begonnen, eine Rechtslücke zu schließen, die 1952 mit der Umwandlung der Länder in Bezirke aufgebrochen worden war. Das Zusammenspiel zwischen der Eingabe, als universellem Beschwerderecht, verbunden mit dem Druck auf die Verwaltung, innerhalb einer bestimmten Frist reagieren zu müssen, und der Institution Verwaltungsgerichtsbarkeit hätte die Rechtssicherheit der Bürger gegenüber der Verwaltung gestärkt. Das Grundproblem der Verwaltung, nur über geringe Ressourcen zu verfügen, hätte dieses neue Gesetz jedoch auch nicht lösen können. Wie die Überlegungen zur Anwendung des Verwaltungsrechts zur Eindämmung von Ausreiseanträgen zeigen, hätte die Einführung für die Bürger auch gegenteilige Folgen zeitigen können.

3. 6. Eingaben nach 1989

Die Bürger der DDR mußten sich nach 1989 in einer ihnen fremden Gesellschaft zurechtfinden. Eine wichtige kulturelle Instanz der Konfliktregulierung war verloren gegangen. Nicht nur waren die ehemaligen Adressaten entmachtet worden, es verschwanden auch die staatlichen Strukturen und Institutionen. Die neuen politischen Akteure verstanden sich nicht als Ansprechpartner für persönliche Probleme Einzelner, sondern verwiesen auf die Öffentlichkeit und die neuen demokratischen Institutionen.

388 Interview mit Karl Bönninger vom 16.1.1999.

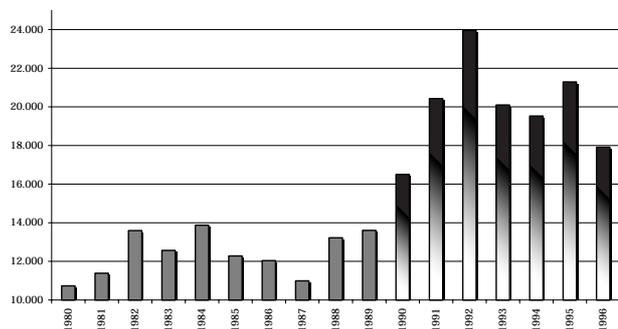


Diagramm 1. An den Bundestag eingegangene Petitionen. Deutlich ist der Anstieg nach 1989 zu erkennen.

Dennoch spielten in der Praxis bewährte Strategien weiter eine wichtige Rolle. Das Diagramm 1 zeigt die Eingabenzahlen an den Petitionsausschuß des Bundestages.³⁸⁹ Der Anstieg nach 1989 belegt, daß auch unter den neuen gesellschaftlichen Verhältnissen versucht wurde, mit

Hilfe von Eingaben, nun an den Bundestag, Konflikte zu lösen. Nachdem es vor 1989 in den Eingaben in der DDR hauptsächlich um Wohnungsfragen ging, waren nun Rentenprobleme der häufigste Grund der Neubundesbürger, sich petitionierend an den Bundestag zu wenden:

„Bei einem Vergleich der Eingaben der neuen Bundesländer mit denen der alten Bundesländer hat sich die Tendenz der Vorjahre bestätigt, wonach in den östlichen Bundesländern weit mehr Bürgerinnen und Bürger von ihrem Petitionsgrundrecht Gebrauch machen. Entfallen dort durchschnittlich 331 Eingaben auf eine Million Bürgerinnen und Bürger, so ist die Zahl in den alten Bundesländern mit 189 Eingaben erheblich niedriger (vgl. Anlage 1, C. Aufgliederung der Petitionen, e) nach alten und neuen Bundesländern). Thematische Schwerpunkte bei den Petitionen aus den neuen Ländern sind insbesondere Eingaben zum Rentenrecht. In einer Vielzahl von Petitionen wird unter anderem beanstandet, daß die in den Vertragsstaaten der ehemaligen DDR zurückgelegten Versicherungszeiten, insbesondere in der ehemaligen Sowjetunion, in Ungarn und in der ehemaligen Tschechoslowakei, in der Rentenversicherung wegen des Auslaufens der Sozialversicherungsabkommen nicht berücksichtigt werden.“³⁹⁰

Auch die Tabelle auf der nächsten Seite zeigt, daß in den neuen Bundesländern von der Möglichkeit zu petitionieren deutlich häufiger Gebrauch gemacht wurde.

In den Berichten des Petitionsausschusses wird zwischen Einzel- und Massenpetitionen unterschieden. Bei Massenpetitionen handelt es sich im Grunde um Unterschriftensammlungen. Mit 1,19 Mio. Unterschriften

³⁸⁹ Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuß). Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1996, S. 71.

³⁹⁰ Ebenda, S. 6.

	Gesamtzahl 1996	in v. H.	auf 1 Million der Bevölkerung des Landes	Gesamtzahl 1995	in v. H.	auf 1 Million der Bevölkerung des Landes	Veränderungen
neue Bundesländer*)	4.692	26,19	331	5.829	27,38	410	- 1.137
alte Bundesländer*)	12.756	71,21	189	14.873	69,85	221	- 2.117
Ausland	466	2,60	-	589	2,77	-	- 123
insgesamt	17.914	100,00	-	21.291	100,00	-	- 3.377

Bevölkerungsstand: 31.03.1996

*) Eingaben aus den elf östlichen Bezirken Berlins wurden unter Berlin erfaßt. Die Eingaben aus Berlin erscheinen insgesamt als Eingaben aus den alten Bundesländern.

stand 1996 die „Forderung nach einer Verschärfung der Strafmaßnahmen bei Sexualverbrechen, nach Verbesserung bei der Sicherungsverwahrung, nach Therapie neben Strafvollzug, nach Maßnahmen zur chemischen Behandlung und nach Einrichtung eines Opferanwalts“ an vorderster Stelle. Zweithäufigster Petitionsgrund war mit 108.005 Sammelpetitionen die „Forderung nach Sicherstellung des Schutzes persönlicher Daten im Gesundheitswesen“. 73.265 Sammelpetitionen protestierten „gegen die Einschränkungen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall“ und 63.918 „gegen die Anhebung des Renteneintrittsalters für Frauen von 60 auf 65 Jahre“.

Spezifisch ostdeutsche Petitionen gingen mit einer Zahl von 27.000 Sammelpetitionen mit der „Forderung nach Änderung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes, um eine neuerliche Vermögensauseinandersetzung der ehemaligen Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) in den neuen Bundesländern zu erreichen“ und 24.000 „Proteste gegen den Abriss des Palastes der Republik und der Forderung nach einer behutsamen Sanierung“ beim Bundestag ein.

In der Tabelle auf der nächsten Seite ist die Art der Erledigung der Petitionen aufgelistet. Auch hier läßt sich der Erfolg nicht mit Sicherheit feststellen. In den 70er Jahren lag die Quote der erfolgreichen Petitionen an den Petitionsausschuß des Bundestag bei ca. 7%.³⁹¹ 1996 wurde bei 9% der bearbeiteten Petitionen „dem Anliegen entsprochen“, während ganze 35 Prozent durch „Rat, Auskunft, Verweisung, Materialübersendung usw.“ erledigt wurden. Da der Petitionsausschuß selbst nur Petitionen an die zuständige Einrichtung weiterleiten kann, entzieht sich ihm weitgehend

³⁹¹ So betrug die allgemeine Erfolgsquote z.B. zwischen dem 14.12.1976 und dem 31.12.1978 immerhin 6,77%; (vgl. Anhang VI) durch Rat, Auskunft, Materialzusendung oder andere Möglichkeiten konnten zusätzliche 28,29% der Fälle positiv erledigt werden. (Schmitt-Vockenhausen, 1979, S. 10.)

D. Art der Erledigung der Petitionen

Gesamtzahl behandelter Petitionen (einschl. Überhänge aus der 11./12. Wp.)	22.615		
Aus formalen Gründen nicht sachlich geprüft:			
1. Schwebende oder abgeschlossene Gerichtsverfahren	319		
2. Meinungsäußerungen, ohne Anschrift, anonym, verworren, beleidigend usw.	1.577		
3. Abgabe an die Volksvertretung des zuständigen Bundeslandes nach Nr. 7.5 der Verfahrensgrundsätze	2.298		
Insgesamt	4.194		
Inhaltlich geprüft (=100 v.H.)	18.421		
davon:			
1. Erledigung durch Rat, Auskunft, Verweisung, Materialübersendung usw.	6.480		35,18 v.H.
2. Dem Anliegen wurde entsprochen	1.669		9,06 v.H.
3. Dem Anliegen wurde nicht entsprochen	5.849		31,74 v.H.
4. Überweisungen an die Bundesregierung			
a) zur Berücksichtigung	14		0,08 v.H.
b) zur Erwägung	118		0,64 v.H.
c) als Material zu überweisen	458	9	2,49 v.H.
d) zu überweisen (ohne Zusatz – früher „zur Kenntnis“)	61	–	0,33 v.H.
5. Zuleitung an die Fraktionen des Bundestages zur Kenntnis	3.662	188	19,88 v.H.
6. Zuleitung an die Volksvertretung des zuständigen Bundeslandes	108	24	0,59 v.H.
7. Zuleitung an das Europäische Parlament	2	20	0,01 v.H.
Insgesamt	18.421		100,00 v.H.

Im allgemeinen wird bei der abschließenden Behandlung einer Petition nur eine einzige Art der Erledigung beschlossen. Es gibt jedoch Fälle, in denen verschiedene Arten der Erledigung in einem Beschluß verbunden werden. So kann eine Petition z.B. der Bundesregierung zur Erwägung überwiesen und zusätzlich den Fraktionen zur Kenntnis gegeben werden.

Die Beschlußformel, die Petition der Bundesregierung zur Kenntnis zu überweisen, ist mit Nummer 7.14.4 der neuen Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses vom 8. März 1989 aufgegeben und ersetzt worden durch die Beschlußformel, die Petition der Bundesregierung zu überweisen.

Nach Nummer 7.14.4 der Verfahrensgrundsätze wird eine Petition der Bundesregierung überwiesen,

- um sie auf die Begründung des Beschlusses des Deutschen Bundestages hinzuweisen oder
- um sie auf das Anliegen des Petenten besonders aufmerksam zu machen.

Tabelle über die Art der Erledigung der Petitionen an den Bundestag für das Jahr 1996 aus dem Bericht des Petitionsausschusses des Bundestages für das Jahr 1996, S. 70.

der weitere Verlauf. Knapp 32 Prozent der Anliegen wurde nicht entsprochen. Nicht nur aufgrund der unterschiedlichen Kategorien, auch wegen der geringen Zahlen, läßt sich dieses Ergebnis kaum in Beziehung zur Praxis in der DDR setzen.

Geblichen vom DDR-Eingabenrecht ist die Erfahrung, daß es bei Problemen im Alltag mit Hilfe einer Eingabe möglich war, Konflikte zu bewältigen. Dies belegen auch die hohen Zahlen an die Petitionsausschüsse nach 1989. Seit 1992 befindet sich die Zahl der Eingaben an den Petitionsausschuß wieder in einem Abwärtstrend. Zu deuten ist dies als Reaktion auf Erfahrungen in einer neuen Realität. Petitionsausschüsse können nur in den wenigsten Fällen helfen.

„Das Petitionsrecht ist oft sehr kritisch betrachtet worden. Es wurde sogar als ‚Betriebsluxus‘ oder ‚unrentables Grundrecht‘ bezeichnet. (...) Sicher wird es immer wieder Querulanten unter den Petenten geben, jedoch muß dabei auch berücksichtigt werden, daß manche Petition zu positiven Änderungen führten.“³⁹²

³⁹² Schmitt-Vockenhausen, 1979, S. 10.

In einer Telefonumfrage mit den Petitionsausschüssen der Landtage in den Neuen Bundesländern im Oktober/November 1998 erhielt der Verfasser in der Regel als Antwort auf die Frage nach dem Erfolg der eingegangenen Petitionen, daß die Erfolgsquote zwischen 5 und 20% liegen würde. Die Schwankungsbreite hänge davon ab, was überhaupt als erfolgreich bezeichnet werden würde. Es gibt aber auch Ausschüsse, die über Erfolgsquoten keine Statistik führen.³⁹³

Ein Großteil der Petitionen ginge mit dem Verweis auf die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zurück an die Eingabenschreiber. Während in Sachsen die Petenten weiter vom Petitionsausschuß betreut würden, sei dies in Sachsen-Anhalt nicht der Fall. Den weiteren Verlauf der Auseinandersetzung würden sie nicht beobachten oder begleiten. Wie mir der Ausschussektär von Sachsen-Anhalt, Schäfer, erklärte, würde es im übrigen noch eine Weile dauern, bis die Ostdeutschen wissen würden, welche Institution für welches Problem zuständig sei.

Interessant in diesem Zusammenhang wären die Themen und der Erfolgsgrad von Klagen gegen Entscheidungen der Verwaltung in den Verwaltungsgerichten der Länder. Überraschenderweise werden in den Verwaltungsgerichten Sachsens keine Statistiken über diese, wohl doch wichtigen Zahlen gesammelt. Ein Vergleich des Erfolgs von Rechtsmitteln und Eingaben ist daher noch nicht einmal ansatzweise möglich.

Neben den Petitionsausschüssen unterhalten die Kommunen Bürgerreferate. So unterhält der berliner Bürgermeister seit 1978 ein solches Referat. 1998 gingen dort rund 4.200 Briefe und 6.800 Anrufe ein. Themen die 1998 angesprochen wurden waren die Fahrpreiserhöhungen der BVG, die Arbeitsmarkt- und Lehrstellensituation, Probleme beim Sozialamt oder die Zweitwohnungssteuer.³⁹⁴

Als neuer Adressat für Eingaben eignet sich offenbar auch das Amt eines Bürgerbeauftragten. Dieses Amt wurde in den Neuen Bundesländern nur in Mecklenburg-Vorpommern eingerichtet.

Noch bedeutsamer sind hingegen die Medien.³⁹⁵ So spielen beispielsweise Ombudsmänner in diversen Zeitungen eine Rolle.³⁹⁶ Aber auch die ostdeutschen Rundfunkanstalten erleben einen Run auf ihre Ratgebersendungen zum Recht im Alltag. Hier kommen sie jedoch den Rechtsanwäl-

393 Ausführlicher dazu die Anlage 2.

394 Behörden-Spiegel Februar 1999, S. 3.

395 Zu Eingaben und Medien in der DDR ausführlich ab S. 303 f.

	Gesamtzahl	in v.H.
Bundespräsidialamt	41	0,07
Deutscher Bundestag	483	0,75
Bundesrat	3	0,01
Bundeskanzleramt	121	0,19
Auswärtiges Amt	1 585	2,45
Bundesministerium des Innern	8 867	13,72
Bundesministerium der Justiz	6 288	9,69
Bundesministerium der Finanzen	12 341	19,03
Bundesministerium für Wirtschaft	589	0,91
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	855	1,32
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung	16 180	24,94
Bundesministerium für Verkehr	2 471	3,82
Bundesministerium für Post und Fernmeldewesen	2 805	4,32
Bundesministerium der Verteidigung	4 257	6,56
Bundesministerium für Gesundheit	3 245	5,01
Bundesministerium für Frauen und Jugend	835	1,29
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicher.	561	0,87
Bundesministerium für Familie und Senioren	885	1,37
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit	60	0,09
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städteb.	1 124	1,74
Bundesministerium für Forschung und Technologie	76	0,13
Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft	1 220	1,72
gesamt	64 892	100,00
Eingaben, die nicht in die Zuständigkeit des Bundes fallen, Vorgänge, die durch Rat, Auskunft etc. zu erledigen sind	16 989	-
insgesamt	81 881	-

Aufgliederung der Petitionen nach Zuständigkeiten (Zeitraum: 20.12.1990 bis 9.11.1994 - 12. Wahlperiode)

zurück. Diese Zahlen verdeutlichen, welcher Art Institutionen dieser Art vorhanden ist und wie wenig vorhandene Einrichtungen tatsächlich helfen können.

Einen Einblick in den Stand der politischen Diskussion und die möglichen Perspektiven deutschen Petitionsrechts bietet ein Artikel aus dem BUNDESTAG HEFT 3/14.2.1996. Bündnis 90/DIE GRÜNEN wollen Artikel 45c (Petitionsausschuß) des Grundgesetzes dahin gehend ändern, daß die Befugnisse des Petitionsausschusses sich auch auf die Überprüfung von 'Bitten' und nicht nur von Beschwerden erstrecken.

³⁹⁶ Genannt sei stellvertretend der Ombudsmann der Berliner Zeitung, Klaus Schütz, der auf einer ganzen Zeitungsseite (abgesehen von der Werbung) die Probleme der Leser und ihre gemeinsame Erfolge, diese Probleme auch gelöst zu haben, publiziert. Die Themen lesen sich wie die Eingaben von vor 1989: Kein Wartehäuschen für Straßenbahnhaltestelle, fehlendes Treppengeländer gefährdet Anwohner oder wegen der Schließung von Postämtern gibt es keine Briefmarken mehr. Für die letzte Eingabe möchte ich aus dem Antwortschreiben zitieren: „Ein so enges Filialnetz wie zu DDR-Zeiten könne sich die Post nicht mehr leisten, erklärte Pressesprecher Rolf Schulz gegenüber der 'Berliner Zeitung'. (Berliner Zeitung vom 26.10.1998, S. 26)

³⁹⁷ Aus dem § 3 wurde nach 1945 die Sonderregelung für die NSDAP und ihre Organisationen, Rechtsberatungen durchzuführen, gestrichen. Es ist dem Präsidenten des Landgerichts vorbehalten, diese Erlaubnis zu erteilen.

ten in die Quere. Es wurde gegen die Sendung des MDR „Ein Fall für Escher“ Anzeige erstattet, weil der MDR in ihren Sendungen Rechtsberatung durchführe. Laut § 1 des Rechtsberatungsgesetzes vom 13.12.1935 ist es nur mit behördlicher Erlaubnis gestattet entgeltlich oder unentgeltlich Rechtsberatungen zu durchzuführen³⁹⁷. In der „Escher-Redaktion“ gehen wöchentlich mehr als 800 Briefe ein, so eine ehemalige Mitarbeiterin der Sendung. Lediglich vier davon werden bearbeitet, der Rest geht unerledigt

„In der Praxis des Petitionsausschusses, heißt es in einem Gesetzentwurf (13/3571), habe sich herausgestellt, daß die 'Bitten', vor allem wenn sie in Form sogenannter Massenpetitionen an den Bundestag herangetragen werden, ebenso behandelt werden müßten wie die Beschwerden. Die Zunahme aktiver Bürgerbeteiligung am politischen Willensbildungsprozeß über Petitionen solle nicht weiter behindert werden.“³⁹⁸

In dem Gesetzentwurf wird verlangt, daß dem Petitionsausschuß das Akteneinsichtsrecht gegenüber allen Bundesbehörden und der Regierung gewährt wird, und daß er Zugang zu ihren Einrichtungen erhält. Gerichte und Verwaltungsbehörden sollen verpflichtet werden, dem Petitionsausschuß und den von ihm beauftragten Mitgliedern Amtshilfe zu leisten.

Die Erfahrungen mit Eingaben an Volksvertretungen in der DDR zeigen m. E., daß sie für den parlamentarischen Zugriff auf die Korrektur von Verwaltungs- oder politischen Entscheidungen der Regierung ungeeignet sind. Ein ähnliches Bild bietet sich bei näherer Betrachtung der Petitionsausschüsse der Länder und des Bundes. Die Instrumente, die den Petitionsausschüssen in diesem Zusammenhang zur Verfügung stehen („zur Berücksichtigung“, „zur Erwägung“ usw.) erscheinen nicht geeignet, Einfluß auf Verwaltungsentscheidungen zu nehmen. Auch ihrer Funktion, Öffentlichkeit herzustellen, die die Petition ursprünglich ausfüllte, werden die Petitionsausschüsse nicht gerecht. Sie nutzen für ihre Arbeit kaum die Macht der Öffentlichkeit, wie es beispielsweise der Ombudsmann in Schweden mit einer wöchentlichen Fernsehsendung macht.³⁹⁹

Insofern ist der Vorschlag der Grünen, der darauf hinausläuft, sich überhaupt Informationen über die Arbeit der Verwaltung beschaffen zu können, zwar eine notwendige aber nicht hinreichende Voraussetzung, die Rolle von Petitionsausschüssen wirkungsvoll zu stärken.

3. 7. Statistik

Die historische Entwicklung der Eingabe, die im ersten Teil der Arbeit vor allem anhand der rechtswissenschaftlichen Diskussion und dem politischen Handlungswillen der Staats- und Parteiführung nachvollzogen wurde, soll im Folgenden anhand von statistischem Material noch auf einer anderen Ebene diskutiert werden. Hierbei geht es vor allem um die

398 Bundestag Heft 3/14.02.96 Bundestagsnachrichten, zitiert in: <http://www.bundestag.de/ns-search/wib96/396154.htm>.

399 Ausführlich über die Petitionsausschüsse in Anlage 1, S. 387 f.

quantitative Dimension der Eingabekultur, die Verteilung von Problemen, wie sie sich in den Eingaben darstellen, und ihre historische Einordnung. Wo es das Zahlenmaterial erlaubt, wird auch nach qualitativen Entwicklungen und sozialen Unterschieden in den Eingaben gefragt. Einige Einschränkungen zum Aussagewert der vorzustellenden Diagramme müssen dabei vorangestellt werden. Die verwendeten Zahlen stammen überwiegend aus Statistiken, die die Präsidialkanzlei oder die Kanzlei des Staatsrates angefertigt haben. Prüfen lassen sich diese Zahlen nicht. Seit 1961 wurde nachweislich auch eine Statistik über sämtliche Eingaben an jedwede staatliche Einrichtung in den Bezirken beim Ministerrat geführt.⁴⁰⁰ Trotz mehrfachen Suchens habe ich nur die Daten von drei Jahren aus einem Bezirk gefunden. Erschwerend kommt hinzu, daß die Sitzungen des Staatsrats im Bundesarchiv kaum erschlossen sind. Außer der Signatur und dem Datum der Staatsratssitzung sind in den Findmitteln keine weiteren Angaben enthalten. Anhand dieser Daten soll dennoch eine Hochrechnung erfolgen.

Die weiter oben beschriebene Methode, nach der die Präsidialkanzlei und später die Kanzlei des Staatsrates die Eingaben nach verschiedenen Kriterien zählten, läßt die aggregierten Zahlen glaubhaft erscheinen. Abweichungen können durchaus aus der Differenz zwischen den von den Eingabenschreibern intendierten Themen und den dann von den Kanzleien zugeordneten Eingabekategorien entstanden sein. Auf die Aussage über eine generelle Tendenz, d.h. wie häufig Eingaben zu welchen Themen geschrieben wurden, hat dies jedoch eher marginalen Einfluß.

Das Problem besteht darin, daß von verschiedenen Institutionen und von denselben Institutionen zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche Kategorien verwendet wurden. Manche Eingabenthemen wurden in die Gesamtstatistik aufgenommen, andere nicht. Um die Zahlen zwischen den einzelnen Jahrzehnten dennoch vergleichen zu können, wurden von mir nur bestimmte Kategorien berücksichtigt, bzw. andere aus den Statistiken ausgegliedert.

1. „Schreiben aus dem Ausland“ wurden in den Statistiken der Kanzleien unterschiedlich berücksichtigt. Mal wurden sie extra ausgewiesen, dann wieder nicht. In meiner Statistik sind sie daher in den Gesamtzahlen enthalten.

⁴⁰⁰ In §11 Abs. 1 des Erlasses des Staatsrats regelte, daß der Staatsrat jährlich einen Bericht über den Inhalt der Eingaben der Bürger entgegen nimmt.

2. „Wiederholungsschreiben“ wurden nur von 1961 bis 1966 extra gezählt und wurden in späteren Statistiken nicht ausgewiesen. Deshalb wurden Zahlen der Wiederholungsschreiben von mir nicht berücksichtigt.

3. Eingaben zu Reisefragen wurden in den 50er bis 70er Jahren nicht extra ausgewiesen, sondern unter verschiedene Kategorien, z.B. „Innerdeutsche Fragen“ subsumiert. In den 80er Jahren wurden sie zwar extra ausgewiesen aber aus der Statistik für die absoluten Zahlen der Eingaben ausgeschlossen. Diese wurden der Gesamtstatistik wieder hinzugefügt.

4. Für 1971 liegen nur die absoluten Zahlen für Staatsrat und Volkskammer zusammen vor. Diese wurden dennoch verwendet, da die Eingaben an die Volkskammer in den Jahren davor eine verschwindend geringe Größe darstellten.

Alle diese Einschränkungen sollen darauf verweisen, daß die Statistiken nicht absolute Werte angeben, sondern vielmehr den Versuch darstellen, näherungsweise die tatsächlichen historischen Verläufe von Eingabemengen in Relation zu den häufigsten Themen zu dokumentieren.

Versuch einer Schätzung DDR-weiter Eingabenzahlen

Die folgenden Diagramme werden sich hauptsächlich auf Eingaben an den Präsidenten der Republik und an den Staatsrat beziehen. Diese Eingaben machen jedoch nur einen Bruchteil der insgesamt in der Republik geschriebenen Eingaben aus, deshalb sei vorab eine Hochrechnung des Gesamtaufkommens von Eingaben in der DDR versucht.

Ausgegangen wird von einem zufälligen Fund einer Akte mit dem Bericht „des Erlasses des Staatsrates ...“, in der in einer „Anlage zum Bericht über den Staatsratserlaß vom 27.2.1961“ eine „Zusammenfassung der Eingaben Bezirke insgesamt – 1.3.61 – 28.2.1962“ enthalten ist. Die Anlage enthält mehrere Tabellen, in denen die Eingaben im Bezirk Magdeburg, aufgegliedert nach zentralen Organen (4,2% = 4.613), Rat des Bezirkes (2,0% = 2.218), Rat des Kreises (15,6% = 17.153), Rat der Gemeinde (57,8% = 63.709) und Organisationen, Institutionen und Betriebe (20,4% = 22.568) aufgeschlüsselt sind. Die Gesamtsumme beläuft sich innerhalb von 12 Monaten auf 110.261 Eingaben! Eine weitere Tabelle gliedert diese Eingaben in Vorschläge und Hinweise (18,9% = 20.864), Verpflichtungen, auch NAW (51,8% = 57.077), Wähleraufträge (3,6% = 3.974) und Hinweise und Kritiken (25,7% = 28.346).⁴⁰¹

401 BAB, DC 20 Film 775-31, unpag.

Die Zahlen aus dem Bezirk Magdeburg wurden als Basis verwendet, um schätzungsweise ein annäherndes Bild über das jährliche Gesamtaufkommen der Eingaben zu erhalten. Von den 110.261 Eingaben an die Institutionen des Bezirk Magdeburg wurden die „Verpflichtungen, auch NAW“ abgezogen. Die verbleibenden 53.184 Eingaben wurden ins Verhältnis zu dem Anteil der Eingaben Magdeburgs an den Staatsrat gesetzt (für 1961 = 7,85%). Wenn man der Annahme folgt, daß die Eingabenzahlen aus den Bezirken an den Staatsrat in etwa mit den Zahlen an die örtlichen Organe in den Bezirken korrespondieren, ergäbe sich ein Gesamtaufkommen an Eingaben allein an die örtlichen Organe der Bezirke von ca. 677.500 im Jahr 1961! Das würde bedeuten, daß die Eingaben an den Staatsrat 1961 lediglich einen Anteil von weniger als 13% aller geschriebenen Eingaben ausgemacht hätten. Die Eingaben an die Organe in den Bezirken und an den Staatsrat miteinander addiert ergeben für 1961 ca. 779.000 Eingaben. Diese Zahlen werden durch einen Überschlag, der auf der Basis von Zahlen, die Jochen Stadt in einem Arbeitspapier⁴⁰² präsentiert, bestätigt. So belief sich nach Stadt 1974 „z.B. die Gesamtzahl der Eingaben an die Organe des Bezirkes Leipzig auf 87.420 und 1976 auf 75.799.“ Nach der oben verwendeten Methode hochgerechnet ergäbe das für 1976 ein Gesamtaufkommen (Bezirke und Staatsrat) von ca. 973.000 Eingaben.⁴⁰³ Der Anteil der Staatsratseingaben hätte nach dieser Rechnung nur noch 4,7% betragen.⁴⁰⁴

Aus den Anhaltspunkten des Eingabenaufkommens von 1961 mit ca. 780.000 Eingaben und 1976 mit ca. 970.000 Eingaben, läßt sich keine Gesamtstatistik für 40 Jahre DDR hochrechnen. Dennoch vermitteln sie eine Ahnung über das tatsächliche Eingabenaufkommen. Die Zahlen sind konservativ geschätzt, da weder die Eingaben an die Medien, Zweitschreiben noch Eingaben an andere gesellschaftliche Organisationen berücksichtigt wurden.

Spätestens für die 80er Jahre ist zu vermuten, daß das Eingabenaufkommen in der DDR die Millionengrenze überschritten hat. Vorsichtig

402 Stadt, 1996, S. 32. (ohne Quellenangabe).

403 Für 1974 liegen mir keine Zahlen über den Anteil der Eingaben aus den Bezirken vor.

404 Auch Zatlin zitiert einen Bericht von Siegfried Lorenz, der auf einer Tagung der Bezirkssekretäre darüber berichtet, daß 1983 „rund 34.000 Eingaben an die staatlichen Einrichtungen im Bezirk“ Karl-Marx-Stadt gerichtet wurden (Zatlin, 1997, S. 912). Nach bereits erläuteter Methode hieße das: Anteil Eingaben an Staatsrat ca. 14%, gesamt Eingaben Republik und Staatsrat ca. 440.000 Eingaben.

geschätzt gab es jährlich ein Eingabenaufkommen von mindestens 750.000 Eingaben. Berücksichtigt man vorsichtig auch die anderen Eingabenadressen, so muß von einem jährlichen Eingabenaufkommen von mindestens 1 Mio. Eingaben ausgegangen werden. Genaueres werden erst weitere Untersuchungen ergeben können.

Leider lassen sich aus den wenigen Zahlen keine generellen Verläufe rekonstruieren. Um trotzdem einen groben Eindruck zur Relation zwischen Eingaben an den Staatsrat und die örtlichen Verwaltungen zu ermöglichen, wurde im

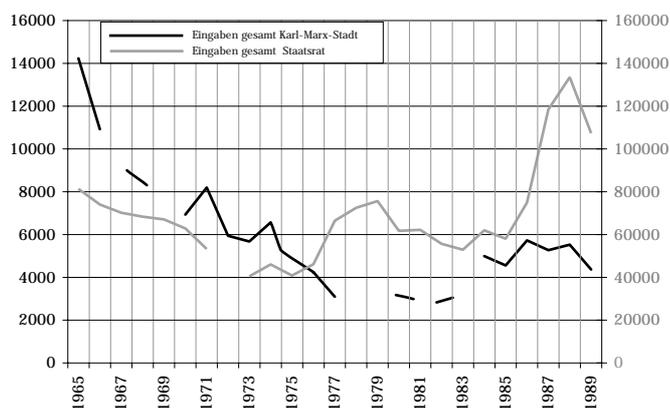


Diagramm 1. Summe der Eingaben an den Staatsrat im Vergleich zu der Summe der Eingaben an den Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt/Chemnitz.

Diagramm 1 die Eingabenaufkommen an den Staatsrat und die Organe des Rates der Stadt Karl-Marx-Stadt/Chemnitz miteinander in Beziehung gesetzt.⁴⁰⁵ Deutlich ist hier der sprunghafte Anstieg der Eingaben an den Staatsrat Mitte der 80er Jahre zu erkennen. Hingegen pendeln die Eingaben an die kommunalen Instanzen seit den 70er Jahren jährlich zwischen 3.000 und 6.000 Eingaben.

Was lassen sich aus den vorgestellten Zahlen für Schlüsse ziehen? Sollte sich die Hochrechnung bestätigen, so hat sie für ein Urteil über die gesellschaftliche Bedeutung der Eingabe in der DDR Konsequenzen:

Der relativ geringe Anteil an Staatsratseingaben von 4 bis 13% am

405 Quellen: SAPMO-BArch: ZPA, J IV J/94, unpag., BAP: DC 20 MR 14.3.85 01-108/3/85 Anl. 3. neu: DC 20 I/3-2140; DC 20 MR 14.3.85 01-108/3/85 Anl. 3. neu: DC 20 I/3-2140; DC20 (MR 01-25/4/84). neu: DC 20 I/3-2451, Bl. 127; DC20 (MR 01-25/4/84). neu: DC 20 I/3-2451, Bl. 127; DC20 (MR 01-91/4/89), Bl. 184; DC20 (MR 01-91/4/89), Bl. 184; SAC: 9. RS Beschl. Nr.73/9/61, ohne Pag; 2745, Bl. 105; 11144, unpag.; Stavo 1.8.1968; 10874, unpag.; 16. RS Beschl. Nr. 161/16/70; 1. RS Beschl. Nr. 3/1/71; 17. RS Beschl. Nr. 198/17/71; 11. Stavo 20.1.1972; 15. RS Beschl. Nr. 214/15/72; 2. RS Beschl. Nr. 0012/73; 16. RS Beschl. Nr. 0141/73; 3.RS Beschl. Nr. 0016/74; a.o. RS Beschl. Nr. 0027/75; a.o. RS Beschl. Nr. 0130/75; 3. RS Beschl. Nr. 0022/76; 14. RS Beschl. Nr. 0128/76; 3. RS Beschl. Nr. 0022/77; 20. RS Beschl. Nr. 0184/77; 5. RS Beschl. Nr. 0020/78; 3. RS Beschl. Nr. 0017/79; 9. Stavo, 11.9.1980; 2. RS. Beschl.Nr. 0015/84; 14. RS Beschl. Nr. 0139/84; 3. RS Beschl.Nr. 0017/85; 15. RS Beschl. Nr. 0142/85; 2. RS. Beschl. Nr. 0008/86; 12. RS Beschl. Nr. 0140/86; 3. RS Beschl. Nr. 25/87; 15. RS Beschl. Nr. 163/87; 2. RS Beschl. Nr. 9/88; 15. RS Beschl. Nr. 143/88; 3. RS Beschl. Nr. 30/89; 16. RS Beschl. Nr. 186/89.

Gesamteingabenaufkommen belegt, daß Eingaben viel häufiger an kommunale Institutionen gerichtet wurden als an zentrale Staatsorgane. Eingaben waren demnach vor allem ein Instrument kommunalinterner Konfliktregulierung.

Anfang der 60er Jahre ist ein kontinuierlicher Rückgang der Eingaben an beide Adressaten zu beobachten. Ein weiterer Trendwandel zeichnet sich Mitte der 70er Jahre ab. Während sich die Eingaben an die örtlichen Organe in einer relativ konstanten Bandbreite bewegen, beginnen die Eingaben an den Staatsrat zu steigen und erreichen ihren Höhepunkt 1988. Dieser historische Wandel soll im Folgenden genauer anhand der Eingaben an den Präsidenten bzw. den Staatsrat untersucht werden.

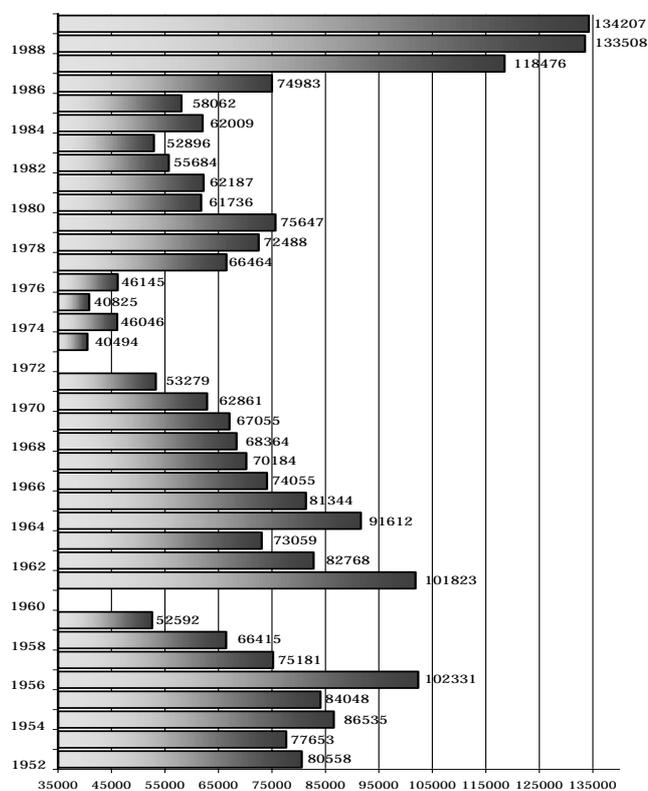


Diagramm 2. Summe der Eingaben an den Präsidenten und an den Staatsrat der DDR.

Eine Gesamtübersicht über die Entwicklung der Eingaben an den Präsidenten und später an den Staatsrat der DDR bietet das Diagramm 2.⁴⁰⁶

Insgesamt wurden demnach von 1952 bis 1989 mehr als 2,6 Millionen Eingaben an den Präsidenten bzw. den Staatsrat geschrieben. Hierbei werden verschiedene Phasen des Eingabenaufkommens deutlich. Die Hoch- und Tiefpunkte stehen quer zu den klassischen

Ereignissen der Politikgeschichte. So wäre es naheliegend zu vermuten, daß die Eingaben 1953 enorm anstiegen. Warum sie es nicht taten, läßt für Spekulationen einen breiten Raum.

Es bietet sich daher an, sich der Geschichte der Eingaben nicht vom politi-

406 Quellen: SAPMO, BAP jetzt BAB: NY 4036 / 772. DA 5 5999, DA 5 11379, DA 5 11380, DA 5 11381, DA 5 11382, DA 5 11383, DA 5 11384, DA 5 11385, DA 5 11386, DA 5 11387, DC 20 MR 14.3.85 01-108/3/85 Anl. 3, DC 20 MR 12.3.86 01-140/3/86, DC20 (MR 01-25/4/84), DC 20 MR 23.3.89 01-91/4/89 Anl. 4, DA 5 11445. (alle unpag.)

schen Ereignis her zu nähern, das bereits am Tag seiner Entstehung seinen Platz im Geschichtsbuch gefunden hat, als vielmehr von der Masse der Eingaben auf tatsächlich relevante erfahrungsgeschichtliche Ereignisse oder Bedingungen zu schließen.

In den 50er Jahren wurde die Eingabe regelrecht „entdeckt“. Einen Anstieg um fast 100% erreichten die Eingaben im Zeitraum zwischen 1954 und 1957. Danach fielen sie wieder auf ein „Durchschnittsmaß“ von ca. 70.000 Eingaben jährlich zurück. Nach Opitz ist dieser Rückgang auf die Verabschiedung des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 17. Januar 1957 und des Gesetzes über die Vereinfachung und Vervollkommnung der Arbeitsweise der örtlichen Organe vom 12. Februar 1958 zurückzuführen. Mit mehr Eigenverantwortung konnte nun auch mehr auf kommunaler Ebene entschieden werden.

Markant ist auch, daß beim Wechsel der Ämter, 1960 wegen Piecks Tod und 1972 nach Ulbrichts Entmachtung, die Statistiken unterbrochen sind. Es wurden jedenfalls keine auswertbaren Zahlen gefunden.

Der Anstieg 1961 verdeutlicht anschaulich, in welchem Maße Ulbricht mit der Installation des Staatsrates Resonanz gefunden hatte. Wie später noch gezeigt wird, war der Anstieg außerdem durch vermehrte Eingaben zu Reisefragen in die BRD verursacht. Auffällig ist weiterhin der Rückgang 1973, der sich insbesondere im Rückgang der Eingaben zu Wohnungsfragen ausdrückt. Zu vermuten ist ein Zusammenhang zum 1971 verabschiedeten Gesetz über Rechtsmittel, das dazu geführt haben könnte, daß Wohnungseingaben einfach nicht mehr als Eingaben anerkannt wurden. In den Eingabenanalysen dieser Zeit wird dies als Erfolg der neuen Wirtschafts- und Sozialpolitik Honeckers gedeutet. Der frappierende Anstieg der Eingabenzahlen seit 1986 ist vor allem den Beschwerden über nicht genehmigte Reiseanträge geschuldet. Diese historischen Zäsuren werden im folgenden anhand detaillierter Angaben zu einzelnen Sachgebieten untersetzt.

Das Diagramm 3 zeigt die absoluten Zahlen ausgesuchter Eingabenthemen.⁴⁰⁷ Die Verläufe lassen sich in drei wesentliche Tendenzen gliedern, die ich nachfolgend näher erläutern möchte:

407 Um eine Übersicht zu ermöglichen, wurde bei fehlenden Zahlen auf das gesamte Jahr hochgerechnet (1959). In den 50er Jahren sind keine Eingaben speziell unter der Rubrik Thema Handel und Versorgung festgehalten. Für die Tabelle wurden daher aus der Rubrik „Wirtschaft“ die Zahlen von „Versorgung mit Industriewaren“ und „Versorgung mit Kraftfahrzeugen“ herangezogen. Als Quelle dienten die Daten, die bereits im vorigen Diagramm benannt wurden.

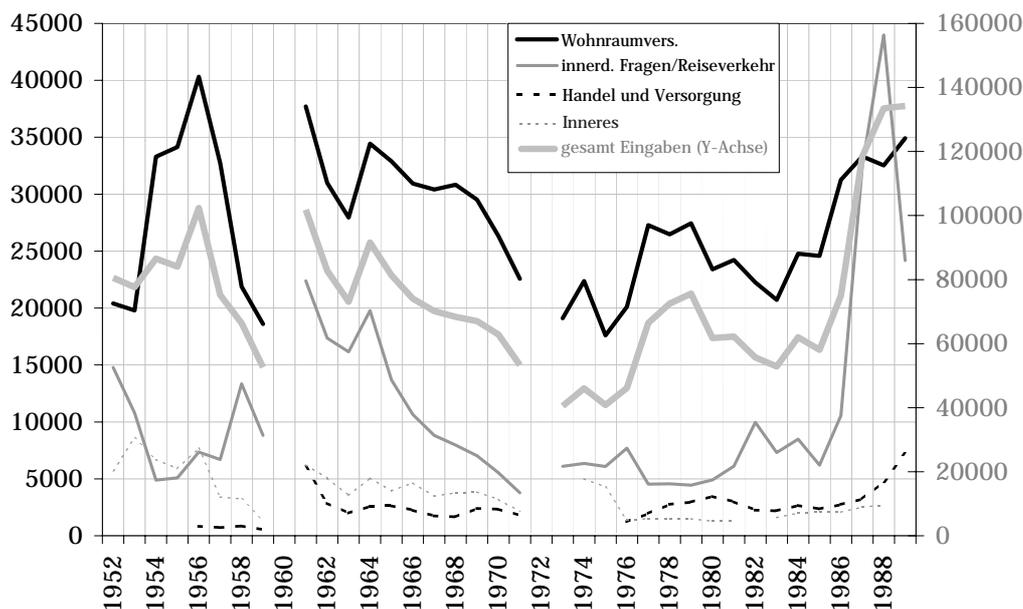


Diagramm 3. Eingaben an den Präsidenten und an den Staatsrat der DDR nach bestimmten Eingabenthemen. Die Summe der Eingaben ist an die rechte Y-Achse angelegt.

Der Höhepunkt von 1956 ist vor allem auf die überdurchschnittlich hohen Eingabenzahlen zum Thema Wohnraumversorgung zurückzuführen. Bei den Eingaben handelte es sich vor allem um Beschwerden darüber, daß das Neubauprogramm dazu führe, daß Altbausubstanz überhaupt nicht mehr gepflegt wird. Besonders aus dem Raum Halle kamen überproportional viele Eingaben, in denen sich Bürger über den Verfall der Altbausubstanz beschwerten.

Zum Ende der 50er Jahre sanken die Eingaben insgesamt und nur Eingaben zum Thema innerdeutsche Fragen/Reiseverkehr stiegen an. Dies war, so die Textanalysen der Präsidialkanzlei, auf die Verschärfung der Kontrollen an der innerdeutschen Grenze durch die Zollorgane der DDR zurückzuführen. Bei „ungerechtfertigten“ Reisen wurden außerdem die Reisen abgelehnt. Angehörige von „Republikflüchtigen“ durften beispielsweise nicht mehr in die BRD reisen. Darüber hinaus nahmen die Anträge auf Übersiedlung in die BRD sowie Eingaben von „Republikflüchtigen“ zu, die ihre Kinder in der DDR zurückgelassen hatten und sie nachträglich in die BRD übersiedeln lassen wollten. Betrachtet man die Verläufe als Indikatoren für aktuelle Probleme in der Bevölkerung, scheint sich die Versorgung mit Wohnraum und auch mit Konsumgüterprodukten allmählich entspannt zu haben. Insgesamt war der Trend in den 50er Jahren rückläufig. Die überdurchschnittliche Zunahme der Eingaben zu allen Schwerpunkten

am Anfang der 60er Jahre kann nicht darauf zurückgeführt werden, daß sich innerhalb von zwei Jahren die Situation in allen Bereichen der Gesellschaft dermaßen dramatisiert hatte, daß es nun zu einem Massenansturm an Eingaben gekommen wäre. Vielmehr deute ich den Kurvenverlauf dahingehend, daß es Ulbricht gelang, mit Hilfe des Staatsrates das Eingabensystem weiter auszubauen. Bereits kurz nach seinem Amtsantritt als Staatsratsvorsitzender wurde er als Adressat für Eingaben die Nummer eins. Besonders hoch sind am Anfang der 60er Jahre vor allem Eingaben aus den Bezirken Dresden und Leipzig. Bedenken muß man die beginnende Versorgungskrise mit Butter, Milch, Fleisch u.a. landwirtschaftlichen Produkte als Folge der übereilt vollzogenen Vergenossenschaftlich-ung der Landwirtschaft.

Ein deutlicher Anstieg ist für 1961 zum „Reiseverkehr“⁴⁰⁸ zu verzeichnen. Alleine 22.394 Eingaben wurden zu diesem Thema 1961 geschrieben. An Pieck wurden dagegen noch 1959 nur 4.409 Eingaben zu diesem Thema verfaßt. Insgesamt sind es jedoch alle Eingabenthemen, die sich teilweise mehr als verdoppeln.

Die rückläufigen Zahlen in den 60er Jahren bestätigen das Bild der „goldenen 60er“, in denen man in der DDR ankam und sich mit dem Mauerbau auch endgültig einzurichten begann.⁴⁰⁹

Die 70er Jahre beginnen mit einem Informationsloch. Nach 20 Jahren Eingabenstatistik kann dieses als Ausdruck eines fundamentalen Wandels in der Eingabenpolitik des Staatsrates gedeutet werden. Honecker scheint überzeugt von der Richtigkeit seiner Pläne und legt offenbar keinen gesteigerten Wert auf die Eingabe als Korrektiv. Da die Eingabenzahlen zwischen 1973 und 1976 auch einen Allzeittiefststand erreicht hatten, könnte man die neue Beziehung zu den Eingaben sogar herrschaftspsychologisch verstehen. Der dramatische Anstieg ab 1976 zeigt jedoch, daß sich gerade im Bereich Wohnungswesen die Probleme wieder verschärften. Seit 1982 nahmen dann auch die Eingaben zu Reisefragen nach der BRD sprunghaft zu. Eingaben zu Reisefragen in die BRD überholten erstmals in der Geschichte der DDR 1988 die Eingaben zu Wohnungsfragen. Die Jahre 1986 und 1987 waren, folgt man den Eingabenindikatoren, die entscheidenden Schlüsseljahre einer massiv zunehmenden Unzufriedenheit mit den Verhältnissen und Perspektiven, die sich den Bürgern boten.

408 In den 50er Jahren sind die Eingaben unter dem Begriff „Innerdeutsche Angelegenheiten“ subsumiert.

409 Siehe hierzu auch Merkel, Ina, 1996.

Weder zu Wohnungsfragen, noch zur Normalisierung der Reisemöglichkeiten gab es Hinweise auf grundlegende Veränderungen. Und sogar die Eingaben zu Handel und Versorgung überschritten 1989 die Zahlen von 1961, dem Jahre der großen Versorgungskrise. Wie schon in den 60er Jahren waren es die langen Wartezeiten für Pkws, die inzwischen auf bis zu 18 Jahren angewachsen waren. Hinzu kamen fehlende Autoersatzteile, Wohn- und Schlafzimmernöbeln sowie Polstermöbel,⁴¹⁰ die in den Eingaben an den Staatsrat zu Fragen des Handels und der Versorgung kritisiert wurden. Die ursprüngliche Funktion der Eingabe, Frühindikator für relevante gesellschaftliche Probleme zu sein, wurde in den 80er Jahren nicht mehr genutzt. Möglicherweise lag dies auch an der zunehmenden Handlungsunfähigkeit der Regierungsspitze.

Der Machtwechsel im Herbst 1989 wurde dann durch die empfundene Perspektivlosigkeit, gerade bei jüngeren Menschen, und deren Entschwinden über Ungarn oder Prag eingeläutet. Insgesamt steht die Ära Honecker für eine steigende Unzufriedenheit in der Bevölkerung, die gemessen an den Eingabenzahlen, den Stand der frühen 60er wieder erreichte und Ende der 80er Jahre eskalierte.⁴¹¹

Unter den Voraussetzungen, daß die Zahlen zu den einzelnen Eingabenrubriken immer wieder dieselben Themen abbildeten, und daß die Eingabenzahlen in einem gewissen Maß die tatsächlichen Probleme der Bevölkerung in einer gewichteten Relation verdeutlichen, lassen sich aus den Verläufen wertvolle Informationen über die Geschichte der DDR zusammentragen.

410 Zumindest in diesem Bereich war man aktiv geworden. So sollte 1990 nach dem Vorbild von EXQUISIT und DELIKAT auch ein Verkaufssystem für hochwertige Möbel eingeführt werden. Die gesellschaftliche Entwicklung überholte jedoch dieses Vorhaben.

„Aufbau eines Handelsbereiches ‚WOHN-DESIGN‘ ... zu beginnen und bis 1990 schrittweise auszubauen. Unter Berücksichtigung funktioneller, kultureller und ökonomischer Erfordernisse sind Qualitätserzeugnisse im oberen Preisniveau zu entwickeln und zu produzieren, die sich eindeutig vom allgemeinen Angebot abgrenzen und in gesonderten Verkaufseinrichtungen der Bevölkerung angeboten werden... Für 1989 sind, beginnend in 3 ‚WOHN-DESIGN-GALERIEN‘, für 150 Mill. M EVP Waren bereitzustellen, die 1990 auf 400 Mill. M zu steigern sind... ‚WOHN-DESIGN-GALERIEN‘ werden in Berlin, Leipzig und Karl-Marx-Stadt, darüber hinaus ab 1990 in den übrigen Bezirksstädten und in wenigen ausgewählten Kreisstädten (z.B. Jena, Zwickau, Weimar) in Abhängigkeit von der Warenfondsentwicklung geschaffen.“ SAPMO BA, DY 30/vorl. SED/35469, unpag. Siehe Merkel, 1998 II., S. 354 f.

411 Gorbatschow spielt in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle. Er repräsentierte die Positivmaske für Modernität und Veränderungswillen, dem die Greise des Politbüros nur mit dummen Sprüchen (z.B. Tapezieren) und haarstreubenden Sanktionen (z.B. Sputnikverbot) begegnen konnten.

Größtes Problem im Alltag der Ostdeutschen war und blieb die Verfügbarkeit über angemessenen Wohnraum. Dabei ist erstaunlich, daß bereits in den 50er Jahren die Wohnraumerhaltung als zentrales Problem benannt wurde. Reiseeinschränkungen waren Anfang der 60er Jahre ein wichtiges Thema.

Zwischen 1963 und 1986 blieb der Mißmut über das Angebot an Konsumgütern relativ konstant. In der Statistik der Präsidialkanzlei und des Staatsrates nehmen sie mit rund 5 Prozent nur einen relativ geringen Anteil ein. Auch in den Eingaben an die örtlichen Organe spielen Fragen des Handels und der Versorgung eine eher untergeordnete Rolle und schwankten beispielsweise in Karl-Marx-Stadt zwischen 8% und 12%. Dennoch gab es Situationen, beispielsweise als bei der Butterversorgung solch ein Defizit erreicht wurde, daß sich Bürger veranlaßt sahen, sich damit an den Staatsrat zu wenden. Jedoch gab es hier eine enorme Hemmschwelle. Und gerade diese Schwelle ist interessant. Wenn sich ein Bürger an sein oberstes Regierungsoberhaupt wendet, dann sicherlich, weil der Wunsch nach Veränderung des Status Quo ein Maß erreicht hat, das in den Augen des Eingabenschreibers diesen Schritt rechtfertigt.

Aus der Sicht der eingabenschreibenden Bevölkerung scheint die Versorgung nicht das wesentlichste Problem gewesen zu sein. Dieser Befund widerspricht dem gängigen Bild, daß vor allem Bettelbriefe wegen Konsumwünschen an die Regierung gesandt wurden. Erst nach 1986 nahmen Eingaben zu Handel und Versorgung in bedrohlichem Maße zu und erreichten 1988 und 1989 Werte, wie sie seit der Versorgungskrise Anfang der 60er Jahre nicht mehr vorgekommen waren. Das ist weniger auf den Bedürfniswandel der Bevölkerung zurückzuführen als auf tatsächliche Warenverknappung, nicht nur von Luxusgütern, sondern auch von Lebensmitteln, wie beispielsweise Obst.

Im Eingabenverhalten der Bevölkerung gab es signifikante regionale Unterschiede. Das Diagramm 4⁴¹² stellt den Verlauf der Anzahl der Eingaben pro 100.000 Einwohner einiger ausgewählten Bezirken der DDR und Berlins an den Präsidenten und den Staatsrat der DDR dar. Die Häufigkeit der Eingaben der nicht aufgeführten Bezirke liegt in etwa zwischen der

412 Quellen zum Diagramm 3: SAPMO bzw. BAB: NY 4036 / 772. DA 5 5999, DA 5 11379, DA 5 11380, DA 5 11381, DA 5 11382, DA 5 11383, DA 5 11384, DA 5 11385, DA 5 11386, DA 5 11387, DC 20 MR 14.3.85 01-108/3/85 Anl. 3, DC 20 MR 12.3.86 01-140/3/86, DC20 (MR 01-25/4/84), DC 20 MR 23.3.89 01-91/4/89 Anl. 4, DA 5 11445. (alle unpag.)

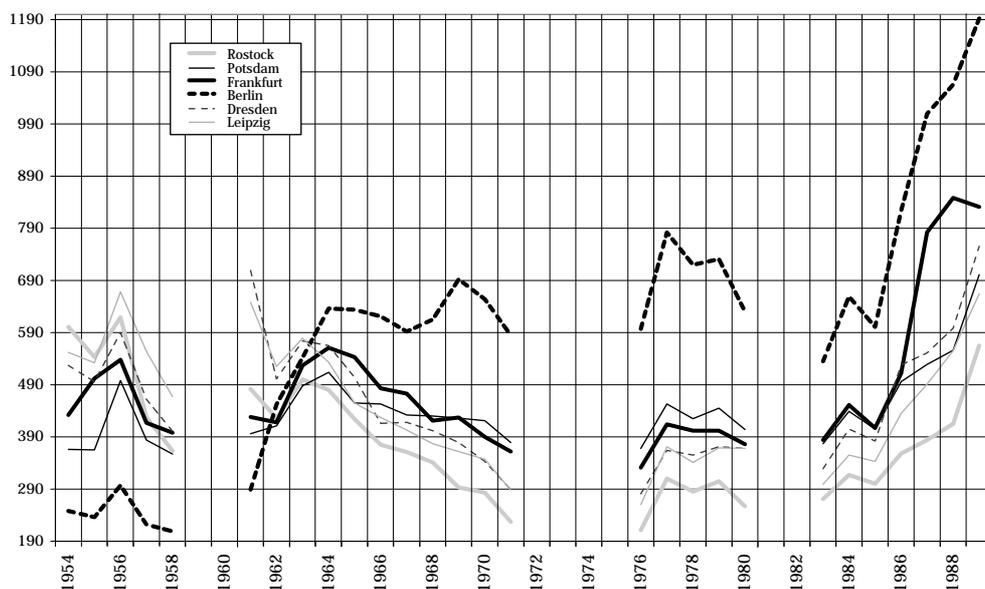


Diagramm 4. Anzahl der Eingaben an den Präsidenten und den Staatsrat der DDR pro 100.000 Einwohner nach einigen ausgewählten Bezirken der DDR und Berlin.

Menge Potsdams und Rostocks. Schlußlicht bilden über den gesamten Zeitraum Suhl, Gera und Karl-Marx-Stadt. Einen signifikanten Unterschied im Eingabenaufkommen gibt es 1961, bei der Bildung des Staatsrats. Die Südbezirke, angeführt von Dresden (709), Leipzig (648) und Karl-Marx-Stadt (610) schrieben pro Einwohnerzahl wesentlich mehr Eingaben an den Staatsrat als die Nordbezirke, wie Potsdam (396), Neubrandenburg (409) oder Rostock (482). Hier wären regionale Untersuchungen notwendig, diesen Befund erschöpfend zu deuten. Möglicherweise existieren hier Zusammenhänge zwischen Migrationsbewegungen und dem mentalen Befinden der migrierenden Bevölkerung. Auch der starke Anstieg der Eingabenschreibfreudigkeit der Berliner, die seit 1964 die einsame Spitzenposition im Eingabenschreiben hielten, wäre im Zusammenhang mit Migrationsbewegungen in Richtung Hauptstadt untersuchenswert. Vermutlich gibt es hier auch einen Zusammenhang zum Bau der Mauer, denn erst danach entwickelten sich die Berliner zu den fleißigsten Eingabenschreibern.

Für 1976 sind die prozentualen Anteile einzelner Eingabenthemen der Gesamteingaben nach Bezirken überliefert; für 1988 und 1989 ohne Reise- und Übersiedlungsfragen. Schlaglichtartig lassen sich regionalspezifische Schwerpunkte rekonstruieren. In der Tabelle 1⁴¹³ ist die regionale Verteilung

413 Quelle: BAB, DA 5 11383, unpag., BAB DA 5 11445, unpag.

lung bestimmter Themen der an den Staatsrat gesandten Eingaben aufgelistet.

Bei Wohnungsfragen stehen die Nordbezirke sowohl in den 70er- als auch Ende der 80er Jahre an erster Stelle. Dagegen ist der prozentuale Anteil an Eingaben zu Handel und Versorgung bei den Südbezirken höher. Leider sind keine Angaben zu Reise- und Übersied-

	1976	1988	1989
Handel und Versorgung hoch	K.-M.-Stadt 3,5 Cottbus 2,5	Dresden 9,4, Frankfurt 7,8	Dresden 11,6 Frankfurt 11,2 Cottbus 11,1 K.-M.-Stadt 10,6
Handel und Versorgung tief	Rostock, Neubrandenburg, Berlin 1,5	Erfurt 3,8, Berlin 4, Magdeburg 4,1	Rostock 4,4 Neubrandenburg 4,8 Berlin 4,9
Wohnungsfragen hoch	Rostock 61 Neubrandenburg 55 Halle 52	Rostock 59,6 Neubrandenburg 54,7 Magdeburg 54,5	Rostock 58,4 Neubrandenburg 52,7 Schwerin 49,3
Wohnungsfragen tief	Cottbus 44 Potdam 46 Leipzig 47	Dresden 41 Frankfurt 42,7 Cottbus 44,3	Suhl 40,6 Frankfurt 41 K.-M.-Stadt 41,6
Reise- und Besuchsverkehr hoch	Magdeburg 7,5 Dresden, Berlin 6,5		
Reise- und Besuchsverkehr tief	Suhl, Neubrandenburg, Rostock 5		
Aus- und Einsiedlung hoch	Dresden 11,5 Leipzig 11		
Aus- und Einsiedlung tief	Neubrandenburg, Frankfurt 2,5		

Tabelle 1. Prozentualer Anteil der Eingaben aus den jeweiligen Bezirken an den Staatsrat (nur Extreme).

lungsfragen für die 80er Jahre überliefert. Deutlich ist aber der starke Unterschied zwischen den Bezirken zu „Aus- und Einsiedlung“ für das Jahr 1976. Hier liegen Dresden (11,5%) und Leipzig (11%) an unerreichter Spitze. Das Aufkommen ist um 460% höher als beispielsweise in den Bezirken Neubrandenburg und Frankfurt, von denen lediglich 2,5% der Eingaben an den Staatsrat dieses Thema behandelten. Der DDR-weite Durchschnitt lag hierzu 1976 bei 7%.

Exemplarisch sei an dieser Stelle die mengenmäßige Verteilung der Eingaben an den Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt vorgestellt. Da keine übergreifenden Statistiken vorlagen, mußte teilweise aus Quartalsberichten das jeweilige Eingabenaufkommen zusammengefügt werden. Obwohl große Lücken geblieben sind, ergibt sich aus dem zusammengetragenen Material ein aufschlußreicher Eindruck über Eingabenverhalten der Bürger der Stadt Karl-Marx-Stadt.

Genaueren Einblick in die Spezifik der Eingaben an den Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt gibt das Diagramm 5. Wie bei den Eingaben an den Staatsrat, wurden auch in Karl-Marx-Stadt die meisten Eingaben zu Wohnungsfragen geschrieben. Das Diagramm 5 vergleicht die prozentuale Verteilung von Eingaben zu Wohnungsfragen und Handel und Versorgung an den Staatsrat und den Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt.⁴¹⁴

414 Die Signaturen der den Dokumenten zugrunde liegenden Zahlen entsprechen den Signaturen zum Diagramm 1 und dem Diagramm auf der S. 226.

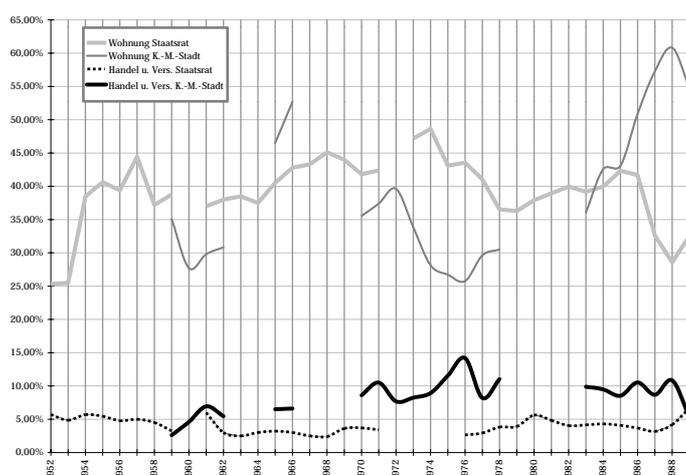


Diagramm 5. Verhältnis Eingaben an Staatsrat zu Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt

Die Eingabenhäufigkeit zu Fragen des Handels und der Versorgung schwankte beim Rat der Stadt stärker als beim Staatsrat. Deutlich ist der parallele Anstieg von 1959 bis 1961 zu erkennen. Die Kurve an den Staatsrat ebbt jedoch schneller ab,

als die an den Rat der Stadt. Dies führe ich darauf zurück, daß sich entweder die Verhältnisse normalisiert oder, daß sich die Bürger an die Verhältnisse gewöhnt hatten. Die Versorgungseinbrüche wurden nur dann auch nach „ganz oben“ gemeldet, wenn sich die Zustände extrem von den Vorstellungen von Normalität entfernt hatten. In den nachfolgenden Jahren wurde die Kompetenz, Probleme zu Fragen des Handels und der Versorgung zu beseitigen, von den Eingabenadressaten mehr auf kommunaler Ebene, also beim Rat der Stadt (Eingabenanteil bis zu 15%) vermutet. Dagegen betrug der Anteil an den Staatsrat nur noch knapp 3%. Diese Beziehung kehrt sich erst 1988 wieder um, als die Eingaben zu Handel und Versorgung an den Staatsrat wieder zu steigen begannen und sich die Eingaben an den Rat der Stadt halbierten. Versorgungsprobleme erreichten wieder eine solche Bedeutung, daß den kommunalen Institutionen immer weniger zugetraut wurde, hier noch Abhilfe schaffen zu können. Dieser Trend wäre im Diagramm noch deutlicher sichtbar, wird aber durch den Anstieg der Eingaben an den Staatsrat zu Reisefragen verzerrt; denn die Eingaben zu Handel und Versorgung an den Staatsrat überboten 1989 noch die Eingabenzahlen von 1961, dem bis dato absoluten Höhepunkt. Anteilig fielen die Eingaben zu Wohnungsfragen an den Staatsrat seit 1986, absolut stiegen sie jedoch weiter an (vgl. auch Diagramm auf S. 228).

Der enorme prozentuale Anstieg von Eingaben zu Wohnungsfragen an den Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt seit Anfang der 80er Jahre wird nicht, wie beim Staatsrat, durch Eingaben zu Reisefragen verzerrt. Tatsächlich nahmen die absoluten Zahlen zu Wohnungsfragen kontinuierlich zu. Bei

Wohnungsfragen war die Kommune für die Eingabenschreiber Karl-Marx-Stadts der kompetenteste Adressat.

Auch die soziale⁴¹⁵ Zugehörigkeit wurde in Korrelation zu den in den Eingaben angesprochenen Themen für die 80er Jahre in den Eingabenstatistiken an den Staatsrat dokumentiert. Das vom Verfasser erstellte Diagramm 6⁴¹⁶ auf S. 234 zeigt die prozentuale Verteilung einiger ausgewählter Eingabenthemen an den Staatsrat, differenziert nach sozialer Zugehörigkeit. 65% bis 75% der Eingaben an den Staatsrat konnten gruppenspezifisch identifiziert werden. Diese Zuordnung war möglich, weil im Unterschied zu den Eingaben an kommunale Institutionen in den Eingaben an den Staatsrat umfangreich die soziale Situation und das gesellschaftliche Engagement beschrieben wurde. In den von mir untersuchten Eingaben im Chemnitzer Stadtarchiv waren auch etwa 57% der Eingaben an den Staatsrat nach der sozialen Herkunft identifizierbar.⁴¹⁷ Dennoch müssen die Zahlen sehr kritisch begutachtet werden. So wurde, wie bereits für die 50er Jahre erwähnt, unter die große Gruppe der Arbeiter und Angestellten eigentlich alles subsumiert, was nicht Intelligenz, Bauer, Handwerker oder Gewerbetreibender gewesen ist, so zum Beispiel auch Staats- und Parteifunktionäre sowie Angehörige der bewaffneten Organe. Zu berücksichtigen ist außerdem, daß man sich nur mit bestimmten Themen tatsächlich an den Staatsrat wandte.

Die einzelnen Diagramme geben einen Überblick über soziale Unterschiede in den Problemlagen und Wünschen der Bürger in den 80er Jahren. Was für das alltägliche Leben als besonders abweichend von den eigenen Vorstellungen einer normalen Realität empfunden wurde, unterscheidet sich nach generativen und geschlechtsspezifischen Zugehörigkeiten, sowie nach der Art der Erwerbstätigkeit.

Während für „Arbeiter und Angestellte“ die Wohnungsfrage um die 50% Marke pendelte, sank bei den „Handwerkern und Gewerbetreibenden“ der Anteil der Wohnungseingaben unter die der Eingaben zu Reisefragen.

415 Sowohl die sozialen Gruppen als auch die Zuordnung der einzelnen Eingaben erfolgte durch den Staatsrat. Sozial meint hier alle Differenzierungsmöglichkeiten innerhalb einer Sozietät wie Geschlecht, Alter, Form der Erwerbstätigkeit usw.

416 Eigene Zusammenstellung aus folgenden Quellen: BAB: J/94, ohne Pag; DC 20 MR 14.3.85 01-108/3/85 Anl. 3. neu DC 20 I/3-2140; DC 20 (MR 01-25/4/84). neu: DC 20 I/3-2451, Bl. 127; DC 20 (MR 01-91/4/89), Bl. 184.

417 Die Staatsratseingaben wurden an die zuständigen Institutionen weitergeleitet, so daß sich in den Eingabenbeständen an einzelne städtische Institutionen auch Staatsratseingaben befinden.

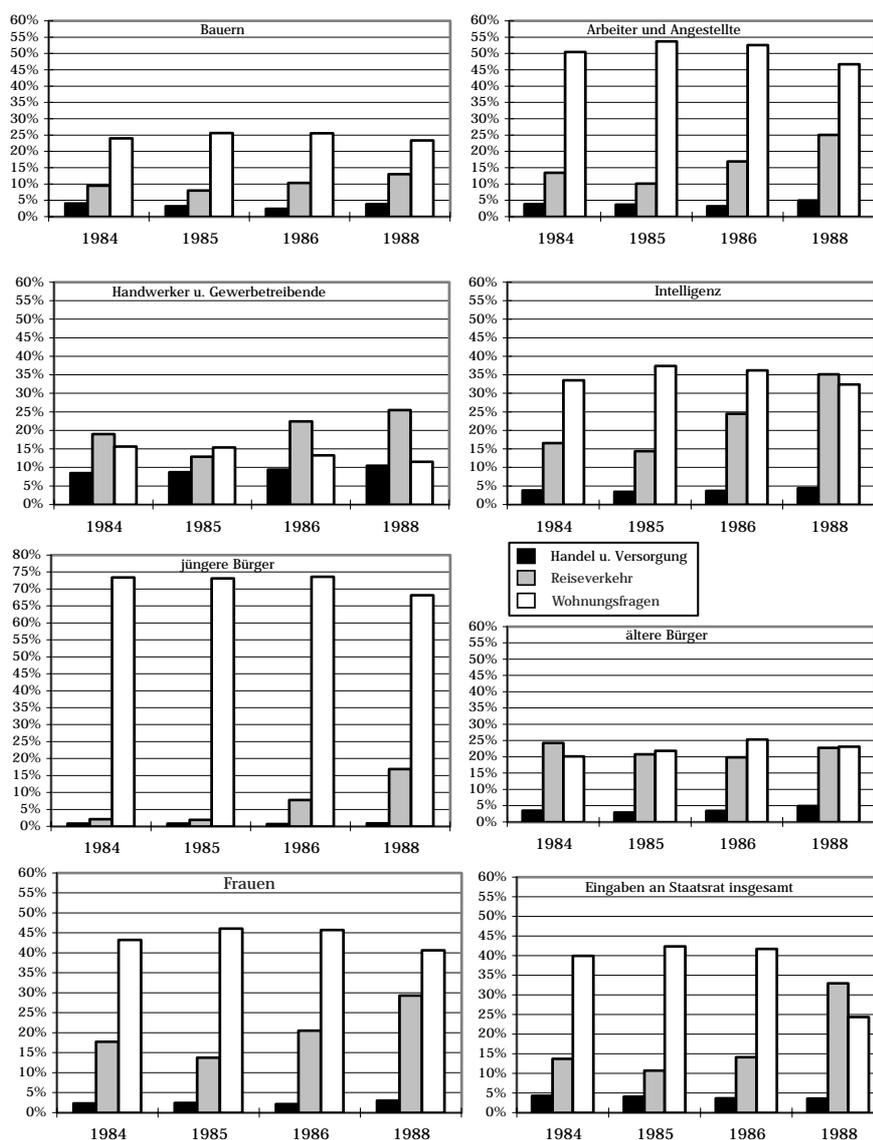


Diagramm 6. Prozentuale Verteilung ausgewählter Eingaben an den Staatsrat, differenziert nach Bevölkerungsgruppen.

Dieses Phänomen konnte erstmals 1988 auch bei der „Intelligenz“ beobachtet werden.

Für „Intelligenz“, und „Handwerker und Gewerbetreibenden“ schien Wohnungsnot als Problem am Ende der 80er Jahre nicht mehr zu dominieren. Bei „Handwerkern und Gewerbetreibenden“ sank die Eingabenzahl 1988 auf etwa 10% (Zum Vergleich: Der Eingabenanteil Wohnungen betrug beim Staatsrat 48%). Die Eingaben zu Reisefragen stiegen bei dieser Gruppe dagegen auf über 25%. Für sie schienen sich die empfundenen Defizite auf die fehlenden Reisemöglichkeiten ins westliche Ausland konzentriert zu haben. Das Verlangen nach „Reisefreiheit“ erreichte in den Forderungen eine neue Quantität. Wenn Reisefreiheit zum ersten Forde-

rungspunkt avanciert, müssen fundamentale lebensweltliche Bedürfnisse befriedigt sein. Andererseits könnte natürlich gerade bei den Handwerkern und Gewerbetreibenden die Zahl der abgelehnten Reiseanträge besonders hoch gewesen sein. Die Eingabenzahlen werfen diesbezüglich eine Vielzahl von Fragen auf.

Die besondere Position der „Handwerker und Gewerbetreibenden“ lässt sich auf den relativen Wohlstand dieser sozialen Gruppe zurückführen. Nachdem man sich einen Großteil der materiellen Wünsche erfüllt hatte, trat die Reiselust immer mehr in den Vordergrund. Fraglich in diesem Zusammenhang ist auch, ob das empfundene Defizit dieser sozialen Gruppe, die Freiheit⁴¹⁸ zu Reisen, mit einem Defizit der Freiheit des Geistes gleichzusetzen sei.

Laut Diagramm 5 überstiegen Eingaben zu Wohnungsfragen bei jungen DDR-Bürgern mit knapp 75% den Gesamtdurchschnitt in Wohnungsfragen um etwa 25%. Der Exodus junger DDR-Bürger 1989 über Ungarn und die CSSR könnte dann teilweise auch auf unerfüllte Wohnraumwünsche zurückzuführen sein. Verblüffend ist die geringe Zahl von Eingaben (nicht einmal 1%) zu Versorgungsproblemen. Die gerne zitierte Metapher des „bananengeilen“ Ostdeutschen als Synonym für unerfüllte Konsumwünsche scheint zumindest für diese Generation nicht zuzutreffen. Möglicherweise waren in dieser sozialen Gruppe andere Strategien erfolgversprechender, um an begehrte Konsumgüter zu kommen, so z.B. Naturaltausch, Schwarzmarkt, Beziehungen etc.⁴¹⁹

Zusammengefaßt läßt sich festhalten: Die sozialen Probleme und Lebensbedingungen der verschiedenen sozialen Schichten und Generationen in der DDR gingen teilweise weit auseinander. Das widerspricht dem verbreiteten Bild einer homogenen, entdifferenzierten und kollektivierten Gesellschaft. Die Differenzierungen verweisen auf unterschiedliche lebensweltliche Kontexte, die einerseits in den materiellen Voraussetzungen, andererseits aber auch in unterschiedlichen

418 Freiheit meint hier den Umfang des tatsächlichen individuellen Handlungsspielraums.

419 Die Perspektiven und Interessen junger Menschen wurden 1992 in einer Studie zweier Projektgruppen aus dem Ludwig-Uhland-Institut Tübingen und dem Institut für Europäische Ethnologie der Humboldt-Universität untersucht. In meinem dort publizierten Aufsatz „Die Generation der Enkel“ werden die Konsumtionswünsche und Lebensbedingungen im Bruch mit der alltäglichen Realität vorgeführt. Welche kriminelle Energie nötig war, um als erwachsen Gewordener überhaupt eine Wohnung zu bekommen, wird hier beschrieben. (Mühlberg, Felix, 1992, S. 304-317.)

Vorstellungen von Lebensgestaltung zu suchen sind. Interessant ist in diesem Zusammenhang, nach welchen Kriterien im Staatsrat soziale Unterschiede festgehalten wurden. Neben Einkommen/Beruf erscheinen hier Geschlecht und Alter als wichtige Kategorien der sozialen Unterscheidung.

„Im Sinne der Bürger entschieden“

Aus dem Jahr 1988 ist eine Statistik überliefert, die die „Ergebnisse der Bearbeitung der an die Staats- und Wirtschaftsorgane übergebenen Eingaben im Jahr 1988“ nach einzelnen Bereichen gegliedert aufschlüsselt. Nach meinen Recherchen ist dieses Statistik die einzige, die Eingaben an den Staatsrat in dieser Form auswertete.

Die Zahlen in der Tabelle 1⁴²⁰ in den Spalten „Im Sinne der Bürger entschieden..“ und „Anteil der weitergeleiteten Eingaben, die im Sinne der Bürger entschieden wurden in %“ sind aus dem vom Staatsrat erstellten Dokument. Die beiden letzten Spalten enthalten den Anteil der tatsächlich an die zuständigen Organe weitergeleiteten Eingaben und den tatsächlichen Prozentsatz der „im Sinne der Bürger“ entschiedenen Eingaben aus den insgesamt zu den jeweili-

	Im Sinne der Bürger entschieden	Anteil weitergeleiteter Eingaben, die im Sinne der Bürger entschieden wurden in %	Anteil der tatsächlich an Organe weitergeleiteten Eingaben in %	Anteil der eingegangenen Eingaben, die tatsächlich im Sinne der Bürger entschieden wurden in %
Summe	23.248	61,5	28,29	17,41
davon				
Industrie, Finanzen	564	61,9	33,98	21,04
Bauwesen, Baureparaturen	3.308	79,2	57,61	45,65
Wasserwirtschaft, Verkehrs- und Umweltschutz, ÖVW	85	51,2	33,06	16,92
Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft	722	69,6	47,68	33,16
Handel- und Versorgung	1.345	60,0	47,02	28,23
Wohnraumversorgung	13.046	61,4	65,25	40,10
Renten, Sozialfragen	277	42,9	58,27	25,02
Gesundheitswesen	598	67,0	48,24	32,34
Bildung, Kultur, Touristik	580	51,7	46,10	23,83
Lohnpol. u. Arbeitsrechtsfragen	640	54,8	58,11	31,84
Rechts- und Justizfragen	772	52,7	33,97	17,89
Innere Angelegenheiten	444	45,0	36,62	16,47
Reiseverkehr	53	34,6	0,78	0,27
Sonstige Anliegen	81	59,3	8,22	8,22

Tabelle 1. Verteilung der „im Sinne der Bürger“ entschiedenen Eingaben an die Staats- und Wirtschaftsorgane 1988 nach verschiedenen Themen.

420 BAB, DC 20 MR 23.3.89 01-91/4/89 Anl. 4. neu: DC 20 I/3-2788, Bl. 182.

gen Themen eingesandten Eingaben. Diese Angaben waren in der Tabelle, die der Staatsrat angefertigt hatte, nicht ausgewiesen. Die Zahlen dieser Spalten wurden vom Verfasser aus der Gesamtstatistik der Eingaben an den Staatsrat für das Jahr 1988 und dem bereits vorgestellten Bericht errechnet. Die errechneten Zahlen in der letzten Spalte geben ein realistisches Bild über die tatsächliche Reichweite der Eingaben am Ende der 80er Jahre.

Besonders bei Eingaben zum „Reiseverkehr“ fällt die Diskrepanz zwischen den Zahlen im Bericht des Staatsrats zu den realen Zahlen auf. Laut Staatsratstabelle wären 34,6% der Eingaben im Sinne der Eingabenadressaten entschieden

worden. Es sind jedoch lediglich 8,22% der Eingaben zu diesem Thema überhaupt an die zuständigen Institutionen weitergeleitet worden. Der bereinigte Prozentsatz der tatsächlich „im Sinne“ entschiedenen Eingaben betrug 0,27% und unterscheidet sich daher enorm von den ausgewiesenen 34,6%. Bereinigt um die Eingaben zum Reiseverkehr käme man auf eine durchschnittliche Erfolgsquote von 26,2%.⁴²¹ Über diesem Durchschnitt rangieren vor allem Eingaben zu Wohnungsfragen, zu denen im erweiterten Sinne auch die Eingaben zu „Bauwesen und Baureparaturen“ gehören. Dies wurde im Diagramm 1 noch einmal grafisch dargestellt. Das Diagramm zeigt den tatsächlichen Erfolgsgrad von Eingaben zu bestimmten Themen an.

Bis auf „Renten und Sozialfragen“ rangieren die Bereiche, die man grob unter „Soziales“ zusammenfassen könnte, über dem bereinigten Durchschnitt.

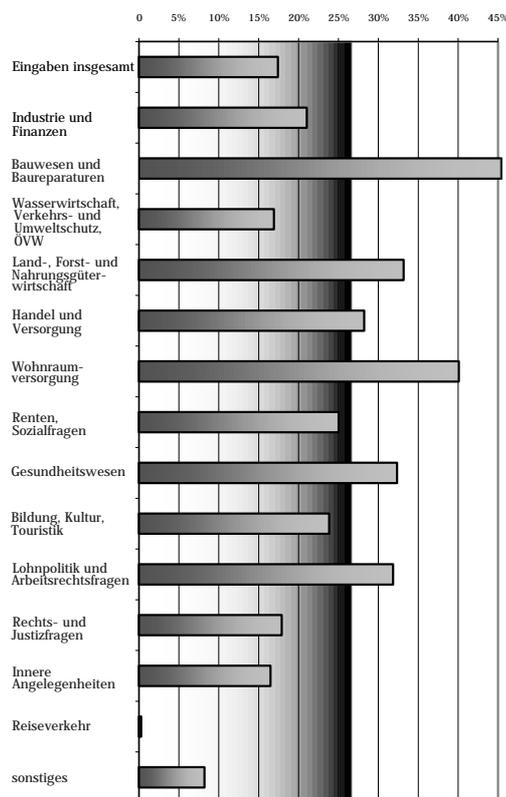


Diagramm 1. Anteil der tatsächlich „im Sinne.“ entschiedenen Eingaben an den Staatsrat. Die schraffierte Fläche markiert den bereinigten Durchschnitt der „im Sinne“ beantworteten Eingaben.

421 Die Zahlen wurden um den „Reiseverkehr“ bereinigt, da Eingaben zu diesem Thema erst ab 1985 sprunghaft anstiegen (siehe Diagramm 2 auf S. 228). Die in Zatlins Aufsatz (Zatlin, 1996) dotierten 87% Erfolgsquote der Eingaben an den Bezirk Schwerin scheinen angesichts dieser Zahlen eher etwas zu optimistisch.

Unterdurchschnittlich wurden Eingaben „im Sinne“ beantwortet, die sich um politisch- ideologische Tabuthemen ranken. Für Eingaben, die problematische Themen ansprechen, hatte bereits Ulbricht zu Beginn der 60er Jahre eine „Kopf in den Sand“ Strategie vorgegeben (siehe S. 160 f). Der Umgang mit diesen Eingaben dürfte sich in den 70er- und 80er Jahren eher noch verschärft haben.

Es ist schwierig, aus den Zahlen eines Jahres Deutungen über den Erfolg von Eingaben insgesamt zu treffen. Schon die Bezeichnung „im Sinne der Bürger entschieden“ suggeriert, daß es Kriterien gäbe, die die Eingaben eindeutig „im Sinne“ oder „nicht im Sinne“ zuordnen ließe. Die besondere Qualität der Eingabe, Auslöser eines Aushandlungsprozesses zu sein, steht quer zu einer binären Zuordnung des Ergebnisses. Insofern sind diese Zahlen höchstens als Näherungswerte zu betrachten, die einen Einblick in die Wichtung ihres Erfolgs in bezug auf einzelne Themen in Relation zu allen Eingaben gewährt.

Wichtige Faktoren, die den Erfolgsgrad beeinflussen konnten, waren neben dem Anliegen das Territorium (Verteilungsunterschiede von Ressourcen), der historische Zeitpunkt (50er oder 70er Jahre, vor oder nach einer Wahl usw.) und der Adressat selbst (soziale Zugehörigkeit, Selbstdarstellung usw.). Darauf soll im zweiten Teil dieser Arbeit, in dem die individuellen Handlungsstrategien untersucht werden, noch ausführlich eingegangen werden.

Die statistische Auswertung der Eingabe gestattete einen Eindruck darüber, in welcher Quantität die Bevölkerung die Eingabe nutzte und welchen historischen Verlauf die Entwicklung von thematischen Schwerpunkten nahm. Es ließen sich hinsichtlich der Eingabeninhalte außerdem soziale und regionale Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen nachweisen.

Die Statistik erlaubt jedoch noch keine Aussagen über die tatsächliche Bedeutung der Eingabe als Instrument der Konfliktbewältigung. Offen geblieben ist auch, mit welchen individuellen Handlungsstrategien, welchen Zielen und Vorstellungen Eingaben geschrieben wurden. Um also die Rolle und Funktion von Eingaben in der Gesellschaft angemessen bewerten zu können, soll im Folgenden die Perspektive der Eingabenschreiber untersucht werden.

4. Die Eingabekultur

Exemplarisch sollen in diesem Kapitel verschiedene Zugänge zur inhaltlichen Analyse von Eingaben entwickelt werden. Ziel dabei ist es, die Potenzen und Grenzen der Eingaben als Quelle anhand von Fallbeispielen darzustellen. Eine erschöpfende Analyse historisch-territorialer oder sozialer Besonderheiten und Verläufe kann hier nicht geboten werden. Vielmehr geht es darum, eine erste wissenschaftliche Einschätzung des Aussagewerts der Quelle vorzunehmen. Dies soll auf zwei Ebenen geschehen:

1. Durch eine linguistisch-hermeneutische Untersuchung der rhetorischen Strategien der Individuen zur Durchsetzung ihrer Interessen.
2. Durch eine Untersuchung der narrativen Inhalte. Dabei werden zum einen in einer mikrohistorischen Studie die kommunikativen Strukturen zwischen Bürgern und Institutionen anhand eines kleinen Ortes untersucht und zum anderen die in den Eingaben festgehaltenen alltagsweltlichen Erfahrungen rekonstruiert.

Diese Analysen verstehen sich als methodologische Versuche, die in Ansätzen vorführen sollen, welche Potenzen die Quelle für historische Darstellungen der DDR haben kann. Hier werden mehr Fragen für zukünftige Forschung aufgeworfen als fertige Ergebnisse präsentiert.

Anders als sonstige Überlieferungen der Verwaltung bieten sich Eingaben explizit für erfahrungs-, mental-, und kulturgeschichtliche Untersuchungen zur DDR an. Sie enthalten Informationen über Konsumverhalten, Wohnungssituation, soziales Verhalten, Konflikte mit dem Staat, mentale Veränderungen, Probleme und Wünsche usw., wie keine andere Quelle dieser Zeit. Anlaß für das Schreiben einer Eingabe waren Differenzen zwischen den eigenen Vorstellungen von Normalität und der erlebten Umwelt. Darüberhinaus läßt sich ablesen, inwieweit die Bürger sich mit der Gesellschaft identifizierten bzw. abgrenzten. Mich interessierte in diesem Zusammenhang insbesondere, wie die Eingabe als Mittel der Konfliktartikulation und -austragung eingesetzt wurde und mit welchen Strategien die Individuen versuchten, ihre Interessen gegenüber dem Staat bzw. der Verwaltung durchzusetzen.

Im Unterschied zu heutigen Befragungen von Zeitzeugen stellen Eingaben eine der wenigen zeitgenössischen Quellen dar, die nicht durch spätere Erfahrungen und gesellschaftliche Umbrüche überlagert wurden oder in neue Kontexte eingebunden eine retrospektive Umdeutung erfahren haben.

4. 1. Die Eingabe als Quelle

Wie jede Quelle hat auch die Eingabe ihre Besonderheiten, die es bei der Analyse zu beachten gilt. Diese Besonderheiten sollen zunächst vorgestellt, und Schlußfolgerungen für das methodische Vorgehen gezogen werden.

Für diesen Teil der Arbeit wurden Eingaben aus dem Zeitraum zwischen 1945 und 1989 an die Verwaltungseinrichtungen der Stadt Karl-Marx-Stadt/Chemnitz, die Staatssicherheit Karl-Marx-Stadt, an die SED-Bezirksleitung Karl-Marx-Stadt sowie an den Bürgermeister der Gemeinde Euba, einem eingemeindeten Nachbarort von Chemnitz ausgewählt. Ergänzend dazu wurden Eingaben an den Bürgermeister und an die Abteilung Handel und Versorgung Berlin, an die Fernsehsendung PRISMA beim Deutschen Fernsehfunk⁴²² untersucht. Es wurden 687 Akten bearbeitet, die Eingaben enthielten. Oftmals sind neben dem eigentlichen Anschreiben die kompletten Vorgänge überliefert. Sie wurden in die Untersuchung einbezogen.

Zur Überlieferung der Eingaben in den Archiven

Da Eingaben nicht systematisch gesammelt wurden, ist die Überlieferung in den einzelnen Archiven sehr unterschiedlich. Normalerweise wurden Eingaben nach fünf Jahren kassiert. Doch selbst dafür reichten oft nicht die Kapazitäten, die Massen zu bewältigen. Der Quellenbestand der Eingaben in den Archiven ist daher in hohem Maße vom Zufall abhängig. Es gab zwar Empfehlungen, wie Eingaben zu archivieren seien, in der Praxis erwies sich dies jedoch oft als nicht zu bewältigende Aufgabe. So erschien 1967 in der Zeitschrift ARCHIVMITTEILUNGEN ein Aufsatz zur „Wertermittlung von Eingaben der Bürger“. Ziel des Aufsatzes war es, ein Modell für die Archivierung der Eingaben zu entwickeln. Als besondere Schwierigkeit stellte sich die Aufgabe dar, aus dem gewaltigen Eingabenaufkommen eine bestimmte „repräsentative“ Menge zu selektieren:

„Die Zahl der in den Staats- und Wirtschaftsorganen der Deutschen Demokratischen Republik auf den verschiedenen Ebenen zur Bearbeitung gelangenden Eingaben der Bürger ist recht beachtlich, und dementsprechend ist auch der Anteil des Eingabenschriftgutes in vielen Verwaltungsarchiven relativ hoch.
(...)“

422 Siehe auch: Merkel, Ina (Hg.), 1998.

Die Eingaben der Bürger und das mit ihrer Bearbeitung entstehende Schriftgut werfen für die Verwaltungsarchive hinsichtlich der Wertermittlung Probleme auf, deren Lösung an Hand der als 'Anleitung zum Handeln' aufzufassenden Grundsätze der Wertermittlung in Angriff genommen werden kann und muß. (...)

Wie alles Schriftgut besitzen auch die Eingaben der Bürger einen praktischen Wert, dem mit der befristeten Aufbewahrung im zuständigen Verwaltungsarchiv Rechnung getragen wird. Die Aufbewahrungsfrist sämtlicher Eingaben beträgt im allgemeinen fünf Jahre. Über den praktischen Wert hinaus besitzen Eingaben der Bürger jedoch auch einen historischen Wert, da sie eine Widerspiegelung der in der jeweiligen Periode des sozialistischen Aufbaus vor sich gegangenen gesellschaftlichen Veränderungen, des Wachstums, der schöpferischen Aktivität der Werktätigen sowie auch zeitweiliger persönlicher Schwierigkeiten einzelner Bürger darstellen. Für den Historiker und Soziologen, der die auf dem Territorium der DDR nach 1945 verlaufene Entwicklung, insbesondere auch die bewußtseinsmäßige Veränderung der Menschen, erforschen und darstellen will, bieten sich die Eingaben der Bürger als nicht zu unterschätzende archivalische Quelle zur Abrundung einschlägiger Aktenstudien an. Aus diesen Gründen und nicht zuletzt wegen der räumlichen Begrenztheit der Magazine der Staatsarchive können nicht sämtliche Eingaben archiviert werden. Deshalb bedarf es einer exakten Ermittlung des historischen Wertes der Eingaben, d.h., es ist festzustellen, welche Eingaben für die jeweilige Etappe der sozialistischen Entwicklung besonders charakteristisch sind und wie viele von ihnen dauernd aufbewahrt werden sollten.⁴²³

Bereits 1967 war man sich also offenbar über den historischen und wissenschaftlichen Wert von Eingaben im Klaren. Da die Kassation von Eingaben nicht nach einem vereinfachten Verfahren erfolgen sollte, hätte sich – folgte man der Empfehlung – ein hoher Archivierungsaufwand ergeben:

„Das Eintragen der einzelnen Eingaben (-betreffe) in die Kassationsanträge ist für den Verwaltungsarchivar äußerst zeitraubend und daher arbeitsökonomisch wohl kaum vertretbar, und zum anderen hätte beim summarischen Aufführen ganzer Akteneinheiten von Eingaben der über die Kassationsanträge entscheidende Mitarbeiter kaum Anhaltspunkte über historisch besonders wertvolle Einzelvorgänge.“⁴²⁴

Deshalb schlug der Autor vor, einen Schriftgutkatalog für Eingaben zu erarbeiten, d.h. Sachgebieten zusammenzustellen, auf die sich Eingaben beziehen könnten. Folgende Struktur erachtete er als geeignet, die Themen der Eingaben abzubilden:

423 Kolbe, G., 1967, S. 142-143.

424 Ebenda, S. 142.

Wohnungswesen	Landwirtschaft
Industrie	Bauwesen
Handwerk/Gewerbe	Handel und Versorgung
Gesundheits- und Sozialwesen	Berufsausbildung
Fortbildung	Verkehrswesen
Finanzen	Arbeitsgericht
Justiz	innere Angelegenheiten
auswärtige Angelegenheiten	

Weiterhin meint Kolbe, daß von den Eingaben eine unterschiedliche Aufbewahrungquote festzusetzen sei, die sich – entsprechend Bedeutung und Eingabenhäufung in der betreffenden Materie – von etwa 5 bis 15 Prozent bewegen könnte. Eingaben zu Wohnungsangelegenheiten sollten jedoch wegen ihrer Häufigkeit nur zu 5 Prozent aufbewahrt werden.

Mit einer Periodisierung der Geschichte der DDR und einer Modifizierung der Aufbewahrungsquoten sollte dem Wandel der Eingabenprobleme Rechnung getragen werden. Mit dieser Vorgehensweise sollte ein repräsentativer Querschnitt erzeugt werden.⁴²⁵

Die Archivierungswürdigkeit der Eingaben – wäre man Kolbes Aufsatz gefolgt – hätte sich an den jeweiligen grundlegenden Vorstellungen der gesellschaftlichen Entwicklung der DDR aus der Sicht der jeweiligen Archivare orientiert. Dies hätte einen Einfluß auf die überlieferten Inhalte gehabt. Damit wäre der Archivar zum Verwalter von Geschichte geworden, was er ja ohnedies in einem großen Maße ist.

Abgesehen davon, daß das vorgeschlagene Archivierungsmodell meines Wissens nur ein Modell blieb, dokumentiert dieser Aufsatz grundlegende Vorstellungen der Eingabenarchivierung. Besonders beachtenswert ist dabei, welcher Aussagewert den Eingaben bereits in den 60er Jahren bescheinigt wurde.

In der Praxis sah die Eingabenarchivierung anders aus. Die Eingabemengen, die von den Behörden an die Archive weitergegeben wurden, konnten von den Archivaren kaum bewältigt werden. Die Anregungen Kolbes, die Eingaben zu katalogisieren, wurde schon in den 60er Jahren nicht berücksichtigt. Jedenfalls sind sämtliche vom Verfasser untersuchten Eingaben nach der Provenienz und nicht nach Kolbes „Sachgebietskatalog“ archiviert. Da es keine

425 Ebenda, S. 143.

genaue Archivierungsvorschrift für Eingaben gab, ist die Eingabenüberlieferung in den Archiven sehr unterschiedlich.

Ein Ende der Eingabekatalogisierung ist auch 1998 noch nicht in Sicht. In den Archiven liegen große Mengen noch nicht eingearbeiteter Aktenbestände mit Eingaben.

Für die vorliegende Arbeit hat das Stadtarchiv

Archiv	Eingaben an
Stadtarchiv Dresden	Stadtverordnetenversammlung; Dezernat Innere Verwaltung; Dezernat Wirtschaft und Arbeit; Dezernat Handel und Versorgung; 1. Stellvertreter des OB (Bürgerberatungs- und Eingabenstelle) 1953 — 1985
Stadtarchiv Neubrandenburg	Inneres 1968-1981; Handel und Versorgung 1969-1982; Wohnungswirtschaft 1971-1977; Oberbürgermeister 1977-1986; Werterhaltung 1978-1987; Eingabenbeantwortung 1979; Verkehrs- und Nachrichtenwesen 1970-1975; Umweltschutz, Wasserwirtschaft, Erholungswesen 1974-1990; Stadtbauamt 1970-1979; örtliche Versorgungswirtschaft 1968-1980; Finanzen und Preise 1975; Volksbildung 1977-1987; Gesundheits- und Sozialwesen 1981; Kultur 1965-1977; Jugendfragen, Körperkultur und Sport 1973-1978
Stadtarchiv Suhl	Oberbürgermeister 1967-1990; Stellvertreter des Bürgermeisters 1953-1971; Sekretariat des Rates 1953-1988; örtliche Versorgungswirtschaft 1967-1984; Energie, Transport, Verkehr- und Nachrichtenwesen 1968-1988; Handel und Versorgung 1966-1985; Kultur 19.55-9080; Jugend, Körperkultur und Sport, 1967-1980
Stadtarchiv Leipzig	Oberbürgermeister 1971-1989; Wohnungspolitik 1971-1989; Gesundheitswesen 1971-1989; Handel und Versorgung 1971-1989; öffentliche Versorgungswirtschaft 1971-1989
Stadtarchiv Rostock	Wohnungsbau (100 Akteneinheiten) unaufgeschlossene Akteneinheiten (ca. 500); Volksbildung (15 Akteneinheiten); Kultur (6 Akteneinheiten)
Stadtarchiv Gera	Eingaben an verschiedene Abteilungen 1966-1989 (zum Teil noch nicht gesichtet)
Stadtarchiv Magdeburg	Öffentliche Versorgungswirtschaft, Inneres, Stadtbauamt, Gesundheitswesen, Energie, Wohnungswirtschaft, Sekretär des Rates, Stadtbezirksbürgermeister, Erster Stellvertreter 1970-1989
Stadtarchiv Jena	Erster Stellvertreter des OB 1972-1981; Gesundheits- und Sozialwesen 1979-1980; Hygieneinspektion 1972-1976; öffentliche Versorgungswirtschaft 1966-1967; Wohnungspolitik und -wirtschaft 1984-1985; Inneres 1982-89
Stadtarchiv Zwickau	Inneres 1983-1990; andere Abteilungen nur in geringem Umfang
Stadtarchiv Erfurt	Stadtbauamt; Inneres; Kultur; örtliche Versorgungswirtschaft; Handel und Versorgung; Gesundheits- und Sozialwesen (bis auf Stadtbauamt nur 80er Jahre)
Landesarchiv Berlin	Kuriosa 1945-50, OB 1945-53, 1978, 1982-89; Handel und Versorgung 1950-51, 1957-59, 1969-76, 1983-89
Stadtarchiv Schwerin	Inneres 1961-1966 und 1970-1982; Finanzen 1961-1965; Bauwesen siebziger und achtziger Jahre; Wohnungsbaupolitik 1982, Antragsteller mit den Anfangsbuchstaben „D“ 1984-1986; Oberbürgermeister 1945-1989

Tabelle 1. Übersicht über die Bestände an Eingaben ausgewählter Stadtarchive.

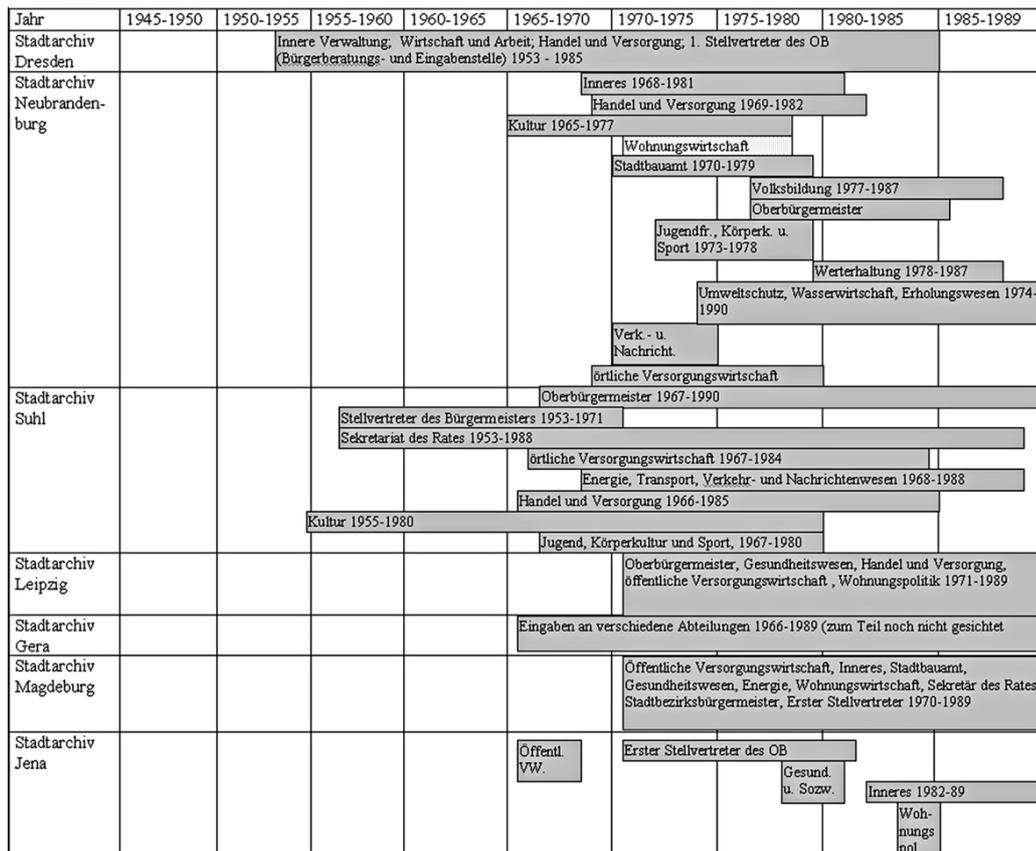


Diagramm 1. Eingabenbestände ausgesuchter Stadtarchive nach Provenienz.

chiv Chemnitz beträchtliche Anstrengungen unternommen, bestimmte Eingabenbestände zügig einzuarbeiten.⁴²⁶

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Bestand der Eingaben in den Stadtarchiven einiger ausgewählter Bezirksstädte der DDR.⁴²⁷

Das Diagramm 1 führt schematisch den Eingabenbestand einiger Stadtarchive nach Jahr und Provenienz auf. Ab Mitte der 60er Jahre nehmen die Eingabenüberlieferungen zu, was auf das neue Eingabengesetz von 1961 zurückzuführen ist. Bis 1989 wurde kaum Zeit gefunden, diese Aktenbestände zu kassieren. Nach 1989 wurde klar, welchen Wert ein geschlossener Bestand an Eingaben für die DDR-Geschichte haben würde. Bestände wurden meines Wissens dann nicht mehr kassiert.

Quellenauswahl

Für die qualitative Eingabenanalyse wurden vor allem Eingaben an den Bürgermeister und die Abteilungen Handel und Versorgung und Inneres beim Rat der Stadt Chemnitz/Karl-Marx-Stadt und der Gemeinde Euba ausgewertet. Für die Gemeinde Euba wurde der gesamte Eingabenbestand von 1951 bis 1989 als geschlossenes Konvolut analysiert.

Eine natürliche Beschränkung erfolgte zunächst durch den tatsächlichen Quellenbestand des Chemnitzer Stadtarchives. Das Diagramm 2 gibt einen schematischen Überblick über die Eingabenbestände im Stadtarchiv Chemnitz nach der Provenienz. „Handel und Versorgung“ sowie „Bürgermeister“ sind die am besten überlieferten Bestände. Daher wurden sie auch für die qualitative Untersuchung ausgewählt.

Jahr/Institution	1945-1950	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1989
Bürgermeister	■		■	■	■	■	■	■	■
1. Stellv. Bürgermeister			■	■	■	■	■	■	■
Handel und Versorgung	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Inneres		■	■	■	■	■	■	■	■
Rat der Stadt		■	■	■	■	■	■	■	■
Volksbildung		■	■	■	■	■	■	■	■
öffentl. Versorgungswirt.		■	■	■	■	■	■	■	■
Kultur			■	■	■	■	■	■	■
Gesundheit			■	■	■	■	■	■	■
Wohnungswirtschaft			■	■	■	■	■	■	■
Stadtbauamt			■	■	■	■	■	■	■
Körperk. und Sport			■	■	■	■	■	■	■
Verkehr, Straße, Wasser.	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Diagramm 2. Überblick über die Eingabenbestände des Chemnitzer Stadtarchivs nach Provenienz.

426 Besonders Birgit Schubert ist zu danken, die mit großem Einsatz oft auch „außer der Reihe“ immer wieder Eingaben für die Untersuchung zugänglich machte.

427 Die Angaben geben einen groben Überblick und erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

Die Eingaben an Handel und Versorgung geben einen hervorragenden Einblick in die Versorgungsprobleme der Stadt und die Strategien der Bürger, sich zu versorgen. Hierher verirrten sich nur sehr selten Eingaben zu anderen Themen. Die Eingaben an den Oberbürgermeister sind dagegen thematisch vielfältiger. Häufig wurden sie an die tatsächlich zuständigen Institutionen weitergeleitet, so daß das Originalanschreiben oft nicht mehr überliefert ist. Der Oberbürgermeister wurde in den Eingaben als oberste Instanz der Stadt angeschrieben. In einer Eingabe aus dem Jahre 1963 wurde er sogar als „Staatsoberhaupt meiner Vaterstadt“ betitelt.⁴²⁸ Er sollte, über den einzelnen Abteilungen stehend, die an ihn getragenen Probleme klären. Dies machte auch das Spezifische der Eingaben an ihn aus. Die Überlieferungen zu „Inneres“ beschränken sich im Wesentlichen auf die 60er und 70er Jahre. Gegenüber anderen Eingaben unterscheiden sich diese Eingaben grundsätzlich in ihren Themen (Deutsch-deutsche Fragen, Ausländer, Arbeitsplatzwechsel, VVN-Fragen, Namensgebungen usw.). In vielen Diskussionen im Vorfeld dieser Arbeit kam immer wieder die Frage auf, inwiefern spezifische Eingabeninhalte Einfluß auf Erfolg und Mißerfolg der Eingabe hatten. Es wurde vermutet, daß Eingaben an Inneres aus den verschiedensten Gründen immer als besonders konfliktrichtig eingeordnet wurden. Als Gegenpol zu den anderen Eingaben wurden daher die Eingaben an „Inneres“ trotz ihrer fragmentarischen Überlieferung mit einbezogen. Interessanterweise fanden sich gerade bei den Eingaben an Inneres, neben den das System in Frage stellenden Eingaben, auch solche, in denen andere Bürger denunziert wurden, weil sie sich nicht an die Ordnung halten würden. Ein Auszug aus der verwaltungsinternen Bewertung der an Inneres im IV. Quartal 1964 geschriebenen Eingaben belegt dies:

„Einen dritten Schwerpunkt stellen Eingaben solcher Bürger dar, die mit dem Verhalten anderer Bürger, die sich nicht oder wenig in die sozialistische Gesellschaft einfügen, nicht einverstanden sind. Darunter sind in erster Linie solche Bürger zu verstehen, die nicht regelmäßig der Arbeit nachgehen, bzw. die Arbeit bummeln. Bei der Bearbeitung dieser Eingaben wird eng mit den Betrieben zusammengearbeitet und gegebenenfalls entsprechende Erziehungsmaßnahmen eingeleitet.“⁴²⁹

In den Eingaben ging es dabei hauptsächlich um Beschwerden über asoziales Verhalten, das als Zumutung für ganze Hausgemeinschaften emp-

428 SAC, 11280, Bl. 136-137.

429 SAC, 11283, Bl. 2.

Jahr/Instituion	1945-1949	1950er	1960-1963	1969-1971	1975-1979	1980-1989
Abteilung Inneres		1409	1431, 11281, 10722, 11280-3, 10720-2	160037, 10864, 11280	188615, 11280, 11280	11508, 234219
Handel und Versorgung	5591	5591, 10727, 1006	10729, 10684, 10659, 1921	6112, 11543, 11279	10687, 10651, 10668, 10652,	10656, 10658, 10653, 10667
Oberbürgermeister	56, 7966, 5778	96, 104, 141, 206, 134, 1511, 5372, 350	2745, 2687, 6154,	3094, 3118 A-G, 3094, 3119-21, 1667-72, 3648-9	1671, 1667-80, 2726, 2732	2727, 3630-6, 8040
Euba		Vorl. Sig.	Vorl. Sig.	Vorl. Sig.	Vorl. Sig.	Vorl. Sig.

Tabelle 2. Verwendete Akten an Handel und Versorgung, den Oberbürgermeister und an die Abteilung Inneres (Inneres) beim Rat der Stadt Chemnitz / Karl-Marx-Stadt sowie an den Rat der Gemeinde Euba (vorläufige Signatur).

funden wurde. Nächtlicher Lärm, stinkende Wohnungen, Belästigungen bis zu tätlichen Angriffen auf Hausbewohner wurden in den Eingaben geschildert. Die Eingaben waren jedoch relativ wirkungslos, solange keine rechtlich relevanten Anzeigen bei der Polizei eingingen. Diesen Schritt, Anzeige zu erstatten, gingen die Mitbewohner meistens aber nicht.

Die Tabelle 2 zeigt die einzelnen Jahrgänge und Signaturen der verwendeten Eingaben aus dem Chemnitzer Stadtarchiv. Sie macht deutlich, daß die Eingabenüberlieferung – ähnlich wie in der gesamten DDR – sich ab den 60er Jahren stark verbesserte. Gerade die Eingaben an den Bürgermeister sind besonders reichhaltig überliefert.

Methodisches Vorgehen

Die überlieferten Eingabemengen machten es notwendig, zu selektieren. Neben der Überlieferung gibt es eine Reihe weiterer Besonderheiten, die die Eingabe als Quelle auszeichneten. Diese Charakteristika sollen in Stichpunkten vorgestellt werden, da sie für die Selektion und Analyse der Eingaben Bedeutung haben:

Die Absender von Eingaben können nur selten sozial eingeordnet werden. Auch das Alter der Absender läßt sich nur in Ausnahmefällen rekonstruieren. Dagegen läßt sich fast immer das Geschlecht feststellen. Obwohl bei den meisten Eingaben der komplette Briefverkehr erhalten ist, läßt sich kaum ersehen, inwiefern der Adressat befriedigt wurde. Diese Eigenschaften setzten der Interpretation von Eingaben gewisse Grenzen.

Die Eingaben werden mit ähnlichen Methoden wie sie die Oral History praktiziert untersucht, weil sich beide Quellen – Briefe und lebensgeschichtliche Erzählungen – in vielerlei Hinsicht ähneln. Auch hier werden

oft Geschichten mit Pointen erzählt, die an Erklärungsmuster geknüpft sind. Wie biographische Interviews legen sie die exemplarische, qualitative Auswertung nahe. Mit Hilfe der Gegenüberstellung von extremen Positionen kann die Bandbreite von Handlungsspielräumen und Grenzen in einem bestimmten historisch-territorialen Raum verdeutlicht werden. Die Eingaben ermöglichen einen schlaglichtartigen Zugang zu spezifischen alltagsrelevanten Situationen und Verhältnissen. Ihre Analyse gestattet es, den Handlungsspielraum der Individuen zu umreißen. Zugleich lassen sich die Grenzen individueller Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse markieren.

Somit steht der Wert einzelner Eingaben im engen Zusammenhang zu den erzählerischen Fähigkeiten der Autoren. Originalität, der Umfang der Erzählung sowie die typische oder untypische Bearbeitungsform der Eingaben waren daher wesentliche Kriterien, nach denen die einzelnen Eingaben für die qualitative Auswertung extrahiert wurden.

Die computergestützte Erfassung der Eingaben

Die untersuchten Eingaben wurden computergestützt erfaßt. Für die qualitative Eingabenanalyse wurde der komplette Eingabentext und – so vorhanden – das Antwortschreiben aufgenommen. Außerdem wurden folgende Daten erfaßt:

- der Eingabengrund in Stichworten
- das Alter
- das Geschlecht und die Tätigkeit des Eingabenschreibers
- der Erfolg der Eingabe
- an wen die Eingabe gerichtet und von wem sie beantwortet wurde
- die Anzahl der Tage bis zur Beantwortung der Eingabe (Zwischenbescheid wurde auch gewertet)
- ob handschriftlich oder mit Schreibmaschine geschrieben

und eine Klassifizierung der Eingabe in:

- Drohung
- Denunziation
- gesellschaftliches Anliegen
- privates Anliegen
- Ventil oder kommunales Anliegen (Mehrfachbelegungen möglich)

Die Durchsicht der Eingaben ergab, daß sich bestimmte formale Elemente wiederholen. In diesem Sinne wurden 15 Textelemente aus den ausgewer-

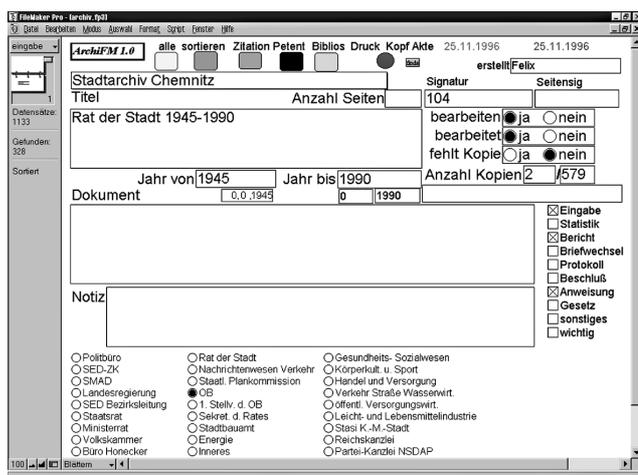


Abbildung 1. Oberfläche der Archivdatenbank

Notwendigkeit, der Bezug auf eine dritte Autorität (auf eine gesellschaftliche Norm oder Moral), der Beschwerdegrund, das Gerücht, das Forum für das Gerücht, wer hat Schuld, was wäre normal und die Schlußformel. Textelemente aus den Eingaben wurden einer Kategorie zugeordnet, um so eine übersichtliche Struktur zu erhalten, die mit den oben beschriebenen Kategorien korreliert werden kann.

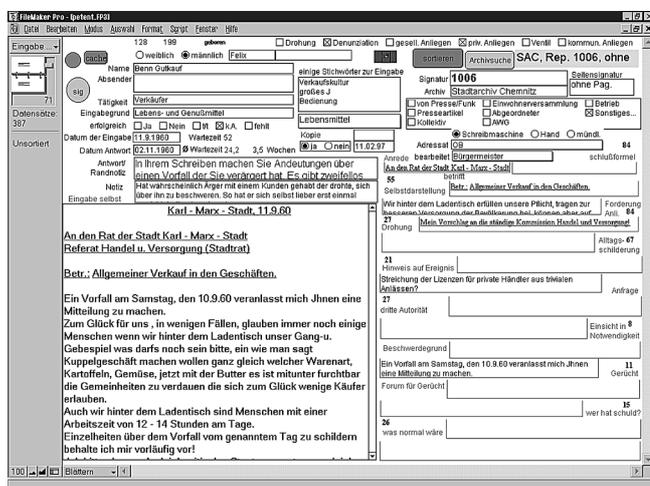


Abbildung 2. Petent-Datenbank

1.200 Signaturen zu eingabenrelevanten Themen aus zehn Archiven erfaßt. Wie die Abbildung der Benutzeroberfläche zeigt, sind neben der Signatur, dem Archiv, dem behandelten Zeitraum der Akte, der Anzahl der Kopien auch die Provenienz der einzelnen Akten erfaßt. Außerdem kann in einer Stichwortliste die grobe inhaltliche Zuordnung der Inhalte markiert werden.⁴³⁰ Eine Knopfleiste erlaubt das bequeme Springen zwischen den einzelnen Dateien.

teten Eingaben extrahiert, die auf die besondere Struktur der Eingabe verweisen. Das sind im Einzelnen:

die Anrede, der Betreff, die Selbstdarstellung, die Forderung/das Anliegen, die Drohung, die Alltagsschilderung, der Hinweis auf ein Ereignis, die Anfrage, die Einsicht in die

Für die Eingabenerfassung wurden unter FileMaker mehrere Datenbanken entwickelt. In dieser Arbeit sollen die zwei wichtigsten vorgestellt werden. Die erste Datenbank – Archiv – dient dazu, sämtliche benutzte Archivakten aufzunehmen. In der Archivdatei wurden mehr als

In einer zweiten Datei – Petent – wurden die einzelnen Eingaben erfaßt. Neben den allgemeinen Angaben zur eingabenschreibenden Person (Alter, Geschlecht, Tätigkeit, Eingabe mit Hand oder Schreibmaschine geschrieben), den Angaben zum Adressaten (Adressat, wer hat die Eingabe tatsächlich bearbeitet, wieviel Tage bis zur Beantwortung vergehen) werden auch alle relevanten Angaben zur Eingabe selbst erfaßt. Der Erfolg (Ja/Nein/teils teils/keine Angaben), der Eingabentyp (Drohung/Denunziation/gesellschaftliches Anliegen/privates Anliegen/Ventil/kommunales Anliegen), ob eine Kopie der Eingabe vorhanden ist, der Eingabentext selbst und die einzelnen Textelemente – auf die bereits eingegangen wurde – sind hier registriert.

Vorüberlegungen zur Auswertung

Die notwendige Eingabenselektion, die diskontinuierliche Eingabenüberlieferung und die Beschränkung der Eingaben auf die Stadt Karl-Marx-Stadt und die Gemeinde Euba lassen nur in sehr begrenztem Maße quantitative Untersuchungen der erfaßten Eingaben zu. So reizt es zwar zu mutmaßen, warum für den gesamten Zeitraum der 50er Jahre nicht eine Textpassage mit einer Drohung überliefert ist: Doch kann dies schon an der spärlichen Eingabenüberlieferung der 50er Jahre selbst liegen (siehe Tabelle auf S. 246). Reihungen, Häufungen, Korrelationen usw. aus den Eingaben zu selektieren, ist verlockend, doch ist das vorhandene Material für diese Form der Analyse unzureichend repräsentativ, da die Auswahl nach der Logik der Verfügbarkeit und Brauchbarkeit und nicht nach der tatsächlichen (oder angenommenen) Häufigkeit bestimmter Eingaben erfolgte. Die qualitative Analyse wird durch die Menge der aufgenommenen Eingaben kompliziert. Die einzelnen Textelemente lassen sich nicht in gleicher Form auswerten, da die dahinter stehenden Fragestellungen, die tatsächliche Häufigkeit der Textelemente und die inhaltliche Reichweite dieser Elemente in den Eingaben zu disparat sind. In der Analyse wird deshalb eine Auswahl bestimmter Textelemente separat vorgestellt und analysiert.

430 Hierbei handelt es sich um die Stichworte: Eingabe, Statistik, Bericht, Briefwechsel, Protokoll, Beschluß, Anweisung, Gesetz, sonstiges und wichtig.

4. 2. Die rhetorische Dimension in den Eingaben

In den Eingaben finden sich – mehr oder weniger ausgeprägt – bestimmte wiederkehrende Textmuster.⁴³¹ Es sind rhetorische Kompositionen, die alle darauf abzielen, die Eingabe erfolgreich zu gestalten. Sie korrespondieren miteinander und unterstützen in der Semantik der Eingabe die Darstellung des Problems und ordnen es in einen gesellschaftlichen Kontext ein. Unter rhetorischen Kompositionen sollen daher individuelle Strategien beim Schreiben einer Eingabe verstanden werden, die darauf gerichtet sind, den Adressaten von der Richtigkeit der eigenen Auffassung, Wahrnehmung usw. zu überzeugen und sogar zum Handeln im Sinne des Absenders zu motivieren.

Mit dem Begriff der rhetorischen Komposition sollen in dieser Arbeit zwei Untersuchungsebenen abgebildet werden, die linguistische und die hermeneutische. Beide Ebenen stehen in enger Beziehung zueinander und wurden von den Eingabenschreibern zumeist unbewußt im wahrsten Sinne des Wortes komponiert.

Auf der linguistischen Ebene geht es um die Untersuchung der tatsächlichen rhetorischen Figuren, die in den Eingaben verwendet wurden. Eine rhetorische Komposition kann eine, zumeist aber mehrere rhetorische Figuren enthalten. Das sind erstens rhetorische Figuren des lexikalischen Bereichs, die Tropen. Zu ihnen gehören vor allem Metaphern, Hyperbeln, Rhetorische Fragen oder die Ironie. Zweitens enthalten Eingaben rhetorische Figuren des kompositorischen Bereichs. Hierzu sind vor allem Vorgriffe, Rückgriffe oder Exkurse hervorzuheben. Drittens und schließlich sind in den Eingaben auch rhetorische Figuren des argumentatorischen Bereichs zu finden. Sie sind die am häufigsten verwendeten rhetorischen Figuren. Zu ihnen gehören insbesondere das Beispiel, das Zugeständnis, der Vergleich und die Sentenz.⁴³²

Die linguistische Ebene spielt für die Interpretation und die Bewertung der Darstellungen in den Eingaben eine wichtige Rolle. Auf dieser Ebene läßt sich die WIE-Frage stellen: Wie geht der Eingabenschreiber vor? Sie gestattet Rückschlüsse über Intentionen, Brechungen, Zwischentöne oder – wie bei der Ironie – gegenteilig Intendiertes.

Zweitens können rhetorische Kompositionen hermeneutisch untersucht werden. Dabei geht es im weitesten Sinne darum, welche gesellschaftli-

431 Siehe S. 249 ff.

chen Kontexte bzw. individuellen Erfahrungen in den Eingaben reflektiert werden. Dabei stellt sich zum einen die Frage, auf welche Werte, Normen und gesellschaftliche Realitäten und Visionen sich die Eingabenautoren bezogen. Daraus lassen sich Rückschlüssen auf die Wahrnehmung gesellschaftlicher Konstitutionen ziehen. Zum anderen ist die Frage zu stellen, wie und warum diese Bezüge auf Normen und Werte eingesetzt wurden. Hier sind die Brüche zu berücksichtigen, die dadurch entstanden, daß bestimmte Norm- und Wertvorstellungen strategisch zur Durchsetzung individueller Interessen eingesetzt wurden. Diese Ebene bildet den Schwerpunkt bei der Untersuchung der rhetorischen Kompositionen.

Verfolgt man die Entwicklung der Eingaben seit der unmittelbaren Nachkriegszeit bis 1989 lassen sich Tradierungen eingesetzter rhetorischer Kompositionen feststellen. Ihre Tradierung und ihre massenhafte Verbreitung in allen sozialen Schichten gestatten es, von einer Kultur des Eingabenschreibens zu sprechen.

Einige dieser rhetorischen Kompositionen sollen im nun folgenden Abschnitt exemplarisch untersucht werden: Es sind die **Rollenzuweisung**, die **Selbstdarstellung**, der **Bezug auf Normen und Werte**, die **Einsicht in die Notwendigkeit** und die **Drohung**.

Zu bemerken ist, daß der überwiegende Teil der Eingaben nach dem Muster „Anschreiben“, „Problemschilderung“ und „Danksagung“ geschrieben wurden. Für die Analyse wurden Schreiben ausgewählt, die über dieses Grundmuster hinausgehen. Nachdem ca. 10.000 Eingaben⁴³³ gesichtet wurden, entstand ein ungefähres Bild vom Inhalt und der Bearbeitung der Eingaben. Bei der Auswahl mußte jede Eingabe zumindest überflogen

432 **Metapher**: Schein-Synonym, es wird ein Wort mit einer übertragenen Bedeutung eingesetzt; **Hyperbel**: Übertreibung des Ausdrucks, Pointieren, Schockeffekt herbeiführen; **Rhetorische Frage**: Frage, auf die keine Antwort erwartet wird und meist als Frage verkleidete Behauptung eingesetzt wird; **Ironie**: das Gegenteil dessen zu sagen, was man meint; **Vorgriff**: In der Chronologie einer Ereignisabfolge wird ein Ereignis vorweg angedeutet, um Spannungen zu erhöhen; **Rückgriff**: Form der erinnernden Wiederholung, Zusammenfassen; **Exkurs**: hier als abschweifende Abhandlung, mit dem Ziel, das Anliegen in einem neuen Kontext zu betrachten; **Beispiel**: Darstellung einer Tatsache, die die eigene Feststellung/Behauptung untermauern soll; **Zugeständnis**: dem Adressaten psychologisch entgegenzukommen, ohne tatsächlich eigene Interessen aufzugeben; **Vergleich**: Veranschaulichen eines Sachverhaltes, um gesagtes stärker zu verdeutlichen; **Sentenz**: Verwendung eines Ausspruchs (Sprichwort, Autorität etc.), um die eigene Behauptung zu stärken. (siehe auch Schlüter, Herrmann, 1997, S. 22-47.)

433 Hier wird von ca. 20 bis 30 Eingaben pro Signatur ausgegangen. Insgesamt wurden über 500 Eingabenakten gesichtet.

werden. Dadurch entwickelte sich mit der Zeit ein bestimmter Eindruck. Dieser Eindruck ist zwar nicht statistisch repräsentativ, er erlaubt aber ein gewisses Maß – wenn auch ein sehr subjektives – an quantitativen Erfahrungen in die Analyse einfließen zu lassen.

Der Untersuchungsansatz besteht darin, zu versuchen, mögliche Extreme aufzuspüren und einander gegenüberzustellen. Im Idealfall würde es so möglich werden, die Bandbreite der in den Eingaben verfaßten Inhalte und rhetorischen Elemente herauszuarbeiten. Innerhalb dieser Grenzen bewegen sich die Eingaben.

Um dem Leser einen ersten Eindruck vom Zusammenwirken verschiedener rhetorischer Figuren (in Klammern kursiv dargestellt) und Kompositionen zu vermitteln, soll vorab eine Eingabe komplett vorgestellt werden.

Frau L. schrieb erfolgreich im Dezember 1963 an den Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, Abteilung Handel und Versorgung wegen der Kartoffelversorgung.

„Während der Weihnachtsfeiertage war ich bei meinem Vater, Kurt L., K.-M.-Stadt Xstr. 5 zu Besuch und hatte, da dieser alleinstehend und schwerbeschädigt ist, alles mitgenommen, um ihm ein paar angenehme Feiertage zu bereiten. [Selbstdarstellung, Hinweis auf besondere Bedürftigkeit] Eines aber hatte ich unterlassen, denn ich sagte mir, das Jahr 1945 ist lange vergessen, nämlich, auch noch die Kartoffeln mitzunehmen. [Vorgriff, Sentenz, Vergleich, Ironie, Bezug auf Normalität] Ich glaubte nicht recht zu hören, [Sentenz] als mir mein Vater erklärte, Kartoffeln habe ich leider nicht und die Verkaufsstelle, bei der ich mich zum laufenden Bezug angemeldet habe, konnte mir auch nicht sagen, ob sie vor Weihnachten nochmals welche hätten. [Alltagsschilderung, Negativkonstruktion für Bezug auf Normalität] Ich hätte volles Verständnis dafür gehabt, wenn keine Apfelsinen oder Nüsse, sowie Importäpfel im Angebot gewesen wären, alle diese Dinge können wir noch nicht in dem Maße importieren, als oft der Bedarf vorhanden ist, sie kosten uns wertvolle Devisen, die zum Aufbau unserer Volkswirtschaft dringend benötigt werden. Aber daß Kartoffeln fehlen? Wir haben doch nicht mehr 1945. [Exkurs, Zugeständnis, Rückgriff, Einsicht in die Notwendigkeit]

Da ich Volksvertreterin bin (ehrenamtl. Ratsmitglied beim Rat des Kreises Zeitz) weiß ich, [Selbstdarstellung, Rollenzuweisung] daß für den Handel nach dem VI. Parteitag der SED im Vordergrund eine ständige, stabile und kontinuierliche Versorgung mit wesentlichen Konsumgütern steht. [Sentenz, Bezug auf Autorität]

Ich bitte darum, diese Angelegenheit zu überprüfen und dafür zu sorgen, daß künftig solche Pannen ausgeschlossen werden. [Forderung] Auch interessiert es mich, was die Abt. Handel und Versorgung vor dem Fest unternommen hat, um die Festversorgung abzusichern. [rhetorische Frage, Selbstdarstellung, Drohung]

Mein Schreiben bitte ich als Eingabe zu registrieren und auch entsprechend zu bearbeiten, da mir daran gelegen ist, daß unnötige Unzufriedenheit vermieden wird. [Drohung]⁴³⁴

In dieser Eingabe versammeln sich fast schon idealtypisch sämtliche rhetorische Kompositionen, die überhaupt vorstellbar sind. In der folgenden Untersuchung werden die rhetorischen Kompositionen im einzelnen behandelt.

4. 2. 1. Rollenzuweisung, die persönliche Anrede

In ersten Abschnitt sollen einige der in den Eingaben zugewiesenen Rollen untersucht werden. So ist es beispielsweise möglich, bereits mit der Anrede den Angeschriebenen zu umschmeicheln, sich anzubiedern, sich zu einer verschworenen Gemeinschaft zu stilisieren, ihn für einen Mißstand verantwortlich zu machen oder den Adressaten in seiner Position zu erhöhen. Allein durch die Anrede kann bereits eine gewisse Vertrautheit oder auch Distanz hergestellt werden. Mit der Anrede wird durch den Absender der erste Versuch unternommen, dem Adressaten eine bestimmte Rolle zuzuweisen. Für die Rollenzuweisung ist sie daher ein erster Indikator. Die Rollenzuweisungen kehren meist wieder und werden in zielgerichteter Form eingesetzt, um für die Interaktion zwischen Absender und Adressaten bestimmte Verhaltensvorgaben zu definieren, also bestimmte Interaktionsregeln festzulegen.

Als erstes extremes Beispiel für eine schon fast archetypische Rollenzuweisung soll eine Eingabe aus dem Jahr 1952 von einer behinderten Frau aus Annaburg, Kreis Jessen an Wilhelm Pieck dienen. Sie hatte keine Ersatzteile für ihren 20 Jahre alten Krankenfahrstuhl bekommen.

„Werter Genosse Präsident
Wilhelm Pieck

Wenn ich in den letzten Tagen des öfteren Dein Bild betrachte, so hatte ich immer das Gefühl und Empfinden, meinen Vater oder besten Freund anzusehen und mit meinen Sorgen zu ihm zu kommen zu können um verstanden zu werden. Entsprungen ist dieser Wunsch einem sehr traurigen Anlaß, der mich selbst betroffen hat. Ich habe meinen Mann vor vier Monaten schmerzlich verloren und habe nun niemanden hier, denn mein Sohn ist bei der VP und nicht bei mir. So stand ich also plötzlich da und mußte sehen, wie ich mit mir fertig wurde.“⁴³⁵

434 SAC, 10684, Bl. 23-26.

435 BAP, DA 4 1105, unpag.

Sie duzt den Präsidenten der DDR und spricht ihn als Genossen an. Damit könnte die gemeinsame Parteizugehörigkeit angedeutet worden sein. Es sind jedoch auch viele Eingaben von Nichtgenossen überliefert, in denen die Adressaten ebenfalls mit „Genosse ...“ angeschrieben wurden. Nur der Gebrauch des „Du“ gibt genauere Auskunft, denn dieses Anredepronomen wurde fast ausschließlich zwischen Genossen verwendet. Ein Sonderfall sind dabei anonyme Eingaben, in denen das „Du“ ebenfalls benutzt wurde. Dies wurde dann aber eher im Plural, wie: „Ihr großen Schweine“ oder ähnliches verwendet. Andererseits gab es auch Genossen, die sich untereinander siezten. Die Pronomen erlauben daher keine eindeutigen Rückschlüsse auf die SED-Mitgliedschaft des Eingabenauteurs.

In dieser Eingabe wird überdies eine große Vertrautheit suggeriert. Mit einer Metapher weist die Briefschreiberin Pieck die Rolle eines Vaters oder Beschützers zu. Diese Zuweisung entspricht dem Bild, das Pieck als Landesvater mit dieser Funktion repräsentierte. Insofern hatte die von ihr zugewiesene Rolle einen durchaus realistischen Hintergrund. Sie sei eine bedürftige behinderte alte Frau, deren Sohn bei der VP mehr als andere für die Gesellschaft leiste. Er, als der „Übervater“ der Nation, sei geradezu verpflichtet, ihr zu helfen. Es ist nicht zu erfahren, ob die Rolle „aus dem Bauch“ oder strategisch kalkuliert zugewiesen wurde.

Für das mit dem Brief übersandte Deckchen wird sich bedankt und ihr wird geholfen:

„Wegen der Reparatur Ihres Selbstfahrers haben wir uns mit der Kreisgeschäftsstelle der Sozialversicherung in Verbindung gesetzt. Wir hoffen, daß ein gangbarer Weg gefunden wird. Weitere Nachricht in dieser Angelegenheit erhalten Sie dann von dieser Stelle.“⁴³⁶

In dieser Eingabe wurde eine familiäre Vertrautheit erzeugt, der sich der Angeschriebene kaum entziehen konnte. Da Pieck selbst diesen Brief wahrscheinlich nie zu Gesicht bekam, ist es auch fragwürdig, ob die Briefgestaltung Einfluß auf das Ergebnis hatte.

Dieses Beispiel stellt einen extremen Pol der Rollenzuweisung dar. Die Art und Weise, wie die Frau an Pieck schrieb, eignet sich hervorragend, die Eingabe als ein unterwürfiges Bittgesuch an einen allmächtigen Potentaten zu interpretieren. Es sind die klassischen Rollen: hilflose Frau aus dem Volk und großer allmächtiger und gütiger Herrscher. Pieck hat dieses Ver-

436 BAP, DA 4 1105, unpag.

hältnis noch am ehesten bedient, obwohl er selbst immer wieder seine Hilfe als Hilfe zur Selbsthilfe beschrieb.

Mit dem Ergebnis konnten beide zufrieden sein. Ihr wurde in einer äußerst schwierigen Situation geholfen, und Piecks Ansehen in der Bevölkerung wuchs. Denn sie wird bestimmt allen, die es wissen wollten, erzählt haben, daß Pieck ihr half.

Ein weiteres Beispiel: Im November 1969 erhielt der Oberbürgermeister von Karl-Marx-Stadt eine Eingabe von Herrn Z. Auch er wird mit „Sehr geehrter Genosse“ angesprochen. Der nächste Satz aus der Eingabe Z.'s gibt weitere Auskünfte:

„Herzlichen Dank für den Glückwunsch zu meiner Auszeichnung als Verdienter Techniker des Volkes.

Ich versichere Dir, daß ich auch weiterhin meine ganze Kraft für die Durchsetzung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus einsetzen werde. Als Beweis, daß ich als Angehöriger der neuen sozialistischen Intelligenz immer da war, möchte ich Dir zur Verständigung meines gleichzeitigen Anliegens meine Kurzbiographie mitteilen.“⁴³⁷

Es folgt ein tabellarischer Lebenslauf.

Z. wurde nicht vom Oberbürgermeister ausgezeichnet, jedoch von ihm beglückwünscht. Mit dem Reagieren auf den Glückwunsch stellt er die Vertrautheit alter Brieffartner her, so als ob sie seit Jahren miteinander in Kontakt stehen würden. Die Rangordnung zwischen Bittsteller und Bitte-Gewährendem ist durch diese Rollenzuweisung aufgehoben. Mit Hilfe des Anschreibens unternimmt Z. den Versuch, sich mit dem Adressaten auf eine gleiche Ebene zu stellen: der verdiente Techniker und der Oberbürgermeister, zwei alte Brieffkumpel. Im Vergleich zu dem ersten Brief werden diesmal nicht Hierarchien bestätigt, sondern Gleichrangigkeit behauptet. Z. versucht sich in der Rolle eines gleichgestellten Partners darzustellen. Diese Rollenkonstruktion stellt ein exemplarisches Gegenstück zum ersten Brief dar. Um diese Konstruktion zu verdeutlichen, müssen im folgenden weitere rhetorische Kompositionen in die Analyse einbezogen werden.

Bereits in der Einleitung beginnt Z. mit einer massiven Selbstdarstellung. Die Selbstdarstellung wird weiter unten als eine eigene rhetorische Komposition vorgestellt und soll an dieser Stelle nur insoweit einbezogen werden, als es wichtig für das Verständnis dieser Rollenzuweisung ist.

437 SAC, 3118, Bl. 98-101.

„Seit September 1968 bin ich Schüler der Bezirksparteischule ‚Ernst Schneller‘ in Mitweida. Und ausgerechnet jetzt gerate ich in die Stricke der Bürokratie der Staatlichen Bauaufsicht des Stadtbezirkes Mitte-Nord und ‚Z‘ sowie der in der ‚Freien Presse‘ veröffentlichten Artikel (FP vom 14.5.1968 ‚Wichtige Fragen werden mit allen gesellschaftlichen Organisation und Bürgern der betroffenen Wohngebiete beraten‘ - FP vom 15.6.1968 ‚Nichts‘ - FP vom 17.7.1968 ‚Mitte August wird gesprengt‘ usw.).“⁴³⁸

Diese Selbstdarstellung ist ein weiterer Versuch, sich gegenüber dem Oberbürgermeister als gleichgesinnten Kämpfer für DIE gute Sache zu präsentieren. Dies spielt insofern eine Rolle, als er den Adressaten als einen an der gleichen Seite der Front Kämpfenden um Hilfe gegen die Fallstricke drehenden Feinde bittet. Die gesamte erste Seite der Eingabe dient zunächst als Einstimmung. Vom tatsächlichen Gegenstand, warum Herr Z. schreibt, ist nichts zu lesen. Doch auch die zweite Seite beginnt zunächst mit einem philosophischen Exkurs:

„Hier besteht in meiner Angelegenheit ein echter Widerspruch zwischen Theorie und Praxis der marxistischen Philosophie bzw. zu unserer neuen sozialistischen Verfassung.“

Noch bevor das Problem überhaupt benannt ist, wird mit diesem Passus die Verhandlungsebene eingeführt: Es geht um grundlegende Prinzipien. Der scheinbar beiläufige Exkurs über die Theorie und Praxis hebt das Problem in die Dimension der marxistischen Philosophie. Die Demonstration politischer Bildung unterstreicht einmal mehr die Rolle, in der sich Herr Z. präsentiert. Die Geschütze, die Z. aufführt, lassen ein Problem vermuten, das den Weiterbestand des sozialistischen Weltsystems gefährden könnte. Tatsächlich ging es Z. jedoch um seine Garage, die er vor zwei Jahren aufstellen durfte, und die nun dem Abriß zum Opfer fallen soll.

Ganz nebenbei stellt Z. auch noch anhand seines Garagenproblems die „Klassenfrage“, indem er zwei weitere Abrißopfer, die jedoch rechtzeitig andere Stellplätze für ihre Wellblechboxen ergattert hatten, als „private Geschäftsleute“ denunziert. Es handelte sich dabei um „Tabak-Müller“ und „Armaturen-Müller“:

„Die privaten Geschäftsleute wurden rechtzeitig und noch dazu in größere Geschäfte mit besserer Lage umgesetzt bzw. fürstlich entschädigt.“

438 SAC, 3118, Bl. 98-101.

Für die Errichter der Diktatur des Proletariats gibt es nicht einmal 10 m² Boden zur Umsetzung einer Garage (bis heute ist die Platzfrage noch nicht 100%ig geklärt).⁴³⁹

Die Ausbildung in der Bezirksparteischule hat Z.'s Horizont erweitert, zumindest für die Formulierung von Eingaben: „Das war nur einmal mein offener parteilicher Standpunkt zur Garagenfrage in unserer Stadt.“ Die Spuren parteilicher Argumentationsausbildung sind nicht zu übersehen. In offiziellen Deklarationen würden solche Äußerungen, etwas trockener formuliert, kaum auffallen. Aus dem Munde eines individuellen Anspruchstellers klingt es dagegen absonderlich.

Z. versteht sich als Angehöriger der „neuen sozialistischen Intelligenz“ und versucht in seinem Sinne auch besonders intelligent zu wirken. Durch diese Bemühungen wird die Eingabe besonders plastisch. Was dabei heraus kommt, ist eine Eingabe, die weniger überzeugt als durch ihre hyperbolische Metaphorik unfreiwillig komisch wirkt. Um so deutlicher werden die dabei verwendeten rhetorischen Figuren. Gleich einer Fabel eignet sich diese Eingabe als Paradebeispiel.

Die Zuweisung einer gemeinsamen Rolle als Mitglieder einer verschworenen Gemeinschaft im Kampf gegen die bösertige Bürokratie rundet Z. am Ende seiner Eingabe ab:

„Nun bin ich der Meinung, daß der Oberbürgermeister einer so großen Stadt nicht alles wissen kann und viel wichtigere Dinge zu erledigen hat, als sich um ein paar Garagen zu kümmern. Aber an wen soll ich mich sonst noch wenden. Die ganze Sache ist jetzt schon mehr eine Vertrauensfrage von Genosse zu Genosse geworden und eine Sache, die in ein paar Wochen Dank bisher praktizierten Verzögerungspolitik abgeschlossen sein möchte.“⁴⁴⁰

Z. setzt auf die vertrauliche Partnerschaft heldenhaft tätiger Genossen, die, wenn es gegen die schlampige Bürokratie geht – „Marx würde wenigstens Sauwirtschaft dazu sagen“ – zusammenhalten müssen. Für den Oberbürgermeister war es mit großer Wahrscheinlichkeit schwierig, sich trotz der Übertreibungen einer solch massiven Vereinnahmung zu entziehen. Aus dem Antwortschreiben des Oberbürgermeister geht hervor, daß Herr Z. noch 1968 seinen PKW in die Garage einer neuen „Dreiergruppe“ unterbringen konnte.

439 SAC, 3118, Bl. 98-101.

440 SAC, 3118, Bl. 98-101.

Eine direkte Bezugnahme auf allzu offensichtliche Rhetorik findet sich in den seltensten Fällen in den Antwortschreiben. Eine Ausnahme sind die Antwortschreiben des Chemnitzer Oberbürgermeisters in der unmittelbaren Nachkriegszeit, auf die später genauer eingegangen wird.

Für die inhaltliche Analyse bieten Rollenzuweisungen allein nur schwer deutbare Informationen. Sie erteilen zwar Auskunft, inwiefern der Eingabautor sich selbst und den Adressaten Rollen zuweisen möchte, ob es aber auch die Rollen sind, die sich die Adressaten anzueignen bereit sind, steht noch in Frage. Darüberhinaus bleibt offen, inwiefern die Rollenkonstruktionen reine Erfindungen der Eingabenschreiber waren, oder inwiefern sie aus realen Erfahrungen geronnen sind. Aus der Position des Absenders muß die vorgenommene Rollenzuweisung einen wenigstens annähernd realistischen Bezug haben. Sonst würde er sie ja nicht einsetzen. In einer dritten Variante der Rollenzuweisung werden nicht Rollen konstruiert, sondern real existierende Rollen eingesetzt. Der Absender der Eingabe vertraut darauf, mit seinem Namen und/oder seiner Position den nötigen Eindruck und Einfluß beim Adressaten zu hinterlassen. Um seine Wünsche durchsetzen zu können, wird die gehobene gesellschaftliche Position für die eigenen Interessen eingesetzt. Der Absender geht davon aus, daß er dem Adressaten bekannt ist.

Stellvertretend für eine Vielzahl solcher Eingaben soll hier ein Beispiel vorgestellt werden. Inwiefern es sich dabei um ein schwarzes Schaf handelt, oder ob solche Formen zum alltäglichen Verhaltensmuster gehörten, kann diese Arbeit nicht beantworten. Jedenfalls sind ähnliche Eingaben, wie die folgende, auch von prominenten Künstlern, Politikern oder SED-Funktionären überliefert.

„Der Oberbürgermeister“ der Stadt Dessau, Thea Hauschild, schrieb am 25.4.1978 eine Eingabe (als solche wurde sie jedenfalls archiviert) an den Oberbürgermeister der Stadt Berlin, Erhard Krack. Sie bittet in dieser Eingabe ihren Berliner Amtskollegen um eine Wohnung für ihren Sohn und seine Familie, da er in Berlin bei der Armee dient.

„Lieber Genosse Erhard Krack!

Ich möchte mich heute mit einer persönlichen Bitte an Dich wenden. (...) Wenn Du, lieber Genosse Krack, mir selbst keine Antwort geben kannst, dann bitte teile mir mit, an wen ich mich wenden soll. Ich kenne die zuständigen Genossen in Berlin nicht, und es ist auch das erste Mal, daß ich in einer persönlichen Angelegenheit andere Genossen bemühen muß.“⁴⁴¹

Den Brief ziert das Wappen der Stadt Dessau, und er ist mit einem offiziellen Anschreiben versehen. Die Anrede „Lieber“ und die „persönliche Bitte“ in dem förmlichen Anschreiben markieren den Spannungsbogen, der durch den Absender aufgebaut wird. Ausgangspunkt in dieser Rollenkonstruktion ist die Gleichrangigkeit beider Positionen. Durch die Bitte wird diese Gleichrangigkeit jedoch aufgehoben und real entsteht das Rollenverhältnis zwischen Bittsteller und Ressourcenverwalter. Neben dem Problem, daß eine „persönliche Bitte“ in einem amtlichen Schreiben den Tatbestand des Amtsmissbrauchs erfüllen könnte, führt dieses veränderte Rollenverhältnis zu einer Serie von Rückversicherungen bei der Absenderin.

Die vorsichtigen Relativierungen am Ende des Briefes verweisen darauf, daß sich Frau Hauschild ihrer Sache nicht so sicher ist, und sie sich auf glattem Parkett bewegt. Als Genossin und Bürgermeister kann sie jedoch damit rechnen, daß ihr Krack helfen wird. Im Brief wird nur auf die gemeinsame Parteizugehörigkeit angespielt. Der Briefkopf selbst übernimmt den Bezug auf das Amt. Im Unterschied zum vorigen Beispiel wird hier kein gemeinsamer Feind konstruiert. Vielmehr versucht die Absenderin die Hilfsbereitschaft des Adressaten zu bemühen. Sie kenne „die zuständigen Genossen in Berlin nicht“, ist eine nahezu perfekte rhetorische Komposition. Sie ist neben dem ersten Satz ein wesentlicher Schlüssel des Briefes. Einerseits soll die Hilflosigkeit der Absenderin signalisiert werden, in einer so großen Stadt wie Berlin nicht die zuständigen Behörden zu kennen. Andererseits wird auf eine gewisse Vertrautheit mit dem Adressaten angespielt. Sie kenne den Adressaten und wende sich deshalb an ihn und nicht an die zuständigen Genossen. Darüber hinaus wird durch diese Formulierung beiden die Chance gegeben, falls Krack nicht helfen würde, das Gesicht zu wahren. Denn der Brief könnte ja auch als Frage nach der zuständigen Instanz verstanden werden. Im Unterschied zum vorigen Beispiel wird der Adressat hier nicht genötigt. Er kann sich entscheiden, was er dann auch tut:

„Liebe Genossin Thea Hauschild!
Deinen Brief vom April 1978 habe ich erhalten.
Ich kann Dir mitteilen, daß wir bis zum 1.9.1978 für die Familie Deines Sohnes eine 3-Raum-Wohnung zur Verfügung stellen.“⁴⁴²

441 LAB, 101-2026, unpag.

442 LAB, 101-2026, unpag.

Das Ungeheuerliche an dieser privaten „Amtshilfe“ ist, daß sie zu den Tabus einer sozialistischen Gesellschaft gehört. Neben dem juristischen Tatbestand steht die moralische Verfehlung. Diese wiegt um so schwerer als die gesamte Konstitution der sozialistischen Gesellschaft auf einem egalitären Gerechtigkeitsideal aufbaut. Unter der Voraussetzung, daß alle gleich schlecht oder gut leben, wurden bestimmte Mängel in der Lebensqualität in Kauf genommen. Dieser Konsens, der auf Gleichheitsvorstellungen beruht, ist in Frage gestellt, wenn ungerechtfertigte Privilegien auf Grund von Funktionen in Anspruch genommen wurden.⁴⁴³

Bei aller Unterschiedlichkeit ähneln sich die drei vorgestellten Beispiele darin, daß hier persönliche Beziehungen konstruiert werden. Dies stellt eine Besonderheit dar. Eine solche Form der Rollenzuweisung kommt in den Eingaben eher selten vor. Bei den meisten Eingaben begibt sich der Absender in die Rolle des Berichterstatters und der Adressat wird zur zuständigen Institution erklärt. Der Stil ist eher technisch, informativ und sachlich gehalten. Hier konnten im untersuchten Zeitraum auch keine Veränderungen beobachtet werden.

Bei den Anreden gab es hingegen leichte Modifizierungen, die als generationsbedingte Moden interpretiert werden könnten. In den ersten Nachkriegseingaben wurde zumeist überhaupt keine persönliche Anrede verwendet, sondern die Schreiben „An das Ernährungsamt“, „An die Leitung des Haupternährungsamtes“, „An alle Oberbürgermeister“ oder an die „Werthe Verwaltung des Nahrungsmittelamtes“ deklariert. In den späten 50er Jahren gingen diese unpersönlichen Anreden in „Sehr geehrter Herr Stadtrat!“, „Sehr verehrter Herr Oberbürgermeister!“ oder in „Werter Genosse Scheller“ über. Amtliche Briefe mit „Werter ...“ zu beginnen, war in der DDR üblich und wurde bereits in der Schule gelehrt. In späteren Eingaben wird die Anrede gänzlich weggelassen und der Text mit einem „Betrifft:“ oder „Betreff“ begonnen.

Im nächsten Abschnitt wird ein weiteres Element aus dem Reservoir der rhetorischen Kompositionen vorgestellt, „die Selbstdarstellung“.

443 Die Entrüstung über die Waldsiedlung Wandlitz ist auch nur vor diesem Hintergrund zu verstehen.

Gerade Kinder von Eltern in exponierten gesellschaftlichen Positionen dürften mit diesem Zwiespalt gekämpft haben. Der Ausspruch Bärbel Bohleys: „Wir wollten einen gerechten Staat und sind im Rechtsstaat angekommen.“, belegt, wie sehr DDR-Bürger mit egalitären Idealen sozialisiert wurden.

4. 2. 2. Die Selbstdarstellung

Die Selbstdarstellung ist zwar ein wichtiger Bestandteil der Rollenzuweisung, hat aber als eine selbständige rhetorische Komposition eine darüber hinausgehende Bedeutung. Der Adressat soll motiviert werden, sich mit der vorgetragenen Sache zu beschäftigen und diese auch möglichst positiv zu beantworten. Die Selbstdarstellung soll den Adressaten davon überzeugen, daß man in besonderer Weise anspruchsberechtigt sei. Insofern funktioniert die Selbstdarstellung auf der linguistischen Ebene als Instrument, den Adressaten für sich zu vereinnahmen. Er soll eine möglichst starke emotionale Beziehung zum Absender und seinem Fall aufbauen. Diese Beziehung kann in grundsätzlich zwei Richtungen gelenkt werden: Sympathie oder Mitleid für, oder Aggression und Abscheu gegen den Absender zu entwickeln.

Bei der ersten Form beugt der Absender einer möglichen Ablehnung des Adressaten vor, wie: Was geht mich dein Problem an?, oder: Warum soll ich dieses Problem bearbeiten, wenn es viel dringendere Fälle gibt? Die zweite Form korrespondiert mit der rhetorischen Kompositionen der Drohung. Es wird das Ziel verfolgt, daß der Adressat möglichst nie wieder etwas mit dem Absender zu tun haben möchte, sich der Penetranz des Eingabenschreibers zu entziehen, indem dem Anliegen entsprochen wird. Über die Selbstdarstellung wird eine Beziehung zwischen dem Absender, dem Beschwerdegrund und einem gesellschaftlichen Interesse konstruiert. Mit ihr soll der schwierige Spagat zwischen dem persönlichen Interesse und einer öffentlichen Angelegenheit gemeistert werden. Der Absender veröffentlicht sich und sein Problem und erwartet so vom Adressaten, daß er auf diese Konstruktion eingeht.

Anhand der Selbstdarstellung, läßt sich untersuchen, was der Absender meint, wie er aus der Sicht des Adressaten beschaffen sein müßte, um seine Eingabe positiv bearbeitet zu bekommen. Die Selbstdarstellung läßt Rückschlüsse über die Vorstellung des Absenders von der Verwaltung zu, damit diese ihn als „Gutbürger“ und somit als Anspruchsberechtigten identifiziert.

Die in der Selbstdarstellung präsentierten Eigenschaften lassen sich in materielle und ideelle Referenzen einordnen. Materielle Referenzen sind die im weitesten Sinne nachprüfbaren Eigenschaften, wie die Teilnahme an bestimmten gesellschaftlichen Aktivitäten, das Bekleiden von ehrenamtlichen Funktionen usw. Ideelle Referenzen sind die ausschließlich ver-

balen Bekundungen, für oder gegen etwas zu sein. Wesentlich an beiden Referenzen ist, daß sie Auskunft über gesellschaftliche Idealbilder geben. Denn die wesentlichste Voraussetzung für die in den Selbstdarstellungen präsentierten Eigenschaften ist, daß sie nicht selbstverständlich sein dürfen. Das Außergewöhnliche kann in zwei grundsätzlichen Richtungen dargestellt werden: Zum einen als gesellschaftlich besonders aktives Mitglied, zum anderen als besonders bedürftiges Mitglied, beispielsweise als alleinstehende berufstätige Mutter von drei Kindern. In beiden Fällen ist es wichtig, daß sich die Eigenschaften auf einen gesellschaftlich anerkannten – oder zumindest als Leitbild stilisierten – Wertekontext beziehen.

Die Selbstdarstellung ist der Extrakt eines mehrfach gebrochenen Diskurses, dem in den folgenden Fragen nachgegangen werden kann: Was glaubt der Absender, welches Bild von ihm aus der Perspektive der Verwaltung vorteilhaft wäre? Wie präsentiert er sich? Läßt sich aus der Selbstdarstellung etwas über die tatsächliche Selbstwahrnehmung herauslesen? Was sind die Werte, auf die sich der Absender bei der Selbstdarstellung bezieht? Und, wie geht der Adressat darauf ein?

Nachfolgend soll mit einer Auswahl verschiedener Varianten die Vielzahl der möglichen Selbstdarstellungen vorgestellt werden.

Kommen wir zunächst auf die Garageneingabe zurück. Die Selbstdarstellung wird in dieser Eingabe zunächst im Stil eines tabellarischen Lebenslaufes präsentiert:

„40 Jahre alt
21 Jahre Wismut
Maschinenschlosser 1946
Maschinenmeister 1950
Maschineningenieur 1963
Plastanwendungsingenieur 1964
fünf x Aktivisten (2-, 5- und 7-Jahrplan)
zwei x Brigade der sozialistischen Arbeit
Meister der Arbeit
Verdienstmedaille der AKG
Bestenzeichen der AKG
Aufbaunadel in Bronze, Silber und Gold und noch einige andere Auszeichnung“⁴⁴⁴

Herr Z. ist Jahrgang 1928 und beschreibt eine DDR-Bilderbuchkarriere: vom Schlosser zum Ingenieur, versehen mit vielen Auszeichnungen. Die Auszeichnung „Verdienter Techniker des Volkes“ und der Besuch der

444 SAC, 3118, Bl. 98.

Bezirksparteischule machen ihn zum „sozialistischen Supermann“, dem man eigentlich keine Bitte mehr abschlagen kann.

Ziel dieser Selbstpräsentation ist: „Als Beweis, daß ich als Angehöriger der neuen sozialistischen Intelligenz immer da war, möchte ich Dir zur Verständigung meines gleichzeitigen Anliegens meine Kurzbiographie mitteilen.“ Die Ausdrucksschwierigkeiten des Kandidaten zeugen von der Differenz zwischen dem Anspruch auf einen bestimmten sozialen Status und seinen tatsächlichen Befähigungen.⁴⁴⁵ Für Z. scheint es sehr wichtig zu sein, der „neuen sozialistischen Intelligenz“ anzugehören. Als ehemaliger Maschinenschlosser, der sich zum Ingenieur qualifizierte, erwartet er für den Status der neuen technischen Intelligenz besondere Zuwendung. Kurios ist dabei, daß Z. die parteipolitische Begründung, warum die technische Intelligenz besonders förderungswürdig sei, selbst noch einmal repetiert: Beim Aufbau des Sozialismus in der ersten Reihe zu stehen.⁴⁴⁶

Es ist ungeschickt, die verwendeten Metaphern selbst zu erklären. Sie müssen für sich selbst stehen können oder sind als solche ungeeignet.

Das Problem an dieser ideologieorientierten Konstruktion besteht darin, daß der eigentliche Erbauer der Zukunft natürlich die Arbeiterklasse ist. Die Bündnisse, die diese Klasse eingeht, sind aber eher von den Stimmungen und aktuellen Trends der politischen Orientierung abhängig und können sich schnell ins Gegenteil verkehren. Als Angehöriger der technischen Intelligenz kann er unter Umständen eben nicht mehr als Arbeiter anerkannt werden.

Der Absender setzt sich mit der Selbstdarstellung ins rechte Licht, um die Institution davon zu überzeugen, daß er anspruchsberechtigt sei. In diesem Fall korrespondiert die Selbstdarstellung mit Fragen zur Ressourcenverteilung. Dazu werden in der Regel zwei aufeinander bezogene rhetorische Figuren aufgebaut. In der ersten stellt er sich als wertvolles Mitglied der Gesellschaft dar und leitet daraus bestimmte Ansprüche ab. In der zweiten wird gezeigt, daß man ungerechtfertigterweise benachteiligt wurde, in diesem Fall geschieht dies durch den Verweis auf die bevorzugten Handwerker.

445 Wenn man von der hämischen Deutung absieht, daß die Artikulationsprobleme vielleicht gerade ein Merkmal der „neuen sozialistischen Intelligenz“ seien.

446 In den 50er Jahren erhielten Angehörige der Technischen Intelligenz den vielfachen Lohn eines Arbeiters. Außerdem wurde ihnen mit vielen Sondervergünstigungen (Autos, Sonderverkaufsstellen etc.) das Bleiben in der DDR versüßt. Diese Sonderbehandlung wurde mit dem Bau der Berliner Mauer nicht abrupt abgebrochen, sondern auf einer niedrigeren Stufe weiter betrieben.

Die nachfolgenden Zitate aus verschiedenen Eingaben geben einen kleinen Einblick in die vielfältigen Varianten der Selbstdarstellung, die das Ziel haben, sich als wertvolles Mitglied der Gesellschaft zu präsentieren. Das Jahr, das Geschlecht, der Adressat, der Eingabegrund und der Erfolg sind, soweit ersichtlich, in Klammern vermerkt:

„Seit 1921 führe einen ambulanten Einzelhandel in Pantoffeln, Haus- und Schuhwaren aus. (...)“

Vergessen Sie bitte nicht, daß ich 68 Jahre alt bin und daß ich durch den ersten Weltkrieg, durch meine Verwundung, Schwer Kriegsbeschädigter bin. Ich kann Ihnen ja den Grad meiner Verwundung augenscheinlich besichtigen lassen, durch diese Verwundung bin ich in den letzten Jahren auch noch herzkrank geworden, sodaß mein Gesundheitszustand nicht gerade der Beste ist. Ich habe auf Grund meiner Verwundung meinen erlernten Beruf als Hotelkellner aufgeben müssen. Vor den ersten Weltkrieg habe ich im erstklassigen Häusern in England, Frankreich und Belgien gearbeitet. Bin auch als Steward gefahren. Sie können versichert sein, daß ich viel lieber den erlernten Beruf ausgeführt hätte, als den ambulanten Handel mit Schuh-, und Lederwaren. Außerdem führe ich diesen Handel nur alleine mit meiner Frau. Trotz meiner schweren Kriegsbeschädigung bin ich den Staat noch nie zur Last gefallen, da wir fleißiges und gewissenhaftes Arbeiten gewöhnt sind. Das ich ordnungsgemäß und pünktlich meine Steuern bezahlt habe, möchte ich mir nebenbei erwähnen. Ich habe bisher mit keiner Behörde irgend welche Differenzen oder Anstände gehabt und immer mit denselben im besten Einvernehmen gestanden. (...)

Ich möchte nicht versäumen mitzuteilen, daß ich jederzeit mit dem Aufbau der Deutschen Demokratischen Republik mitgegangen bin und mich auch am Nationalen Aufbauwerk mit beteiligt habe.⁴⁴⁷

(1958, männlich, an Stadtrat für Handel und Versorgung, Streichung des Gewerbescheins, nicht erfolgreich)

Diese Selbstdarstellung agiert auf zwei Ebenen: Zum ersten stellt er heraus, daß er sich mit den Zielen der sozialistischen Gesellschaft in Übereinstimmung befinden würde. Zum zweiten listet er den klassischen deutschen Tugendkatalog auf, der bis in die Kaiserzeit zurückreicht: Fleiß, Ordnung, Pünktlichkeit und Gewissenhaftigkeit. Er hofft darauf, daß diese Tugenden von der Verwaltung nach wie vor als solche anerkannt würden und ihm also bei der Genehmigung eines Gewerbescheins zuträglich wären.

Ein weiteres Beispiel:

„Erwähnen möchte ich noch, daß mein Sohn seit dem Jahre 1956 als VP-Helfer tätig ist und sich dort aktiv bei allen Veranstaltungen betei-

447 SAC, 1006, unpag.

ligt. Ich selbst bin seit 1948 als Hausvertrauensmann und stellv. Straßenvertrauensmann tätig und habe auch sonst bei allen öffentlichen Arbeiten, wie Volkszählung, Wohnraum-Aufnahmen etc. mitgeholfen.

Als letzten und Hauptgrund für die Berücksichtigung meines Gesuches möchte ich anführen, daß ich nach dem Kriege mein total zerstörtes Haus mit Hilfe von Staatsmitteln und körperlichen Einsatz meiner ganzen Familie wieder aufgebaut und somit dem Staate fünf Wohnungen zur Verfügung gestellt habe, was wohl in ganz Erfenschlag als Einzelfall anzusehen ist. Meine körperlichen Anstrengungen haben mit dazu geführt, daß ich später als Schwerbeschädigter anerkannt worden bin.⁴⁴⁸

(1961, männlich, an Rat der Stadt Wohnraumlenkung, Beschaffung einer Wohnung für den Sohn, nicht erfolgreich)

In dieser Eingabe hofft der Autor durch die Aufzählung seines gesellschaftlichen Engagements, ähnlich wie in der Garageneingabe, sich als anspruchsberechtigt darzustellen. Sogar seine Invalidität, die anerkanntermaßen auf sein gesellschaftliches Engagement zurückführen sei, wird in die Darstellung einbezogen.

„Ich bin schon in der 2. Wahlperiode Abgeordneter im Stadtbezirk West (vordem Stadtbezirk III). Durch Verringerung der Stadtbezirke sind die Aufgaben eines Abgeordneten gewachsen, zumal sich auch das Territorium vergrößert hat (längere Anmarschwege usw).

Ferner bin ich Mitglied des Bezirksausschusses 43 der Nationalen Front. Dieser Wohnbezirk ist mein Wirkungsbereich als Abgeordneter.

Z.Zt. bin ich Vorsitzender der Ständigen Kommission Jugendfragen der Stadtbezirksversammlung West.

Als Jugendhelfer bin ich Vorsitzender des Jugendhelferkollektivs für den Ortsteil Stelzendorf und außerdem Mitarbeiter des Jugendhilfebeirates beim Rat des Stadtbezirkes West.

Weiterhin bin ich Mitarbeiter der Abteilung Unterricht und Ausbildung der 'Mathematischen Gesellschaft'. Diese Arbeit erstreckt sich auf Bezirksebene. (Math. Gesellschaft, Bezirkssektion Karl-Marx-Stadt.)

Beruflich arbeite ich als Lehrer und stellvertretender Direktor an der Oberschule Stelzendorf. Ich nehme seit dem 1.1.1960 an einem Fernstudium für Mittelschullehrer teil. Im Rahmen des Fernstudiums besuche ich oft Lehrgänge außerhalb von Karl-Marx-Stadt. Ich bin schließlich auch noch schwerbeschädigt (Schulterversteifung u. Nervenlähmung im linken Arm infolge einer Kriegsverletzung).⁴⁴⁹

(1963, männlich, an Rat der Stadt, Handel und Versorgung, Verzögerung Auslieferung Trabant, erfolgreich)

448 SAC, 10722, Bl. 48-49.

449 SAC, 10684, Bl. 73, 319-328.

Auch hier werden die freiwilligen Ämter herangezogen, um den Anspruch auf eine knappe Ressource zu legitimieren. Die Aufzählung der Mitglied- und Mitarbeiterschaften ist so endlos, daß man sich fragt, wie er das alles ganz ohne Auto schafft und was er noch alles schaffen würde, wenn er erst ein Auto besäße.

„Ich bin im VEB (K) Strickwarenwerk 'Edelwolle' Karl-Marx-Stadt als Werkdirektor seit 1961 tätig. Aufgrund dieser Funktion und damit in Zusammenhang eines ziemlich weiten Weges von der Wohnung zum Betrieb macht sich der Besitz eines PKW's unbedingt erforderlich. Unser Betrieb besitzt selbst nur ein Fahrzeug und setzt sich aus drei Betriebsteilen zusammen, wo man auch nachts den Betrieb schnell erreichen muss. Ausserdem stehe ich im Abendstudium, wo ich jede freie Stunde dazu benutzen muss. Gesellschaftlich bin ich ausserdem Mitglied der Parteileitung, Zirkellehrer im Parteilehrjahr und Strassenvertrauensmann im WB 53. Im Jahre 1962 leistete ich über 150 Stunden NAW.“⁴⁵⁰

(1963, männlich, an Rat der Stadt, Handel und Versorgung, Auslieferung Trabant durch HO-Industriewaren, erfolgreich)

„Es handelt sich um die Genossin S., die in den genannten Jahren in der Industrie und Handelskammer gearbeitet hat. Diese Institution war damals nicht nur Sammelpunkt der Privatunternehmer die nach außen die Fortschrittlichen mimten in Wirklichkeit aber mit allen Mitteln versuchten diese Entwicklung zu durchkreuzen und zu hemmen, was aber für uns gefährlicher war, in der Industrie und Handelskammer war das Zentrum der Feinde der Einheit, unter dem Namen „Marxistischer Zirkel“ verbargen sich die Schuhmacherleute. Von den wenigen wirklich zuverlässigen Genossen war es gerade die Genossin S. die der Partei wie auch den Genossen des Staatsapparates geholfen hat diese Bande auszuheben und unschädlich zu machen, das ist auch der Grund warum ich mich verpflichtet fühle mich für sie einzusetzen und dich zu bitten wenn möglich zu helfen. Und nun zur Sache: Die Genossin S. besitzt wie Sie selbst sagt eine schöne zwei Zimmerwohnung mit Küche, Bad und Innenklosett der X.-Straße 2 aber im vierten Stock und sie ist nicht mehr in der Lage das Heizmaterial hoch zu tragen.

Nach mehreren schweren Operationen und einer schweren Spondilose ist sie nicht in der Lage zu arbeiten und ist im Besitz eines Schwerbeschädigten Ausweiss.“⁴⁵¹

(1974, männlich, an Chemnitzer Oberbürgermeister, altersgerechte Wohnung, erfolgreich)

„Als einer der 17 Millionen Bürger unseres stolzen sozialistischen Staates wende ich mich an Euch, weil mir einiges zu denken gibt. Vor allem aber weil ich Genosse bin und mithelfen möchte, daß es in

450 SAC, 10684, Bl. 58, 266-269.

451 SAC, 1671, Bl. 127-133.

unserem Staat weiterhin aufwärts geht. Ich bin Schlosser bei der Deutschen Reichsbahn und wie es da Arbeitskräftemäßig aussieht werdet ihr bestimmt viel besser wissen als ich. Deshalb tun wir auch so gut es eben geht unsere Pflicht. Bürgerinitiativen, Subbotniks, Solidaritätsaktionen usw. wir Alle helfen mit, daß die gestellten Aufgaben erfüllt werden.

Ich hoffe, daß Ihr mich versteht, was ich mit dem eben ausgeführten sagen will.⁴⁵²

(1974, männlich, an Zentralkomitee der SED, Straßennamenumbenennen, nicht erfolgreich)

An diesen Beispielen lassen sich zwei grundlegende Strategien unterscheiden: Die meisten Absender bekunden mit den von ihnen erbrachten Leistungen eine starke Loyalität zur Gesellschaft, mit der sie jedoch gleichzeitig auch ein gewisses Anrecht auf Gegenleistung erworben zu haben meinen. Es werden **Loyalität** und **Leistung** geschickt miteinander verknüpft. Sie haben das Ihre geleistet und erwarten die Gegenleistung der Gesellschaft. Gesellschaftliches Engagement kann jedoch nicht direkt verrechnet werden. Daher muß es möglichst ausführlich präsentiert werden. Dies konnte mit großer Inbrunst und Überzeugungskraft geschehen, es konnte dem Eingabenschreiber aber auch unangenehm sein, alle guten Taten gegenüber einem Fremden aufzulisten.

Eine zweite Strategie besteht darin, eine besondere Bedürftigkeit anzu-melden. Es werden Notlagen dargestellt oder auf Verteilungungerechtigkeiten verwiesen. Damit wird an die **soziale Gerechtigkeit** appelliert.

Neben ausführlichen Erzählungen lassen sich auch kurze, fast schon stichwortartige Darstellungen finden. Diese kurzen Formen sind oft nur im Kontext des Anliegens interpretierbar. Die Eingabenschreiber wählen nur den Moment aus ihrem Lebenszusammenhang zur Selbstdarstellung aus, der für den Inhalt der Eingabe von Bedeutung ist.

„Dieser unmögliche Lärm ähnelt dem eines Rummelplatzes und ist nicht nur für die älteren Bürger, die in ihren Hausgärten Ruhe und Erholung suchen unzumutbar, sondern auch für uns jüngere, die wir unsere Nervenkraft noch für Fernstudium und Weiterbildung brauchen.“⁴⁵³

(1969, weiblich, an Oberbürgermeister, Lärmbelästigung durch ungarische Arbeiter, erfolgreich)

452 SAC, 11280, Bl. 108-113.

453 SAC, 10864, unpag.

Es wird Krach gemacht, die Selbstdarstellung soll nur begründen, warum man Ruhe braucht. Dieses Bedürfnis benötigt normalerweise keiner Rechtfertigung. Das Problem besteht darin, daß ungarische Arbeiter tagsüber auf ihren Balkonen Radiomusik hören, und dagegen gibt es keine rechtliche Handhabe. Mit Hilfe der Selbstdarstellung als Fernstudent soll dennoch die besondere Unterstützung durch die angeschriebene Institution eingefordert werden. Das Fernstudium wird herangezogen, um das Ruhebedürfnis in einem besonderen Maße zu legitimieren. Unterstützend werden die älteren Bürger in die Eingabe eingeführt, um den durch den „unmögliche Lärm“ gestörten Personenkreis zu erweitern. Dieses Problem beschäftigt nicht nur eine einzelne Person, sondern einen ganzen Kreis von Betroffenen. Da die Lärmverursacher auch noch Ausländer sind, erhält die Eingabe eine besondere Brisanz. Der Lärm entsteht nicht durch einen Arbeitsprozeß, den man ja akzeptieren würde, sondern durch rücksichtslose Freizeitgestaltung. Orte, an denen ein solcher Lärm akzeptabel wäre, werden durch die Charakterisierung des Lärms selbst metaphorisch benannt. Der Lärm wird zu einer die Ordnung gefährdenden Größe stilisiert. Und für den Erhalt der Ordnung wäre nun einmal der Bürgermeister zuständig.

Ein weiteres Beispiel für eine solche knappe Selbstdarstellung:

„Als Geistesarbeiter lege ich aber gerade auf Lezithin ein grosses Gewicht und tätige meine Einkäufe in dieser Verkaufsstelle und nicht in einer beliebigen meines Wohnbezirkes, wo ich naturgemäss nicht immer mit frischer Ware rechnen kann.“⁴⁵⁴
(1977, männlich, an Stadtrat für Handel und Versorgung, frische Eier, keine Angaben zum Erfolg)

Dieser Eingabenautor meldet seine besondere Bedürftigkeit nach frischen Eiern an. Dies leitet er aus seiner Berufsspezifik ab. Der Zusammenhang zwischen Lezithin und Geistesarbeit wird als bekannte Tatsache eingeführt. Da frische Eier nachweislich mehr Lezithin enthalten würden, bestünde auch ein besonderes Anrecht auf frische Eier. Verwunderlich daran ist, daß er glaubt, sein Bedürfnis legitimieren zu müssen. Das Angebot an frischen Eiern gehörte offenbar nicht mehr zur alltäglichen Normalität.

An diesen sehr knappen Darstellungen wird noch einmal besonders deutlich, daß die Funktion der Selbstdarstellung im wesentlichen darin besteht, das in der Eingabe vorgetragene Anliegen zu legitimieren, um den Adressaten zu motivieren, in der Sache tätig zu werden.

454 SAC, 10667, Bl. 214-215.

Abschließend soll eine Selbstdarstellung vorgestellt werden, in der fast perfekt auf der Klaviatur aller nur denkbaren Selbstdarstellungsformen gespielt wird. Ein Schauspieler präsentiert sich als werktätiger Schichtarbeiter mit gesellschaftlichem Engagement, als Verfolgter des NS und Angehöriger einer ethnischen Minderheit gegenüber dem Berliner Oberbürgermeister, um eine Wohnung für seinen Sohn zu bekommen:

„Ich bin durch meine Tätigkeit beim Fernsehen ebenfalls Schichtarbeiter und mein jüngster Sohn bereitet sich für das Abitur vor, um den Beruf eines Offiziers in der Nationalen Volksarmee zu ergreifen. Unser ganzes Leben spielt sich also auf einem sehr begrenzten Raum ab, so daß hier schon eine Dringlichkeit gegeben wäre. Und nun lassen Sie mich bitte noch etwas bemerken, wovon ich aus Rücksicht auf viel schwerere Fälle bisher kaum Gebrauch gemacht habe.

Mein Vater wurde vergast und ich habe während der faschistischen Diktatur jahrelang wegen meiner jüdischen Abstammung mit falschen Papieren - um nicht aufzufallen - gemeinsam mit meiner Mutter in kaum bewohnbaren Wohnungen leben müssen.

Bevor ich dann von West - Berlin in meine jetzige Heimat, die Deutsche Demokratische Republik, übersiedelte, kampierte ich dort mit meiner Frau und eben diesem M. W., exmittiert wegen meiner politischen Tätigkeit bei der 'Distel', in einer jämmerlichen Hinterhofwohnung. Jetzt, wo ich hier menschenwürdig untergebracht bin, kann ich nicht glauben, daß die Genossen vom Wohnungsamt nur wegen eines kleinen Zimmers zum Hof mehr, zulassen, daß der kranke Sohn dieses Mannes in die gleiche Wohnungssituation gerät, aus der sein Vater durch unsere großzügigen Regierungsmaßnahmen befreit wurde.“⁴⁵⁵

(1978, männlich, an Berliner Oberbürgermeister, Wohnungszuweisung für den Sohn, erfolgreich)

Die besondere Bedürftigkeit wird mit der rhetorischen Figur des Rückgriffs in die Vergangenheit verlegt. Dadurch ist es möglich, die heutigen gesellschaftlichen Ideale gegen eine Realität auszuspielen, die eigentlich der Vergangenheit angehören sollte. Außerdem wird beim Adressaten ein Schuldbewußtsein als Deutscher geweckt, daß man natürlich heutzutage nicht mehr mit jemanden auf diese Weise umgehen dürfe, noch dazu, wenn er wegen seines bewußten politischen Engagements und wegen seiner ethnischen Zugehörigkeit verfolgt wurde. Der Absender fordert political correctness ein. Eine Forderung, der man sich nur schwer entziehen kann. In diesem Fall bedurfte die Selbstdarstellung einer besonderen Finesse, um zum eigentlich Bedürftigen überzuleiten. Die Aura der in der Selbstdar-

455 SAC, 101-2026, unpag.

stellung entwickelten Rolle wird mit der Passage: „...daß der kranke Sohn dieses Mannes in die gleiche Wohnungssituation gerät, aus der sein Vater (...) befreit wurde“ auf den Sohn übertragen. Dies stellt auch den eigentlichen Schwachpunkt in der ganzen Konstruktion dar.

Im Unterschied zu den sozialistischen Superhelden, die für ihre Leistung Anerkennung fordern und auch zu den Bedürftigen, die soziale Gerechtigkeit einklagen, soll mit dieser Selbstdarstellung massiv moralischer Druck auf den Adressaten ausgeübt werden.

In einigen Eingaben wird die Unsicherheit der Autoren deutlich, was eigentlich dazu gehört, sich erfolgreich zu präsentieren, um seine Interessen durchzusetzen. Andere haben den Bogen raus und beherrschen die Selbstdarstellung perfekt. Doch es ist schwierig, zwischen kühler Berechnung und naiver Selbstdarstellung zu trennen. Oft sind die Grenzen fließend. Wenn ein Genosse all seine gesellschaftlichen Funktionen und ehrenamtlichen Tätigkeiten aufzählt, liest sich das wie eine ungeheuerliche Inszenierung. Andererseits zeigt sich in der Präsentation auch die Selbstwahrnehmung: Er schuftet sich für diese Gesellschaft ab, ohne auch nur ein kleines Privileg dafür zu erhalten. Nun möchte er endlich einmal die Früchte dieser Plackerei ernten. Außerdem sei beispielsweise ein Auto ja nicht nur für Spaß und Freizeit da, sondern erhöhe wiederum die Leistungsfähigkeit.

Die hier vorgestellten Formen der Selbstdarstellung laufen, bei allen individuellen Unterschieden, meistens darauf hinaus, sich als nützliches und loyales oder als bedürftiges Mitglied der Gesellschaft zu präsentieren. Die Loyalität muß sich nicht in Form der direkten politischen Zustimmung äußern, sondern kann auch durch den Verweis auf fachliche Kompetenz und Tüchtigkeit ausgedrückt werden. Mit der Selbstdarstellung als leistungsfähiger oder bedürftiger Bürger wird eine Gegenleistung von der angeschriebenen Institution abverlangt. Bezogen wird sich dabei auf einen gesellschaftlichen Konsens darüber, welche Eigenschaften und Leistungen zu honorieren seien.

Die Autoren meinen, daß insbesondere die Präsentation einer besonders aktiven gesellschaftlichen Tätigkeit auf positive Resonanz in der Verwaltung stoßen müsse. Dem Adressaten könnten die Subbotniks, Abendstudien, Sonderlehrgänge, Solidaritätsaktionen usw. eigentlich egal sein. Er ist aber erstens selbst in dieses System gesellschaftlicher Anforderungen eingebunden, und zweitens steht er als Staatsfunktionär unter öffentlichem

moralischen Druck, gesellschaftlicher Arbeit besondere Wertschätzung beizumessen. Anderenfalls könnte der Adressat in den Verdacht geraten, sich bürokratisch zu verhalten. Die Eingabenregelungen zielen aber genau darauf ab, sich gegen bürokratisches Verhalten wehren zu können. So heißt es in der Präambel des Eingabenerlasses von 1961: „Oberflächliches, herzloses und bürokratisches Verhalten zu den Eingaben der Bürger darf nicht geduldet werden.“ Und die Präambel des Erlasses von 1969 meint: „Die Leiter und Mitarbeiter (...) sind verpflichtet, (...) schnell, unbürokratisch und gerecht zu entscheiden.“

Die Selbstdarstellung in den Eingaben verdeutlicht, wie sehr die Eingabenschreiber die offiziellen Vorstellungen von Moral und Gerechtigkeit nutzen und zugleich auch bedienen. In einem Gesetz „gerechte Entscheidungen“ zu verlangen, setzt ein gesellschaftliches Leitbild von Gerechtigkeit voraus. Nur aufgrund dieser Voraussetzungen konnte die Eingabe funktionieren. Es gab eine allgemein verbindliche Doktrin davon, was moralisch integer sei. Diese wurde auf allen Parteitagungen deklariert und in den Medien immer wieder als erklärter Anspruch publiziert. Bezog sich ein „Werkstätiger“ in einer Beschwerde gegenüber der Verwaltung auf diese moralischen Leitbilder, mußte Verwaltung auf diesen oktroyierten Diskurs positiv eingehen. Die Eingaben beziehen sich auf diese kulturellen und moralischen Normen und Werte. Sie verhandeln individuelle Vorstellungen von Normalität und Gerechtigkeit. Im nächsten Abschnitt wird untersucht, wie in den Eingaben solche Bezüge auf Normen und Werte hergestellt wurden.

4. 2. 3. Der Bezug auf Normen und Werte

Auf der linguistischen Ebene übernimmt der Bezug auf Normen und Werte die Funktion der rhetorischen Figur einer Sentenz. Autoritäten, Gemeinplätze, Sprichwörter etc. werden als Argumente verwendet, um eigene Aussagen zu legitimieren oder zu unterstützen. Auf einer gesellschaftlich-interpretativen Ebene beruft sich diese rhetorische Komposition in starkem Maße auf selbstverständliche und vermeintliche gesellschaftlich anerkannte Normen und Werte. Dies kann auf indirekte Art und Weise geschehen oder auch bewußt als Strategie eingesetzt werden. Ausgangspunkt für die Entwicklung gesellschaftsübergreifender Vorstellungen von Normalität in der Eingabe sind Störungen des Alltags.

Eine Form dieser rhetorischen Komposition besteht im Beschreiben der

Kehrseite, z.B. eines entrüstungswürdigen Zustands oder individuellen Fehlverhaltens anderer. Solche Schilderungen verweisen indirekt darauf, was eigentlich von dem Eingabenschreiber für normal gehalten wird. Für den Absender stehen diese individuellen Vorstellungen von Normalität über Sachzwängen, wie beispielsweise fehlenden Ressourcen, Verordnungen oder Gesetzen. Er erwartet vom Adressaten, daß er sich auf diese Konstruktion einläßt und seinem Begehrt entspricht. Schließlich beziehen sich die Eingabenschreiber auf kulturell-moralische Wertvorstellungen, von denen sie annehmen, daß sie für alle Gesellschaftsmitglieder gelten.

Eine zweite Form besteht darin, sich auf gesellschaftlich anerkannte Autoritäten, Gesetze oder andere öffentliche Verlautbarungen zu beziehen, und sie als Leitbild für eine anzustrebende Normalität einzusetzen. Den proklamierten Idealen werden die wahrgenommenen Defizite gegenübergestellt. Vorstellungen von Normalität unterliegen einem ständigen kulturellen Wandel. Die Untersuchung dieser rhetorischen Komposition ermöglicht Erkenntnisse darüber, wie sich der Diskurs über Normen und gesellschaftliche Ziele historisch entwickelte. Es wäre auch danach zu fragen, inwieweit hierbei generations-, schicht- und milieubedingte Unterschiede deutlich werden, was hier nur andeutungsweise geleistet werden kann.

Auf der einen Seite stehen die weltanschaulich determinierten Verlautbarungen von Partei, Regierung und Medien, die durch die von Sozialisation und Lebensbedingungen geprägten individuellen Vorstellungen von dem, wie ein normales Leben auszusehen hätte, gebrochen werden. In den Eingaben wird die Wechselbeziehung beider reflektiert. Dies macht den besonderen Reiz dieses rhetorischen Elements aus.

Bezug auf kulturell-moralische Grundwerte

In den folgenden Beispielen beziehen sich die Eingabenschreiber ganz allgemein auf kulturell-moralische Grundwerte, von denen sie annehmen, daß es sich um gesellschaftliche Standards handelt. Doch in der Praxis werden diese Grundwerte nicht nur von einigen mißachtet, sondern auch verschieden interpretiert und gebraucht. Es entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Normvorstellungen. Die Eingabe ist ein Ort, wo der hieraus entstehende Konflikt artikuliert wird, letztlich, um ihn auszuhandeln.

Die von den Eingabenschreibern angeführten Normen und Werte scheinen für die Gesellschaft selbstverständlich zu sein und müssen daher nicht

durch Autoritäten zusätzlich legitimiert werden. Als offensichtlich verinnerlichte Normen werden sie zum Hintergrund, vor dem das individuelle Fehlverhalten anderer kritisiert wird. Dazu sollen einige Textbeispiele aus der unmittelbaren Nachkriegszeit vorgestellt werden:

„Glaubt Ihr Bonzen, daß ein Angestellter nicht genau so einen Appetit auf eine Zigarette hat wie Ihr? Von Euch hat bestimmt keiner die Gruppe IV!“⁴⁵⁶

(1947, anonym, an Amt für Handel und Versorgung, Rauchwarenmenge für Kartengruppe IV.)

Während die leistungsabhängige Zuteilung von Lebensmitteln akzeptiert wurde, stößt die ungleiche Verteilung von Zigaretten auf Widerspruch. Zigaretten dienen nicht primär der Wiederherstellung körperlicher Leistungsfähigkeit, wie Fett oder Brot. Deshalb wird für den Eingabenschreiber hier der Gleichheitsgrundsatz verletzt. Der Eingabenautor bezieht sich auf die Gleichheit der hedonistischen Bedürfnisse. Den „Appetit“ postuliert er als eine universelle Größe, unabhängig von der sozialen Zugehörigkeit. Ob „Bonze“ oder „Angestellter“, den Appetit müssen beide in gleicher Weise befriedigen können. Der Eingabenautor begründet die als Normalität eingeforderte soziale Gerechtigkeit mit der Egalität von Bedürfnissen und deren Recht auf Befriedigung.

Da die Eingabe anonym ist, konnte es nicht darum gehen, eine höhere Ration zu erhalten. Vielmehr wurde der eigene Standpunkt öffentlich gemacht und gefordert, gesellschaftliche Normen einzuhalten. Diese Eingabe ist insofern typisch, als in der Nachkriegszeit die unmittelbare Bedürfnisbefriedigung als Normalität eingeklagt wurde. Die Ansprüche stehen auf einem sehr niedrigen Niveau, so daß deren Befriedigung eigentlich nicht gerechtfertigt werden muß.

Die in der folgenden Eingabe bemühten Vorstellungen von Normalität sind außerordentlich komplex:

„Da mein Antrag immer wieder abgelehnt wurde, wende ich mich heute im Vertrauen auf Ihre Gerechtigkeit und Ihr menschliches Mitempfinden an Sie persönlich mit der Bitte um Befürwortung meines Antrages. (...)“

Diesen Wunsch (Rückkehhenehmigung in die Heimatstadt, d.Vf.) hat jeder Mensch und es ist mir unbegreiflich, und eine Ablehnung widerspricht jedem Volksempfinden und jedem natürlichen Rechtsgefühl, wenn man mir und meiner Schwester den Wunsch, nach

456 SAC, 5591, unpag.

Chemnitz zurückzukehren, einfach gefühllos ablehnt. Da ich in Olbernhau weder eine eigene Wohnung noch eine eigene Existenz habe und nachdem wir in Chemnitz Wohnung, Geschäft und Grundstück einbüßten und ausserdem unser ganzes Geld auf der Bank verloren haben, liegt es doch ganz nahe, dass wir wieder nach Chemnitz wollen, um uns dort wieder unsere alte Existenz aufzubauen, zumal meine Eltern und wir seit Jahrzehnten in Chemnitz gute Steuerzahler waren. Es wäre eine unbillige und furchtbare Härte, wenn die Stadt Chemnitz uns die Türe weist und uns das Heimatrecht verweigert und uns einfach auf die Strasse setzt. Ausserdem würde diese Ablehnung den Grundsätzen der SED widersprechen, welche bei jeder Gelegenheit betont, dass sie den Mittelstand fördern und beschützen will, während sie praktisch die kleinen Existenzen rücksichtslos vernichtet, denn der Stadtrat Jentzsch erklärte mir persönlich, dass die Stadt Chemnitz kein Geschäft für Haus- und Küchengeräte brauche, sondern diese Waren würden in Zukunft von den Konsumvereinen geführt werden. Eine Zuzugsgenehmigung könnte nur erteilt werden, wenn wir als Arbeiter nach Chemnitz kämen.⁴⁵⁷

(1947, weiblich, an Oberbürgermeister Chemnitz, Zuzug der Schwester nach Chemnitz, nicht erfolgreich)

Zunächst wird an eine gemeinsame Vorstellung von Gerechtigkeit appelliert. Der Adressat wird in die Rolle gedrängt, sich in die Lage des Absenders zu versetzen (menschliches Mitempfinden). Das „Volksempfinden“ und das „natürliche Rechtsgefühl“ sind zwei weitere Begriffe, die kulturell und moralisch determiniert sind. Beide Begriffe heben auf einen Verhaltenskodex ab, der zwar nicht juristisch einklagbar ist, aber dennoch für normal angesehen wird. Normalität erscheint als eine Art Gewohnheitsrecht.

Ein weiterer Bezug auf Normalitätsvorstellungen leitet sich aus der Vergangenheit ab. Es gäbe eine familiäre Tradition, auf die man sich, unter Hinweis auf die Steuereinnahmen der Stadt, beziehen könne. Schließlich wird noch auf die Diskrepanz zwischen Wort und Tat der SED hingewiesen.

Der Bürgermeister antwortete zwölf Tage später ausführlich:

„Es ist eine Selbstverständlichkeit, daß die Wohnmöglichkeiten erst denen zur Verfügung gestellt werden, die gegenwärtig noch in Gartenlauben, ausgebauten Kellern und ähnlichen unzulänglichen Räumen leben.“⁴⁵⁸

Um sich zu rechtfertigen bezieht sich auch der Oberbürgermeister auf moralische Grundsätze. Prioritäten würden ausschließlich nach dem Grad

457 SAC, 7966, ohne Pag.

458 Ebenda.

der Bedürftigkeit gesetzt. Die Bedürftigkeit leitet er aus seiner Vorstellung von normalen Wohnverhältnissen ab. Gartenlauben und ausgebauter Keller gehörten demnach nicht in die Kategorie normaler Wohnraum. Mit seiner Gegenargumentation widerlegt er nicht die Aussage der Eingabensachbearbeiterin, sondern relativiert ihre Bedürftigkeit im Rahmen der von ihr verwendeten Logik. Nachdem er somit die Ansprüche zurückgewiesen hat, holt er zu weiteren Schlägen aus:

„Wenn Sie davon sprechen, daß die Ablehnung einer Zuzugsgenehmigung jedem Volksempfinden und jedem natürlichen Rechtsgefühl widerspricht, so kann ich nur annehmen, daß Sie der Auffassung sind, daß sich in Chemnitz um den Aufbau der Stadt niemand bemüht. Inwieweit die Ablehnung den Grundsätzen der SED widerspricht, daß sie den Mittelstand fördern und beschützen will, ist mir unerklärlich. Die ganze Art Ihrer Schreibweise zeigt mir aber sehr deutlich, daß Sie nicht zu denjenigen gehören, die die Politik der SED anerkennen, sondern daß Sie diese Grundsätze nur zur Argumentierung benutzen, um Ihre Wünsche durchzusetzen. Denn aus dem Satz geht Ihre Auffassung hervor, daß die SED praktisch die kleinen Existenzen rücksichtslos vernichtet. Ich wäre immerhin interessiert, zu erfahren, ob Sie ebenso aggressiv gegen die Verantwortlichen der gegenwärtigen Not, gegen die Naziverbrecher, vorgegangen sind.“⁴⁵⁹

Diese Form von Antwortschreiben findet sich eher selten in den überlieferten Eingaben. Der Bürgermeister, nachdem er zunächst seine Vorstellungen von Normalität gegen die der Eingabenschreiberin gesetzt hat, geht nun noch einen Schritt weiter und entlarvt ihren ganzen Text, und damit auch die darin enthaltenen Vorstellungen von Normalität, als blanke Rhetorik. Eine solche Polemik trifft zwar den Kern des Vorgangs, entkräftet jedoch nicht dessen Argument. Denn gleichwohl, ob der Absender sich mit den rhetorisch eingesetzten Argumenten identifiziert oder nicht, warum sollte er dadurch seinen Anspruch auf die deklarierte Normalität verlieren? Auch die Darlegung seiner Verteilungskriterien macht den Bürgermeister angreifbar. Gegen seine Argumentation könnte nun wiederum mit Hilfe von Belegen vorgegangen werden, die einen Bruch der postulierten Praxis nachweisen.

An diesem Beispiel wird deutlich, daß es sich bei dem gegenseitigen Verweis auf Normen und Werte um eine bestimmte Kommunikationskultur handelt. Auf einer Metaebene können sich Eingabenschreiber und Verwaltungsangestellte über gemeinsam akzeptierte Normen, wie den Gleich-

459 Ebenda.

heitsgrundsatz, die Verteilung nach Bedürftigkeit usw. austauschen. Die Kodes, Strategien und Spielregeln sind beiden bekannt und das Wichtigste, die Verwaltung – der Bürgermeister – spielt mit. Er verfaßt ein umfangreiches Antwortschreiben und macht sich dadurch möglicherweise angreifbar. Wenn in der Praxis auch nur ein einziges Mal gegen die von ihm postulierten Normen verstoßen wird, könnten sich Eingabenschreiber mit ihren Ansprüchen auf die nicht eingehaltenen Normen berufen. Dies war in der Tat eine Strategie von Eingabenschreibern, den Bruch der Normen nun auch für sich einzufordern. Sie wurde beispielsweise eingesetzt, um Wohnraum zugewiesen zu bekommen.

Der Eingabenautor verweist in einem solchen Fall auf eine Vergabep Praxis, die quer zu den Regeln steht. Beispielsweise wenn außer der Reihe ein anderer Antragsteller vorgezogen wurde. Mit diesem Wissen wird ein vorderer Platz in der Warteliste eingeklagt. Oder man erpreßt die Behörde mit angeblichem Geheimwissen über ihre nonkomformen Verhaltensweisen. Ähnliche Strategien finden sich auch bei Ausreisearträgen. Auch hier wird das Regelwerk, auf das sich die Behörde bezieht, durch den Nachweis einer anderen Praxis in Frage gestellt. Dabei werden häufig die Privilegien Prominenter aufgeführt:

„In der heutigen Aussprache legte Frau B. dar, daß sie die Ablehnung ihres Antrages nie begreifen würde, da sie genau wisse, daß Ausnahmen gemacht würden. Dabei führte sie die Tochter des Landesbischofs der ev.-luth. Kirche in Sachsen, Herrn Dr. Noth, die Vikarin Kückler und ein gewisses Fräulein F., beide Mitglieder der Herrnhuter Brüdergemeinde an, welche bedeutend jünger wären als sie und denen man die Übersiedlung nach Westdeutschland genehmigt hätte.“⁴⁶⁰

(1964, weiblich, an Staatsrat, Ulbricht, Übersiedlung zu Mann in BRD, nicht erfolgreich)⁴⁶⁰

Tatjana S., Tochter des Gen. Rudi S., 1. Sekretär der SED Bezirksleitung, erhielt 1973 innerhalb ‚kurzer Zeit‘ eine ‚Neubauwohnung‘ ohne einen Wohnungsantrag gestellt zu haben.“⁴⁶¹

(1974, weiblich, an Staatsrat der DDR, Wohnungszuweisung, teilweise erfolgreich)⁴⁶¹

Alle diese Gegenargumentationen zielen darauf ab, der Behörde nachzuweisen, daß sie die Normen und Werte verletzen würde. Der Absender verlangt, daß in seinem Fall nicht die Ordnung, sondern die Ausnahme

460 SAC 1431, Bl 295-296.

461 SAC, 1671, Bl. 255.

durchgesetzt wird. Es wird deutlich, daß in der Eingabe, unter Bezug auf angeblich gemeinsame Normen und Werte, die Handlungsspielräume der Verwaltung ausgelotet werden.

Während in den vorangegangenen Fällen von einer grundsätzlichen Übereinstimmung in bestimmten Grundwerten ausgegangen wurde, verweist die nächste Eingabe auf enorme Konfliktpotentiale, die aus unterschiedlichen Normvorstellungen zwischen Bürgern und Staat resultieren. Hintergrund ist die Zumutung für ein junges Ehepaar, in einer Schule getraut zu werden. Hier tut sich ein Konflikt auf zwischen bürgerlichen Vorstellungen davon, wie Eheschließungszeremonien zu zelebrieren sind und einer staatlicherseits angestrebten proletarisch-sozialistischen Eheschließung:

„Die Verantwortlichen für die Auswahl des Objektes haben sicher mit zuwenig Engagement bedacht, daß eine Hochzeit in der Regel eine einmalige Angelegenheit ist, die Trauungszeremonie dabei der Höhepunkt sein sollte und sich auch im Standesamt die besondere Förderung und Fürsorge des Staates für die junge Generation repräsentieren muß. Beispielhaft dafür sind die Hochzeitspaläste in der UdSSR.“⁴⁶²

(1981, männlich, an den Karl-Marx-Städter Oberbürgermeister, Hochzeitszeremonie im Schulgebäude, erfolgreich)

Der Hinweis auf die sowjetische Praxis mit ihren Heiratspalästen ist in diesem Kontext absurd. Paläste gelten einerseits als Heimstätten des längst „verfaulten“ Adels. Ihr Pomp und Lebensstil wird zwar abgelehnt, übt aber zugleich auch eine ungeheure Faszination aus. Einerseits werden die symbolischen Repräsentationsformen von Macht und Reichtum abgelehnt, andererseits sollen sie „proletarisch“ angeeignet werden: Arbeiter in die Paläste! Die Absurdität besteht nun darin, daß der Begriff Heiratspalast eine pompöse Zeremonie suggeriert, die er nicht einlöst. Hier wurden nicht einzelne Paare in einem Palast miteinander vermählt, sondern in großen Durchgängen Massenhochzeiten abgehalten. Dies hätte mit Sicherheit den Vorstellungen des Eingabenschreibers nicht entsprochen.

In der Eingabe wird ein Konflikt sozialistischer Kultur bei der Einführung neuer kultureller Rituale angesprochen. Da eine Hochzeit ein besonderes Ereignis ist, soll sie auch mit dem größten Prunk abgehalten werden. Hochzeit ist ein Paradebeispiel, wie versucht wird, mit den eingesetzten Symbolen, die eigene soziale Position zu erhöhen.

462 SAC, 11508, Bl. 15.

Der Versuch, dem eine proletarische Hochzeitskultur entgegenzusetzen scheidet genau an diesem Punkt. Es gibt keine Alternative, in einem Fest besonders beeindruckend das Besondere des Ereignisses herauszukehren, als sich mit einer sonst nie erreichbaren Symbolik zu umgeben, deren kultureller Kontext jedoch trotzdem bekannt ist.⁴⁶³

Zum gleichen Problem gingen an den Oberbürgermeister weitere Eingaben ein. Sie bezogen sich ebenfalls auf Traditionen und auf die Einmaligkeit des Anlasses:

„Deshalb wenden wir uns mit diesem Schreiben an Sie, da wir auch der Meinung sind, eine Schule bringt niemals die gehobene Atmosphäre dieses einmalig festlichen Tages hervor, wie eine durch solche Tradition verbundene Stätte.“⁴⁶⁴

(1981, männlich, an den Karl-Marx-Städter Oberbürgermeister, Hochzeitszeremonie im Schulgebäude, erfolgreich)

Oder in einer bedachtsameren Variante:

„Wir empfinden die Eheschließung in einem Schulgebäude nicht dem Anlaß angemessen. Gibt es nicht in Karl-Marx-Stadt eine andere würdigere Ausweichmöglichkeit?“⁴⁶⁵

(1981, weiblich, an den Karl-Marx-Städter Oberbürgermeister, Hochzeitszeremonie im Schulgebäude, erfolgreich)

Die Eheschließung im Schulgebäude überschritt die Akzeptanzschwelle der Heiratswilligen. Die dortige Atmosphäre würde keine angemessene, würdevolle, der Einmaligkeit des Ereignisses entsprechende Zeremonie gestatten. Bei diesen Argumenten beziehen sich die Eingabenschreiber auf Traditionen und überkommene Werte. Die Bezüge auf die Hochzeitspraxis in der Sowjetunion und die Jugendpolitik des Staates hingegen stehen in einem ideologisch-politischen Kontext. Daß die Schule nicht zum Standesamt wurde, kann auch auf die vielen Eingaben zu dieser Frage zurückzuführen sein. Die Quantität der Eingaben ist ein nicht zu unterschätzendes Argument.

Diskrepanzen in Moralvorstellungen zwischen Bürgern und Staat waren auch der Auslöser für die folgende anonyme Eingabe. Sie wurde aus Verär-

463 Es gibt freilich immer wieder witzige Ausnahmen, Hochzeit unter Wasser, beim Fallschirmsprung etc. Diese können als tatsächlich alternativer Versuch angesehen werden, relativ unabhängig von sozialen Hierarchien etwas Besonderes zu machen. Doch auch hier spielt bei der Ereignisauswahl die relative Unerreichbarkeit des Ereignisses für das eigene Milieu eine Rolle.

464 SAC, 11508, Bl. 7.

465 Ebenda, Bl. 6.

gerung über die Publikation des Buches „Clochemerle“ als Fortsetzungsroman in der Tagespresse im Jahre 1951 an Wilhelm Pieck geschrieben. Diese Eingabe bezieht sich dezidiert auf moralische Normen:

„Das Erscheinen dieses Buches hat in der Öffentlichkeit, sowie in vielen Teilen der Bevölkerungsschichten mit vollem Recht helle Empörung hervorgerufen. Wir wundern uns, wie unserer Regierung entweder solche Fehler unterlaufen können, oder aber unsere Regierung gibt wissentlich Schmutz- und Schundliteratur für ihre Bevölkerung frei, obwohl sie uns erst von solchem Dreck befreite.

Bei einer Buchbesprechung fragten wir uns, was denn der Autor dieses infamen Geschreibsel eigentlich beabsichtigte. Wir stellten jedenfalls fest, dass es ein Buch ist, welches nicht nur unsere heranreifende Jugend zutiefst verseucht, sondern unsere Frauen reiferen Alters sind auf das empfindlichste beleidigt.

Es ist unvorstellbar, wie unser Jugend auf diesen ‚Sau-Roman‘ reagiert, der, und das ist einfach skandalös, im Sächsischen Tageblatt als Zeitungsroman zur Zeit erscheint!!!

Wir Werktätigen wollen fortschrittliche Literatur, die uns in den Stand einer politischen Zielklarheit versetzt. Ein Buch muss uns kämpfen helfen, muss uns in unserem Kampf stark machen, dieses Geschmier, dieses unsittliche, ist jedoch dazu geeignet, viel, ja alles zu verderben.

Wo bleibt hier die Kulturstufe der Deutschen, um die wir unter Aufopferung unserer Freizeit, unser Kraft und überhaupt um jeden Preis kämpfen? Während wir den Westen anprangern, weil er amerikanische Schmutz- und Schundliteratur duldet und dadurch die Jugend verseucht und die Moral der Menschen untergräbt, tut, und wir müssen das leider sagen, unsere Regierung dasselbe. (...)

Lediglich aus Gründen der Sicherheit unterzeichnen wir in unserer Aufgabe als Arbeitskreis der Werktätigen des Komb. B.⁴⁶⁶

(1951, anonym, an Pieck, Verboten des Buches „Clochemerle“, nicht erfolgreich)

Die Wortwahl und Radikalität dieser Eingabe ermöglichen Rückschlüsse auf die Sozialisation ihres Autoren. Die imperative Formulierung, was ein Buch zu vermitteln habe und was nicht, die Polarisierung der Forderungen, Bücher hätten die Leser für den Kampf zu stählen und dürften nicht Unsittlichkeit und Verderbtheit verbreiten, verweisen auf die mentale Verankerung einer deutschen Zensurtradition. Die heranreifende Jugend und die reiferen Frauen müssten vor Schmutz und Schund geschützt werden, während er selber natürlich in der Lage sei, sich mit dem Werk kritisch auseinanderzusetzen ohne dabei ernsthafte psychische Schäden davonzutragen. Die eigene Moral wird zur universellen Größe und als Maß der

466 BAB, DA 4 1113, Bl. 85-86.

Zensur erhoben. Die geistige Nähe zwischen der Auffassung von Schmutz und Schund und der Tradition, Anderes und Fremdes als Abartiges und Gefährliches zu deklarieren, zieht hier seine kontinuierliche Bahn.⁴⁶⁷

Leider ist zu dieser Eingabe keine Reaktion des Adressaten überliefert. Aufschlußreich wäre es, zu erfahren, wie sich die Staatsführung gegenüber Moralstandards rechtfertigte, die noch radikaler als die eigenen waren.

Auch in der folgenden Eingabe werden staatliche Institutionen aufgefordert, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten:

„In der letzten Zeit beobachte ich zunehmend die 'Unsitte', daß Radfahrer ausgesprochene Fußgängerbereiche (Fußwege, Fußgängerzone, w.z.B. Brühl-Boulevard) mit bedenkenloser Selbstverständlichkeit benutzen.“⁴⁶⁸

(1986, männlich, an Abteilung Inneres beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, Radfahren im Fußgängerbereich, erfolgreich)

Der Begriff „Unsitte“ soll die Mißbilligung des Autors darüber ausdrücken, daß neue Sitten in ihrer alltäglichen Anwendung mit der akzeptierten Ordnung verwachsen. Die „bedenkenlose Selbstverständlichkeit“ ist eine weitere Anspielung darauf, daß sich hier etwas einbürgert, was aus der Sicht des Eingabenauteurs unsittlich ist. Der Eingabenauteur wird durch seine Eingabe zum Historiographen kulturellen Wandels von Normalität. Auch in den folgenden Beispielen werden Normen und Werte in Auseinandersetzung mit Mißständen entwickelt. Diesmal handelt es sich um individuelles Fehlverhalten, das in den Eingaben angeprangert wird, und für dessen Beseitigung wiederum die staatlichen Institutionen angerufen werden. Die Fälle belegen, daß unterschiedliche individuelle Normvorstellungen in der Gesellschaft vorhanden sind. Die Eigenart dieser Eingaben besteht darin, daß die individuelle Lebensweise des Eingabenschreibers als allgemein gültig gesetzt wird. Schwerpunkt sind auch hier Vorstellungen von Ordnung und Sitte.

467 Der § 184 des Strafgesetzbuchs stellt nach wie vor den Umgang mit dem unter Freiheitsstrafe, was einige als humanistisches Kulturgut und andere als Pornographie bezeichnen. Auch die Institution „Freiwillige Selbstkontrolle“ bestimmt nach wie vor, welche Szenen aus Filmen herauszuschneiden sind. Die Folgen lassen sich gut vergleichen, indem man beispielsweise den Ost- und Westschnitt des Spielfilms „1900“ verfolgt. In der Westfassung entsteht am Ende des Films Mitleid mit dem gelynchten Faschisten. Die filmische Darstellung seiner Grausamkeiten wurde herausgeschnitten.

468 SAC, 11507, Bl. 169.

In den beiden nächsten Eingaben beschwerten sich Bewohner eines Hauses über die Lebensweise ihrer Mitbewohner. In ihnen wird Normalität durch den Bezug auf das Selbstverständliche hergeleitet. Den eigenen Werten wie Ordnung, Sauberkeit oder Entgegenkommen werden Schmutz, Alkoholismus, asoziales Verhalten, dreckige Gardinen, Schande, frecher Umgang oder Mietschulden gegenübergestellt.

„Sie hat bereits im vorigen Jahr im Haus eine größere Wohnung zugewiesen bekommen, es ist unglaublich in welchem schmutzigen Zustand diese Wohnung ist, sobald die Vorsaaltüre auf ist, stinkt das ganze Haus danach. Die Gardinen hängen ca. 10 Jahre an den Fenstern und in diesen schmutzigen Räumen nächtigen (immer wechselnd) Kubanische Jungs, alle ordentlich und sauber. Es ist eine Schande, was sich diese Leute für ein Bild von uns Bürgern machen müssen! Zwischenzeitlich hat sie in diesem Schmutz auch noch Kleinkinder ihrer Schwester über Nacht bei sich, wir fragen uns wo diese schlafen? Manchmal ist sie tagelang daheim, dann kommen Kollegen ihres Betriebes nach ihr fragen, doch sie läßt niemand herein. Von ihrem in letzter Zeit frechen Umgang mit uns und ihren vielen Mietschulden wollen wir gar nicht erst reden. Wir sind ihr alle entgegen gekommen mit Möbeln, Wäsche usw., doch eine Lehre zieht sie nicht und wir schämen uns, mit so einer Person unter einem Dach zu wohnen. Sie macht aus unserem Haus ein ‚Assi-Haus‘.“⁴⁶⁹
(1987, weiblich, an Abteilung Inneres beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, asoziales Verhalten von Mitbewohnern, nicht erfolgreich)

Die Abteilung Inneres recherchierte zu dieser Eingabe. In einem Bericht steht, daß der Betrieb erklärte, die Beschuldigte sei immer pünktlich und würde keine Fehlschichten fahren. Die Gebäudewirtschaft erklärte, die Mieterin habe keine Mietschulden. Die Empörung der Briefschreiberin läßt sich dahingehend erklären, daß sie der Beschuldigten einstmals die Gardinen genäht aber nicht den entsprechenden Dank dauerhaft geerntet hat. Um sie bei der Polizei wirkungsvoll zu denunzieren, wird ein ganzer Katalog an Verfehlungen aufgeführt. Eine interessante Brechung erfährt die Eingabe dadurch, daß die Bekanntschaft mit den „kubanischen Jungs“ nicht als Verfehlung hinzugerechnet wird.

In der folgenden Eingabe beschwert sich ein Hausbewohner über einen alkoholkranken Nachbarn, der sich regelmäßig des Nachts mit seiner Frau prügelt.

„Von den Hausbewohnern wurden mehrfach Eingaben an die Kriminalstelle des VP-Reviers im Stadtbezirk und bei der AWG gemacht.“

469 SAC, 11507, Bl. 217-218.

Ich habe auch persönlich in der Kriminalstelle und bei der AWG vorgesprochen.

Dabei wurde mir zwar Hilfe versprochen, allerdings bekam ich auch zu hören, dass Herr B. alkoholkrank ist und ihm geholfen werden muss, um wieder auf den richtigen Weg zu kommen. Das konnte und kann ich bis jetzt nicht verstehen. Wieso ist Alkoholismus bei uns in der DDR eine Krankheit.

Im Kapitalismus leben Leute wie B. auf der Strasse. Ist unter Sozialstaat zu verstehen, dass solche Leute wie Herr B. mit ihrer Lebensweise ganze Menschengruppen tyrannisieren können. Doch sicher nicht. (..)

Das Problem mit Herrn B. kann meines Erachtens nur dadurch gelöst werden, dass Herr B. in einer geschlossenen Anstalt fuer Alkoholranke entwoehnt und eine Arbeit zugewiesen wird. Mit den Personen, die vor Herrn B. in der Wohnung lebten sind wir gut ausgekommen und in anderen Haeusern wird es mit Herrn B. die selben Probleme geben.⁴⁷⁰

(1988, männlich, an Staatsratsvorsitzenden, Alkoholiker im Haus, keine Angaben zum Erfolg)

Die Toleranzschwelle dieses Eingabenauteurs ist überschritten. In der Eingabe wird die Schlüsselfrage einer Gemeinschaft gestellt. Wie lange kann und muß die Hausgemeinschaft die Belästigungen anderer ertragen? Damit wird die Normalität der Mehrheit in Gegensatz zur tyrannisierenden Lebensweise eines Einzelnen gestellt. In anderen Eingaben zu ähnlichen Situationen wird dieser Kontrast noch verstärkt:

„Doch als berufstätige Bürger der DDR, die bisher ihre ganze Kraft zur Erfüllung staatlicher Aufgaben einsetzen, fragen wir an:, Steht uns zum Schutz unserer Gesundheit nicht auch Nachtschlaf und frische Luft zu?“

Wir bitten Sie, schnellste Maßnahmen zur Abhilfe dieser unerträglichen Verhältnisse zu ergreifen.

Sollten Sie aber auch nicht in der Lage sein, uns das Lebensnotwendigste (Schlaf und Luft) zu verschaffen, bitten wir um Mitteilung. Dann werden wir als letzte Instanz den Staatsrat der DDR um Hilfe ersuchen.⁴⁷¹

(1981, weiblich, an Karl-Marx-Städter Oberbürgermeister, „Antrag auf Gewährung von Nachtruhe und frischer Luft“, Beschwerde über asoziales Verhalten von Mitbewohnern eines Mietshauses, keine Angaben zum Erfolg)

Auch hier bezieht sich die Autorin auf eine Normalität, die im Sinne einer anthropologischen Grundkonstante – Ruhe und Luft – eingeführt wird. Die Grenzen zwischen der Hilflosigkeit, mit der Situation selbst fertig zu

470 SAC, 11507, Bl. 315.

471 SAC, 11508, Bl. 21-22.

werden und Denunziation sind fließend. Diese Art von Eingaben ist verstärkt in den 80er Jahren zu verzeichnen. Wegen der unregelmäßigen Überlieferung der Eingaben an die Abteilung Inneres beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt können daraus jedoch keine Schlußfolgerungen gezogen werden.

Aus den Dokumenten zur Bearbeitung der Eingaben geht hervor, daß die angeschriebenen Behörden eigentlich machtlos waren. Die von den Mitbewohnern eingeklagte Ordnung konnten sie nicht durchsetzen. Eingeleitete Maßnahmen reduzieren sich auf Aussprachen mit den Beschuldigten im Betrieb. Den Eingabenautoren wurde empfohlen, tatsächliche Gesetzesverstöße zu registrieren und gegebenenfalls strafrechtlich gegen die Mitbewohner vorzugehen.

In diesem Abschnitt konnte nur ein Ausschnitt aus der Vielzahl an Bezügen auf Normen und Werte in den Eingaben vorgestellt werden. Es wurde jedoch deutlich, daß sich Eingaben als Quelle hervorragend eignen, um Norm- und Wertvorstellungen in einem individuell-öffentlichen Diskurs zu untersuchen. Für alltags- und kulturhistorische Studien zur DDR sind Eingaben daher ein Muß. Welche Bedeutung der Bezug auf Normen und Werte hinsichtlich des Erfolges hatte, muß Spekulation bleiben. Die Quoten aus den in diesem Kapitel verwendeten Zitaten können jedenfalls keine erschöpfende Auskunft zu dieser Frage geben.

Bezug auf Autoritäten

Während in den vorangegangenen Beispielen die Vorstellungen von Normalität nicht weiter legitimiert, sondern als selbstverständlich gesetzt wurden, beziehen sich die folgenden Eingabenschreiber auf gesellschaftlich anerkannte politische und juristische Autoritäten.

Es ist anzunehmen, daß es sich beim Zitieren ideologischer Verlautbarungen, von Gesetzestexten usw. um eine bewußt eingesetzte rhetorische Komposition handelt.

„Hunger tut weh! Das ist ein wahres Wort und ich kenne das Wort auch. In einer der letzten Aufsätze vom Herrn Präsidenten Dr. Friedrich, Dresden wurde gesagt, daß jeder Einwohner mindestens 2 Ctr. Kartoffeln bekommen haben muß.“⁴⁷²

(1946, männlich, an Chemnitzer Oberbürgermeister, Zuteilung Kartoffeln, nicht erfolgreich)

472 SAC, 7966, unpag.

Der schmerzende Hunger dient als Ausgangspunkt, um darauf hinzuweisen, daß die gegenwärtige Zuteilung von Kartoffeln kein normaler Zustand sein könne. In einem zweiten Schritt untermauert der Autor seine Aussage mit dem Bezug auf eine präsidiale und doktorale Autorität, die dies bestätigt. Es sei also kein absurder Wunsch, zwei Zentner Kartoffeln zu erhalten, sondern normal und das Anliegen somit gerechtfertigt.

Im folgenden Fall geht es um Widersprüche, die sich zwischen postulierter Moral und der entsprechenden Praxis auftun. Ein Mann beschwert sich bei Ulbricht darüber, daß er als Leiter eines Altersheims fristlos gekündigt wurde. Dem Eingabenschreiber wurde, nachdem er seine Haftstrafe verbüßt hatte, eine Arbeit zugewiesen, die ihm jedoch nicht gefiel. So bewarb er sich um eine Stelle als Leiter eines Altersheims, ohne seine Haftstrafe zu erwähnen. Nach acht Wochen, in denen er als Heimleiter tätig war, kündigte ihm der Rat der Stadt mit der Begründung, daß er sich zunächst für diese Stelle qualifizieren müßte, und daß er seine Vorstrafe bei der Bewerbung verschwiegen hätte.

„Doch im neuen Rechtspflegeerlaß heißt es, daß keinem Bürger der Deutschen Demokratischen Republik ein Vorwurf seiner Vergangenheit wegen gemacht werden darf, geschweige denn Steine auf seinen Zukunftsweg zu werfen. Dasselbe kommt ja auch im Jugendkommunique zum Ausdruck.“⁴⁷³

(1966, männlich, Staatsratsvorsitzenden, Kündigung der Arbeit, nicht erfolgreich)

Der Eingabenautor bezieht sich auf den Rechtspflegeerlaß, in dem es unter anderem um die Wiedereingliederung von Haftentlassenen geht. Er besitzt zwar Anspruch auf einen Arbeitsplatz, der wird jedoch von den örtlichen Organen vorgegeben. Durch die Einstellung als Heimleiter umgeht er die Arbeitsplatzzuweisung und beansprucht für sich, nachdem der Schwindel aufgefliegen ist, die moralischen Grundsätze, die im Rechtspflegeerlaß niedergelegt sind.

Das an sich sinnvolle Konzept, Straftentlassenen durch die Zuweisung eines Arbeitsplatzes die Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu erleichtern, bricht sich mit den schlecht bezahlten und unangenehmen Arbeitsplätzen, die den Entlassenen zugewiesen werden. Sie werden als billige „zwangsverpflichtete“ Arbeitskräfte eingesetzt.

In der Eingabe wird diese scheinheilige Doppelmoral vorgeführt. Der

473 SAC, 11283, Bl. 240.

Autor der Eingabe beruft sich auf die postulierten Grundsätze und untermauert diese mit dem „Jugendkommunique“. Vom Staatsratsvorsitzenden fordert er nun diese Grundsätze für sich ein. Ähnlich wie beim „Hauptmann von Köpenick“ wird die Macht der Verwaltungsbürokratie deutlich. Über sie kann man sich eigentlich nur mit betrügerischen Tricks hinwegsetzen. Zunächst gelingt ihm auch diese Köpenickiade. Das Subversive des Vorgangs ist, daß es eigentlich funktioniert, obwohl nach Dienstweisung und Verwaltungsordnung das totale Chaos, die Anarchie herrscht: ein Schuster befiehlt als Hauptmann eine Einheit, ein Haftentlassener leitet ein Altersheim. Interessant ist an dieser Eingabe, daß der Autor auf einer moralischen Ebene argumentiert, obwohl er die Argumente aus Erlassen herleitet, die justitiabel wären.

Nachfolgend werden einige typische Formen der Bezugnahme auf Statements der Partei und Regierung vorgestellt. Zunächst ein Beispiel, in dem sich ein Bürger darüber beschwert, daß andere die von Ulbricht definierten Normen nicht annehmen:

„Ich bin zu der Überzeugung gekommen, daß es noch sehr viele dickfellige Leute gibt, bei denen all die Reden unseres Gen. W. Ulbricht abprallen. Wie soll man da mit unseren Menschen diskutieren wenn man selbst innerlich aufgewühlt und verärgert ist?“⁴⁷⁴
(1960, männlich, an Karl-Marx-Städter Oberbürgermeister, Einkellerungskartoffeln, erfolgreich)

Dieses Zitat führt auf beeindruckende Weise die Komplexität vor, die ein Bezug auf Normen und Werte haben kann. Der Autor versichert seine Loyalität gegenüber Ulbricht, indem er sich selbst als Jünger seiner Botschaften zu erkennen gibt. Sein Glaube an die Normen dieser Lehre ist jedoch durch die eigene Situation in Frage gestellt. Die Lösung liegt auf der Hand. Ihm muß geholfen werden, damit er als Multiplikator der Lehre wieder seiner Überzeugungsarbeit nachgehen kann.

In anderen Eingaben beziehen sich die Autoren direkt auf richtungsweisende Leitsätze:

„Im Referat des Vorsitzenden des Staatsrates, Genossen Walter Ulbricht, auf der 17. Tagung des ZK der SED heißt es: 'Jeder Werktätige, der ein ökonomisches Gesetz verletzt, der verletzt seine eigenen Interessen. Jeder Werktätige, der es duldet, daß ein ökonomisches Gesetz verletzt, der duldet zugleich die Verletzung seiner eigenen Interessen.'“⁴⁷⁵

474 SAC, 1006, unpag.

(1962, weiblich, an Karl-Marx-Städter Oberbürgermeister, Sortimentsbereinigung, nicht erfolgreich)

„In einer Ihrer Reden brachten Sie zum Ausdruck, daß jeder Bürger die DDR mit ordnungsgemäßen Papieren verlassen kann. Ich bitte Sie hiermit, zu Ihrem Wort zu stehen und zu veranlassen, daß uns die Möglichkeit zur Übersiedlung nach Hamburg geboten wird.“⁴⁷⁶
(1963, weiblich, 50 Jahre alt, an Staatsrat, Ulbricht, Antwortschreiben durch die Abteilung Inneres beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, Eheschließung mit Mann aus Hamburg und Übersiedlung, nicht erfolgreich.)

„Lesen Sie bitte einmal im ‚Programm des Socialismus und die geschichtliche Aufgabe der SED‘ die unserer verehrter Staatsratvorsitzender W. U l b r i c h t in seinem Referat auf den Seiten 99-280-281-282 über den Begriff ‚Socialismus‘ erläutert. Da steht aber nichts dabei wie ein Handwerker von einigen Mitarbeitern des Staatsapparates um seine Existenz gebracht werden kann. ‚Unser sozialistisches Recht dient dem Volk und seinem friedlichen Leben‘.“⁴⁷⁷
(1963, männlich, an Rat der Stadt, Abteilung Handel und Versorgung, Wiedereröffnung einer Fleischerei, nicht erfolgreich)

„Ich habe die Ausführungen des Vorsitzenden des Ministerrates Gen. Willi Stoph auf dem VIII. Parteitag der SED über sozialistisches Leiten nicht so verstanden, dass innerbetriebliche und organisatorische Fragen auf dem Rücken der Bevölkerung ausgetragen, ihr Zeit gestohlen, sie verärgert wird. Der Erste Sekretär des ZK der SED, Gen. Erich Honecker hat hundertmal recht wenn er sagte: ‚Fortschritte in der Versorgung der Bevölkerung, vor allem Stabilität und Kontinuität, würden eine wesentliche Verbesserung des täglichen Lebens bedeuten und viele Anlässe für Reibungen und Verärgerungen aus der Welt schaffen.“⁴⁷⁸
(1971, männlich, an Rat der Stadt Abteilung Handel und Versorgung Berlin, häufige und über mehrere Tage dauernde Inventuren der Geschäfte, erfolgreich)

„In der Direktive des VIII: Parteitages der SED zum Fünfjahrplan für die Entwicklung der Volkswirtschaft der DDR 1971 bis 1975 wird gefordert, daß die materielle und hygienische Ausstattung der Kindergärten und Schulhorte weiter zu verbessern ist.“⁴⁷⁹
(1973, männlich, an Karl-Marx-Städter Oberbürgermeister, Kindertenspielfplatz, erfolgreich)

„Mit einem von diesem Kollegen praktizierten Arbeitsstil werden täglich sehr viele Bürger verärgert und nicht jeder wird das nur als ein

475 SAC, 10659, unpag.

476 SAC, 1431, Bl. 36.

477 SAC, 10659, unpag.

478 LAB, 113-363, unpag.

479 SAC, 1671, Bl. 370-372.

Problem dieses betreffenden Mitarbeiters ansehen. 'Mit Recht', so sagte Gen. Honecker im Rechenschaftsbericht auf dem IX. Parteitag, 'sehen viele Menschen in kulturvollen äußeren Bedingungen – und auch Formen des Umgangs – in öffentlichen Einrichtungen der staatlichen und gesellschaftlichen Organe, der Gastronomie, des Handels und Verkehrs einen Gradmesser für das kulturelle Niveau in der Gesellschaft.' Es scheint mir wichtig, dieser bedeutsamen Seite in der Erziehung der Mitarbeiter unserer Handels – wie das ja auch im Verlaufe der Intensivierungskonferenz des Berliner Groß- und Einzelhandel in diesem Monat mehrfach betont wurde – noch mehr Aufmerksamkeit zu schenken."⁴⁸⁰

(1976, männlich, an Oberbürgermeister von Berlin, verzögerte Auslieferung Pkw Moskwitsch und unfreundliche Bedienung im Autosalon, erfolgreich)

„Die SED widmet der Förderung der Familie, der Fürsorge für Mutter und Kind, sowie der Unterstützung kinderreicher Familien und junger Ehen große Aufmerksamkeit.'

Programm der SED

Bedeutet diese Aufmerksamkeit, daß junge Menschen von den staatlichen Organen zum Narren gehalten werden."⁴⁸¹

(1981, weiblich, an Karl-Marx-Städter Oberbürgermeister, Wohnungszuweisung, erfolgreich)

Die Bürger scheinen sich in allen diesen Beispielen mit den Vorstellungen der Partei- und Staatsführung über Normen und Werte in einer sozialistischen Gesellschaft zu identifizieren. Darin könnte sich ein Konsens zwischen Bürgern und Staat über grundlegende gesellschaftliche Werte ausdrücken. Und tatsächlich ließe sich zu allen Eingabenthemen das passende Zitat eines führenden Genossen finden. Zwischen den sozialistischen Idealen einer solidarischen Wohlstandsgesellschaft mit 100%ger sozialer Sicherheit gibt es zwischen Partei und Bevölkerung scheinbar kaum Dissens.

Der Dissens liegt auf einer anderen Ebene. Er besteht darin, daß die Realität mit diesen Idealen nicht übereinstimmt. Die Verlautbarungen der Partei- und Staatsführung werden nicht als politische Losung oder Zielstellung aufgefaßt, sondern als Versprechen interpretiert. Als solche werden sie einklagbar. Dies geschieht nicht aufgrund politischer Naivität, sondern ist eine bewußt eingesetzte rhetorische Komposition. Die Führung wird beim Wort genommen.

Die Zitate belegen darüber hinaus, daß sich in den Eingaben nicht nur auf allgemeine Grundsätze bezogen wurde, sondern Statements herausge-

480 LAB, 113-363, unpag.

481 SAC, 3634, unpag.

sucht wurden, die exakt auf das Problem des Eingabenschreibers zugeschnitten waren. Solchen Argumentationen konnte kaum etwas entgegengesetzt werden.

4. 2. 4. Einsicht in die Notwendigkeit

Bei der „Einsicht in die Notwendigkeit“ handelt es sich auf der linguistischen Ebene um die rhetorische Figur des Zugeständnisses. Sie zielt auf eine psychologische Konditionierung der Gegenseite ab. Dies wird durch Zustimmung oder Entgegenkommen zu erreichen versucht. Wichtig dabei ist, daß für den Autor die Zustimmung oder das Entgegenkommen für die Durchsetzung der eigenen Interessen nicht weiter bedeutsam ist.

Auf der hermeneutischen Ebene wird die Grenze angezeigt, wieweit die Störungen der Normalität ertragen werden. Es wird in dieser rhetorischen Komposition der Eindruck vermittelt, daß man vollstes Verständnis für die Schwierigkeiten beim „Aufbau unserer Gesellschaft“ habe, an dem man ja selbst beteiligt sei – nun aber der Punkt überschritten sei, an dem man noch Verständnis zeigen könne. Man präsentiert neben seiner grundsätzlichen Loyalität zugleich individuelle Kompetenz, über die gesellschaftlichen Zusammenhänge Bescheid zu wissen. Dieses Wissen kann nur vorhanden sein, wenn man sich auch in einem bestimmten Maße für die Gesellschaft interessiert und auch mit ihr identifiziert. Zugleich wird deutlich, mit welchen Problemen der Eingabenschreiber – zumindest rhetorisch – seinen Frieden geschlossen hat und mit welchen nicht.

Die „Einsicht in die Notwendigkeit“ ist eine Kategorie, die als Grauzone zwischen der eigentlich nicht zu akzeptierenden Realität des Alltags und den eigenen Vorstellungen von Normalität positioniert ist: Es ist zwar nicht normal, wie es ist, doch ich verstehe warum und bin eigentlich bereit, die Situation zu tolerieren. Nun ist aber wieder etwas passiert, das ich nicht mehr akzeptieren kann. Die „Einsicht in die Notwendigkeit“ ist die rhetorische Vorbereitung für das große „Aber“, das den eigentlichen Kern der Eingabe bildet.

Hier einige Beispiele:

„Ich hätte volles Verständnis dafür gehabt, wenn keine Apfelsinen oder Nüsse, sowie Importäpfel im Angebot gewesen wären, alle diese Dinge können wir noch nicht in dem Maße importieren, als oft der Bedarf vorhanden ist, sie kosten uns wertvolle Devisen, die zum Aufbau unserer Volkswirtschaft dringend benötigt werden. Aber daß Kartoffeln fehlen? Wir haben doch nicht mehr 1945.“⁴⁸²

(1963, weiblich, an Abteilung Handel und Versorgung beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, Kartoffelversorgung, erfolgreich)

„Wenn ich auch Verständnis für die augenblickliche Lage auf dem Automarkt habe, so aber keinesfalls für die Arbeitsweise der HO-Industriewaren, wo ich am 7.6.1963 erneut vorsprach und mir mitgeteilt wurde, dass ich keinen Wagen im 2. Quartal bekomme und mir auch für das 3. und 4. Quartal nichts bestimmtes sagen konnte.“⁴⁸³

(1963, männlich, an Abteilung Handel und Versorgung beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, Kartoffelversorgung, Skoda-Anmeldung, erfolgreich)

„Ich bringe auch der viel besprochenen Spezialisierung des Handelsnetzes größtes Verständnis entgegen, weil es endlich mal aufhören muß, daß der Kamm neben der Butter liegt. Was aber in der letzten Zeit gemacht wird, da kann ich mich nur fragen, geht es nun um die Spezialisierung um jeden Preis, oder will man gute, durchdachte Sachen durchführen, die wirklich unserer sozialistischen Entwicklung Ehre macht?“⁴⁸⁴

(1963, weiblich, an Abteilung Handel und Versorgung beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, Kartoffelversorgung Quarkversorgung, keine Angaben über Erfolg)

„Wir haben auch das vollste Verständnis, wie schwer es für Sie als Staatsorgan ist, in dieser Beziehung eine Regelung zu treffen. Wir glauben auch, daß Ihrerseits auch schon viel unternommen wurde.“⁴⁸⁵

(1977, männlich Rat der Gemeinde Euba, Wasserversorgung, keine Angaben zum Erfolg)

Die Grenze zwischen dem Einsatz der „Einsicht in die Notwendigkeit“ als ausschließlich rhetorische Figur, und der ernsthaften Erklärung, daß man grundsätzlich bereit sei, beispielsweise den Mängel und Schwierigkeiten bei der Versorgung zu folgen, ist nur schwer zu ziehen. Die Grenze des Zumutbaren wird durch den Anlaß der Eingabe selbst angezeigt. Die staatlichen Organe verstehen die Botschaft durchaus auch in diesem Sinne. Die Eilfertigkeit, mit der man oft den Wünschen der Eingabenschreiber nachkommt, insbesondere soweit es sich um schwer zu beschaffende Konsumgüter, Ersatzteile usw. handelt, ist Beleg dafür, wie sehr sich der Staat von den Eingabenschreibern unter Druck gesetzt fühlt. Dieser Druck ist seitens der Eingabenschreiber indirekt – als Forderung – oder direkt – als Drohung – auch beabsichtigt. Somit kann die Einsicht in die

482 SAC, 10684, Bl 23.

483 Ebenda, Bl 299.

484 SAC, 10684, Bl 377.

485 SAC, Euba 12, Bl. 262.

Notwendigkeit als Mischung aus Loyalitätsbekundung und einer ersten Drohung verstanden werden. Es ist der „letzte Schuß vor den Bug“, der andeutet, daß man viel erträgt und einsieht. Wenn aber dem in der Eingabe Geforderten wieder nicht nachgekommen wird, könnte das eine Lawine losretzen, die die bisherigen Einsichten in nicht mehr zu akzeptierende Realitäten verwandelt.

4. 2. 5. Die Drohung

Wenn Rhetorik im engeren Sinne als ein Überreden für die eigene Sache verstanden wird, läßt sich die Drohung auf der linguistischen Ebene keiner rhetorischen Figur zuordnen. Alle rhetorischen Figuren zielen in der Regel darauf ab, den Adressaten positiv für die eigene Sache einzustellen. Wenn Rhetorik im weiteren Sinne als eine auf Wirkung bedachte Form der Kommunikation verstanden wird, ist die Drohung die massivste Form der „Vereinnahmung“, der Willen des Adressaten soll gebrochen werden. Die Drohung kann hier als rhetorische Figur des Vorgriffs verstanden werden. Es wird eine wenn-dann-Beziehung hergestellt, die bestimmte Konsequenzen für ein bestimmtes Verhalten ausmalt. In der Literatur wird diese rhetorische Figur auch Dilemma-Technik genannt, als gebe es keine Zwischenlösung.

Auf der hermeneutischen Ebene setzt die Drohung voraus, daß der Drohende in den Augen des Bedrohten tatsächlich eine Bedrohung darstellt. Der Drohende muß also einen scheinbaren oder tatsächlichen Einfluß auf die Sphäre des Bedrohten haben. So kann mit der Drohung einer Forderung Nachdruck verliehen werden, indem die Konsequenzen für eine etwaige Ablehnung ausgemalt werden.

Prinzipiell lassen sich dabei zwei grundsätzliche Formen der Drohung in den Eingaben unterscheiden: Zum einen wird mit einem bestimmten Verhalten oder Nichtverhalten des Autoren selbst gedroht, zum anderen damit, eine andere Institution oder Person in das Problem einzubeziehen. Aus den Eingaben läßt sich daher ermitteln, was in der Vorstellung des Eingabenschreibers als wirksames, beängstigendes Druckmittel gegenüber der angeschriebenen Instanz wirken könnte. Zu berücksichtigen ist, daß die Eingabe eine spezifische Form der Konfliktregulierung ist. Sie hat ihre Regeln und Tabus. Eine Drohung auszusprechen bedeutet in den Eingaben meistens, sich über ein bestimmtes Regelwerk hinwegzusetzen, es bewußt zu brechen. Dies ist insofern riskant, als die Eingabe auf gegensei-

tiger Akzeptanz beruht. Der Eingabenschreiber könnte also Gefahr laufen, den Adressaten allein der Form wegen gegen sich einzunehmen.

Von der Seite der Eingabenschreiber wird die Drohung überwiegend als rhetorisches Druckmittel eingesetzt. Sie kann aber auch leicht politisch, als Aufkündigung der Gefolgschaft bzw. der Loyalität gedeutet werden. Mit einer Drohung bewegt sich der Eingabenschreiber am Rande eines ausbrechenden Konflikts. Ihr Einsatz ist also riskant. Man kann alles gewinnen, aber auch alles verlieren. Drohungen einzusetzen, muß nicht Ausdruck von Stärke sein, sondern kann auch Hilflosigkeit und Verzweiflung bedeuten.

Aus den verschiedenen Arten zu drohen sollen hier vier stellvertretend vorgestellt werden. Die Drohung mit dem Ausreiseantrag, die Drohung mit der höheren Instanz, die Drohung mit der Verweigerung allgemein üblicher, staatsbürgerlicher Rituale und die Drohung mit Öffentlichkeit.

Die Drohung mit einem Ausreiseantrag

Einen Ausreiseantrag zu stellen ist wohl die schwerwiegendste und härteste Drohung, die sich in den Eingaben finden läßt. Mit dieser Drohung mußte man in Kauf nehmen, sich auf ein Gespräch mit der Staatssicherheit einzulassen. Sie barg auch in sich das Risiko, daß staatsbürgerliche Rechte beschnitten werden, oder zumindest als Gegendrohung ausgesprochen wird. Hier gibt es ein tatsächliches Risiko, daß der Adressat die Regeln der Eingabekultur außer Kraft setzt und den Absender zum Quasiausgestoßenen der Gemeinschaft erklärt. Die Eingaben belegen jedoch, daß auch diese Form der Drohung erfolgreich sein konnte.

„Im Januar 1988 stellte ich die Ausreise in die BRD. Als Grund gab ich das Wohnungsproblem mit an. Ich bin jedoch bereit davon abzu-sehen, wenn man mir endlich einmal Unterstützung gibt und die Probleme wie angeführt, nicht so einfach und unreal löst! Kann ich mich auch an die Genossen der Staatssicherheit wenden, wenn man mich diesmal wieder ablaufen läßt? Dann bitte ich mal um eine Überprüfung durch die Genossen des MFS.⁴⁸⁶

(1988, weiblich, an Staatsrat, Wohnungszuweisung, erfolgreich)

In dieser Eingabe wird die Drohung im zweiten Satz relativiert. Damit deutet die Autorin darauf hin, daß sie eigentlich nicht die Absicht hat, auszureisen. Diese entscheidende Wendung mußte in der Eingabe vollzogen

486 SAC, 11507, Bl. 271.

werden, um nicht aus dem kulturell determinierten Regelwerk sozialer Handlungsmuster ausgeschlossen zu werden. Der Vorgriff, die wenn-dann-Beziehung, wird durch eine wenn-nicht-dann-nicht-Beziehung relativiert. Ließ sich die angeschriebene Behörde auf diese „Dilemma-Konstruktion“ ein, war sie in der Pflicht, dem vollkommen entwurzelten Bürger zu helfen, der als einzige Lösung seines Problems nur noch den Ausreiseantrag sah. Geling das nicht, konnte der Autor der Eingabe mit harten Sanktionen rechnen.

Das nächste Zitat stammt aus einer Eingabe, die von einem schwulen Pärchen verfaßt wurde, das aus der gemeinsamen Wohnung ausziehen sollte. Die Wohnung war zuvor an die Großmutter des einen Partners vermietet. Er zog als Untermieter bei seiner Großmutter ein.⁴⁸⁷ Als diese verstarb, beantragte er einen „Eintritt in das Mietrecht“, was ihm jedoch abschlägig beschieden wurde. Gleichzeitig zog sein Freund ein. Die Wohnungswirtschaft des Rates des Bezirkes kündigte die Zweiraumwohnung und wies eine Einraumwohnung zu.

„Nachdem wir vergeblich, also mein Freund und ich, Gespräche mit unserem Stadtrat für Wohnungspolitik, der FA Innere Angelegenheiten, dem Oberbürgermeister der Stadt Halle-Neustadt, dem Stellv. für Wohnpolitik und Wohnungswirtschaft des Rates des Bezirkes und dem Staatsrat geführt haben, oder in Eingaben unser Problem geschildert haben, mußten wir feststellen, daß wir überall gegen Mauern gelaufen sind. Letztendlich sind wir der Meinung, daß die Öffentlichkeit von unserem Problem erfahren soll und wie die Bürger unseres Landes dazustehen. (...)“

Aus unserer Verzweiflung heraus stellten wir einen Antrag auf ständige Ausreise. Im Gespräch mit dem Oberbürgermeister wurde zwar gesagt daß damit keine Probleme gelöst werden, man sich aber auch nicht unter Druck setzen läßt. (...)“

Wir stehen unserem Wohnungsproblem hilflos gegenüber, ich möchte sogar eine Abhängigkeit von den Vertretern des Rates der Stadt zum Ausdruck bringen, welche ja eigentlich von uns gewählt werden. Vielleicht müssen wir doch erst in die Gesellschaft ausreisen, wo wir uns die Wohnung nehmen können, die wir uns leisten können und nicht die, die uns vorgeschrieben wird. (...)“

Sollte es dennoch zur Zwangsräumung kommen, werden wir diese dokumentarisch festhalten und was wir dann damit tun werden, kann sich eigentlich jeder denken.

487 Das war eine sehr beliebte Praxis, die die KWV jedoch mit großer Energie zu verhindern suchte. Welche kriminellen Energien dabei aufgebracht wurden, beschreibt ein Kfz-Schlosser in einem Interview. Er „fälschte“ sogar den Personalausweis seiner Freundin, um das Datum für die polizeiliche Anmeldung in der Wohnung der Großmutter zurückzudatieren. (Vgl. Mühlberg, Felix, 1992, S. 308.)

Für einen sozialistischen Gruß reicht unsere derzeitige Überzeugung nicht mehr aus."⁴⁸⁸

(1989, männlich, an Redaktion PRISMA, Kündigung der Zweiraumwohnung, nicht erfolgreich)

Der Eingabenautor vermutete, daß die ablehnende Haltung der Verwaltung auf die Diskriminierung homosexueller Beziehungen zurückzuführen sei: keine Ehe, kein Recht auf eine Zweiraumwohnung! Das Antwortschreiben des Bürgermeisters an PRISMA, das der Eingabenschreiber nie zu Gesicht bekam, bestätigt seine Vermutung. Darin rechtfertigte sich der Bürgermeister, warum er eine solche herzlose bürokratische Praxis aufrecht hält: Er ließe sich nicht erpressen.

„Beide Bürger versuchen jetzt die staatlichen Organe mit allen Mitteln zu erpressen, damit sie die staatliche Zuweisung für die 2-RWE erhalten. So stellten sie am 27.12.88 einen Antrag auf Ausreise in die BRD, gehen beide keinem Arbeitsrechtsverhältnis nach und H. wurde fristlos wegen krimineller Eigentumsdelikte von seinem Betrieb entlassen.“⁴⁸⁹

Im Unterschied zur vorigen Eingabe gelang es in diesem Fall nicht, den Ausreiseantrag als Druckmittel einzusetzen. Im Gegenteil, der Ausreiseantrag fiel dem Eingabenautor auf die Füße.

Die Drohung, einen Ausreiseantrag zu stellen, ist in den von mir gesichteten Eingaben nur selten zu finden. Daß sie jedoch öfter angewandt wurde, berichtete auch eine Kollegin der TU-Chemnitz. Sie hatte eine Eingabe an den Staatsrat mit der Drohung, einen Ausreiseantrag zu stellen, verfaßt. Ihr ging es um einen Telefonanschluß für die herzkrankte Mutter. 17 Jahre wartete diese bereits auf einen Telefonanschluß. Die Kollegin berichtete, daß sie kurze Zeit später von der Staatssicherheit aufgesucht wurde. Die Herren versuchten sie zunächst umzustimmen, ihre Drohung, einen Ausreiseantrag zu stellen, zurückzunehmen.

Nachdem sie merkten, daß es ihr mit der Drohung „ernst“ war, fingen sie ihrerseits an, zu drohen. Sie rechneten ihr vor, was ihre Ausbildung zur Zeit kosten würde und daß sie, wenn sie ihre Drohung weiter aufrecht erhalten würde, ihren Ausbildungsplatz aufgeben müßte und eine Stelle als Nachtpförtner zugewiesen bekäme. Sie blieb jedoch hart, konnte weiter ihrer Ausbildung nachgehen und die Mutter bekam ein halbes Jahr spä-

488 DRA, Zeitgeist-Sammlung Brief vom 17.3.1989.

489 DRA, Zeitgeist-Sammlung, Brief des Bürgermeisters Lang.

ter einen Telefonanschluß.

Eingaben, in denen mit einem Ausreiseantrag gedroht wurde, sind m. E. auch die einzigen, für die sich die Staatssicherheit interessierte. Auf Anfrage in der „Gauck-Behörde“ in Chemnitz wurde jedenfalls erklärt, daß bisher keine Akten gefunden wurden, die auf einen Zusammenhang zwischen Eingabenadressaten und dem Ministerium für Staatssicherheit hinweisen.

Die Drohung mit der höheren Instanz

Eingabenschreiber drohten häufig mit einer höheren Instanz, der sie als nächstes – so sie sich beim Adressaten nicht durchsetzen können – ihre Forderungen übermitteln würden. Beliebte war dabei die Drohung, sich an den Staatsrat oder, seltener, an das Zentralkomitee der SED zu wenden.

Die Androhung, sich an eine höhere Instanz zu wenden, läßt erkennen, wer in den Augen der Eingabenschreiber überhaupt die nächsthöhere oder auch die höchste Instanz war. Walter Ulbricht und später Erich Honecker beispielsweise wurden immer in ihrer Funktion als Staatsratsvorsitzende – dem höchsten staatlichen Amt in der DDR – angeschrieben, jedoch fast nie – abgesehen von parteiinternen Eingaben – in ihrer Funktion als 1. Sekretär des Zentralkomitees der SED. Dies ist deshalb erwähnenswert, weil de facto die Parteiführung, das Politbüro, das Sagen hatte. Sie war jedoch immer darauf bedacht, den Schein staatlicher Regierungssouveränität zu wahren. So wurden Politbürobeschlüsse stets erst in Ministerratsbeschlüsse umgewandelt, bevor sie offiziell verkündet wurden. Auf genau diese Scheinsouveränität gehen unbewußt die Eingabenschreiber ein.

Hier nun einige Zitate aus Eingaben an Handel und Versorgung beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, in denen mit einer höheren Instanz gedroht wurde:

„Da ich mich in dieser letztgenannten Angelegenheit auch an den Staatsrat wenden möchte will ich jedoch noch einen endgültigen Bescheid von den maßgebenden Stellen abwarten.“⁴⁹⁰

(1961, männlich, an Oberbürgermeister von Karl-Marx-Stadt, Öffnungszeiten Buchhandlung, erfolgreich)

„Teilen Sie mir bitte weiterhin mit, wann ich mit einer Auslieferung meines bestellten Kühlschranks rechnen kann. Sollte mich Ihre Antwort nicht befriedigen, sehe ich mich gezwungen weitere staatliche Stellen in die Angelegenheit einzubeziehen.“⁴⁹¹

490 SAC, 1006, unpag.

(1963, männlich, an Abteilung Handel und Versorgung beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, Kühlschranks, erfolgreich)

„Sie können versichert sein, daß ich mich an das ZK der Sozialistischen Einheitspartei wenden werde, wenn in dieser Frage und auch in der Belieferung der Diabetiker keine Änderung eintritt.“⁴⁹²

(1963, weiblich, an FREIE PRESSE, Diabetikerquark, keine Angaben zum Erfolg)

„Sollte wider Erwarten diese Angelegenheit in den Wind geblasen werden, so wenden wir uns an den Bezirksstaatsanwalt, und an unseren Staatsratsvorsitzenden.“⁴⁹³

(1963, Kollektiv, Lager des HO-Warenhaus, an Handel und Versorgung beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, Erschwerniszulage, zusätzlicher Urlaub, erfolgreich)

In den untersuchte Eingaben ist auch ein Fall überliefert, in dem mit einer noch eindrucksvolleren Instanz gedroht wurde. Ein Mann wandte sich mit einer Eingabe an den Staatsratsvorsitzenden, um in die Bundesrepublik reisen zu dürfen:

„Sollte allerdings auch von Ihrer Seite nichts positives geschehen und es nicht einmal zur Aussprache kommt, werde ich auf Raten meiner Eltern und den Genossen die mich damals bestärkt haben in die DDR zu gehen, im Januar meine Arbeit nieder legen. Da ich bei einer Ablehnung sowieso nervlich nicht mehr in der Lage bin zu arbeiten. Gleichzeitig werde ich mich an das ZK der KPdSU wenden und an führende kommunistische Parteien des westlichen Auslandes. Das gleiche werden auch meine Eltern machen. Ich will und kann Ihnen damit nicht drohen es ist auch überhaupt nicht meine Absicht aber man darf bei aller Politik auch das Menschliche nicht vergessen, es wurde ja hier so schön gesagt der Mensch steht im Vordergrund was auch ganz den kommunistischen Prinzipien entspricht.“⁴⁹⁴

(1969, männlich, an Walter Ulbricht, Rückübersiedlung in die BRD, nicht erfolgreich)

Diese Drohung ist als eine hilflose Geste zu werten. Mit der Eingabe an Ulbricht hatte sich der Eingabenantor bereits an die höchstmögliche Instanz gewandt. Die Drohung, sich an die KPdSU zu wenden, veranschaulicht das Dilemma des Eingabenschreibers. Wurde die Eingabe von der höchsten Instanz abschlägig beschieden, konnte man entweder aufgeben, oder wieder von vorne anfangen.

491 SAC, 10684, Bl 391.

492 Ebenda, Bl 377.

493 SAC, 10659, unpag.

494 SAC, 10864, unpag.

Im Unterschied zu der endgültigen Entscheidung eines Verwaltungsgerichts konnte man sich mit einer Eingabe immer wieder an eine beliebige Institution wenden. Es gibt Eingabenvorgänge, die sich über Jahre hinzogen. Die Autoren dieser Eingaben blieben mit Penetranz bei ihren Forderungen. So war es möglich, mit neuen Selbstdarstellungen, Forderungen und Drohungen erneut sein Glück mit einer Eingabe zu versuchen. In dem Fall der Ausreisegenehmigung hätte das jedoch keinen Sinn gemacht. Es gab jedoch noch einen zweiten Adressaten, an den sich Eingabenschreiber wandten, wenn sie von den Reaktionen auf die Eingaben an Ulbricht oder Honecker enttäuscht waren, das Ministerium für Staatssicherheit:

„Betrifft: Wohnungsangelegenheit.

2 mal habe ich schon an unseren Staatsratsvorsitzenden Walter Ulbricht geschrieben. Walter Ulbricht teilte allen die daran verantwortlichen Stellen mit. Der Herr Werkdirektor in dem ich arbeite, er heißt X. Er bekam den Auftrag sich zu kümmern um die Angelegenheiten der Wohnungen, aber jeder Erfolg ungültig.

(...)

Ich bitte Sie höflichst mir dieses Problem zu klären.“⁴⁹⁵

(1971, männlich, an Staatssicherheit Karl-Marx-Stadt, erfolgreich)

Entgegen den gängigen Vorstellungen über die Staatssicherheit versuchte sie in diesem Fall den Eingabenadressaten zu helfen. Eingaben an diese Institution unterscheiden sich von der Klientel und den Inhalten stärker als Eingaben an andere staatliche Institutionen. Immer wieder wurde die Staatssicherheit von Leuten angeschrieben, die unter Verfolgungswahn litten. Eine weitere Gruppe waren Haftentlassene, die sich entweder bei der Staatssicherheit bewarben oder darauf hofften, bei der Wiedereingliederung unterstützt zu werden. Eine dritte Gruppe schrieb aus Verzweiflung darüber, daß ihnen niemand half.

Die Drohung mit der Verweigerung staatsbürgerlicher Pflichten und Rituale

Eine dritte Form zu drohen, war die Ankündigung, sich den allgemein üblichen staatsbürgerlichen Ritualen zu entziehen. Hier gibt es die klassische Variante wie: „Unter diesen Umständen kann ich nicht am Soundsovielten zur Wahl gehen ...“ oder die Drohung, sich anderen gesellschaftlichen, kollektiven oder beruflichen Tätigkeiten zu verweigern. Auch hierzu einige Beispiele:

495 BStU-C, BstU-Eingaben71, Bl. 27/71.

„Wenn nicht endlich etwas für unseren Schutz unternommen wird, lehnt ein Teil der Hausbewohner die Wahlbeteiligung ab.

Sollten auch Sie, werter Gen. Oberbürgermeister, nicht in der Lage sein, dieses Problem zu klären, müßten wir uns in dann an den Vorsitzenden des Staatsrates wenden.“⁴⁹⁶

(1989, Hausgemeinschaft, an Abt. Inneres beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, asoziales Verhalten eines Mieters, keine Angaben zum Erfolg)

„Nach reiflicher Überlegung möchte ich lieber auf die Zuteilung eines anderen Verkaufsstandes an einer anderen Stelle verzichten. Wenn ich gezwungen werde, meinen jetzigen Verkaufsstand aufzugeben, werde ich auch meine Tätigkeit aufgeben.“⁴⁹⁷

(1960, weiblich, an Stadtrat, Verkaufsstand soll aus der Markthalle, nicht erfolgreich)

„Seit einiger Zeit nehmen die Geräusche wieder überhand. Ich muß mich deshalb unmittelbar an Sie wenden, weil der Gesundheitszustand meiner Frau und auch meine Arbeitsfähigkeit außerordentlich unter diesem Zustand leiden. Ich persönlich bin in Zukunft nicht mehr in der Lage, mein Fernstudium und meine umfangreichen gesellschaftlichen Verpflichtungen als Direktor der Stadt- und Bezirksbibliothek gewissenhaft auszuführen, wenn der von mir geschilderte Zustand noch länger anhält.“⁴⁹⁸

(1963, männlich, an Oberbürgermeister der Stadt Karl-Marx-Stadt, Lärm in der Wohnung, nicht erfolgreich)“

„Unter diesen Umständen werde ich mir sehr überlegen ob ich zur Wahl gehe.“⁴⁹⁹

(1963, Butter-, Kartoffelqualität, keine Angaben zum Erfolg)“

„Die Schließung des Bades in der Harthauer Schule bringt ungute Diskussionen unter der Bevölkerung mit sich. So unter anderem, daß, wenn man die Bevölkerung einfach vor nackte Tatsachen stellt, man sich überlegt, ob man zur Wahl geht?“⁵⁰⁰

(1971, Schwimmbadschließung, erfolgreich)“

„Wir stehen persönlich positiv zu unserem Staat und gehen täglich im Beruf das Beste.

Haben wir damit aber nicht Anspruch auf ordnungsgemäßen Kundendienst in elementarsten Dingen des täglichen Lebens? Durch Bürokratie von Behörden, lasche Arbeitsweise von Betrieben und herzlose Handhabung von Gesetzen wird negative Stimmung geboren.

Nach meiner Meinung sollte die gute Politik unseres Staates in den

496 SAC, 11507, Bl. 371-373.

497 SAC, 1006, unpag.

498 SAC, 10659, unpag.

499 SAC, 10684, Bl. 248.

500 SAC, 10885, Bl. 183.

sogenannten kleinen Dingen des täglichen Lebens spürbar werden. Wenn man aber wutgeladen zur Maidemonstration und zur Wahlurne geht, soll man beides wohl lieber unterlassen - oder wissen Sie Hilfe?“⁵⁰¹

(1981, weiblich, an Abt. Handel und Versorgung beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, Ersatzteile für Waschmaschine, keine Angaben zum Erfolg)

Die unterschiedlichen Drohungen zeigen, daß es für die Eingabenschreiber eine Vielzahl verschiedener Möglichkeiten gab, mit einer Leistungsverweigerung die angeschriebene Behörde unter Druck zu setzen.

Besonders die Drohung, sich der Wahl zu verweigern, läßt sich in den Eingaben seit Ende der 50er Jahre verstärkt beobachten. Die nächsten vier Eingaben belegen, daß im Zusammenhang mit Wohnungsfragen diese Form zu drohen, eine serielle Reife erreicht hatte. Jedesmal sind es Frauen, die wegen ihrer miserablen

Wohnungsbedingungen Eingaben an den Oberbürgermeister schrieben und damit drohen, sich der im Juni 1981 anstehenden Wahl zu verweigern:

„Alle diese Enttäuschungen der letzten Jahre u. die damit verbundenen negativen Erfahrungen mit den Behörden veranlassen uns, Ihnen mitzuteilen, daß wir NICHT mehr gewillt sind, am 14. Juni 1981 an der Wahl teilzunehmen.“⁵⁰²

(1981, weiblich, an Oberbürgermeister von Karl-Marx-Stadt, Wohnungszuweisung, erfolgreich)

„Die Wohnung meiner Eltern steht auf Beräumung. Da ich nun bis jetzt keinerlei Hilfe erhalten habe, die ich doch dringend benötige, kann ich mich nicht entschließen, zur Wahl am 14. Juni meine Stimme abzugeben.“⁵⁰³

(1981, weiblich, an Oberbürgermeister von Karl-Marx-Stadt, Wohnungszuweisung, erfolgreich)

„Am 14.6. ist Wahltag, wir sehen keine Veranlassung ein Wahllokal zu betreten und unsere Stimme für die Volksvertreter abzugeben.“⁵⁰⁴

Mai 1984

Taktisch cleverer Schachzug. Deine Eingabe an den Rat der Stadt 14 Tage vor der Kommunalwahl verbessert schlagartig wesentliche Lebensumstände.

⊕ blau 1
⊕ grün 1

„Ereigniskarte“ aus dem Brettspiel über DDR-Karrieren „...es geht seinen Gang“.

501 SAC, 11508, Bl. 3.

502 SAC, 3630, unpag.

503 SAC, 3636, unpag.

504 SAC, 3634, unpag.

(1981, weiblich, an Oberbürgermeister von Karl-Marx-Stadt, Wohnungszuweisung, erfolgreich)

„Zur Zeit bin ich jedoch im Zweifel, ob ich am 14. Juni meine Stimme den Kandidaten der Nationalen Front geben kann, da ich der Meinung bin, daß ein Staatsbürger unserer sozialistischen DDR eine andere Behandlung erwarten kann.“⁵⁰⁵

(1981, weiblich, an Oberbürgermeister von Karl-Marx-Stadt, Wohnungszuweisung, erfolgreich)

Alle vier Eingaben wurden im Sinne der Eingabenautorinnen entschieden. Für die letzte Eingabe ist eine Notiz überliefert. Aus ihr geht hervor, wie mit diese Eingabe seitens der Verwaltung umgegangen wurde:

„Mit Frau H. wurde aufgrund der falschen politischen Schlußfolgerungen, nicht zur Wahl zu gehen, eine Aussprache geführt. Zum Wohnungsproblem wurde entschieden, daß im III. bzw. IV. –Quartal 1981 das Problem durch Vergabe einer Ausbauwohnung geklärt wird. Frau H. war mit diesem Ergebnis einverstanden und erklärte auch ihre Bereitschaft, am Wahltag ihre Stimme abzugeben.“⁵⁰⁶

In einem „Vermerk für Genossen Erich Honecker“ vom 8. Dezember 1988 wurden Eingaben an den Staatsratsvorsitzenden hinsichtlich der kommenden Kommunalwahlen ausgewertet. Bis Ende November 1988 bezogen sich bereits 318 Eingaben auf die Wahlen (im gleichen Zeitraum 1986 nur 250 Eingaben). In 78 Eingaben wurden „Wahlverweigerungen“ angekündigt, wenn keine Lösung im Sinne der Einsender herbeigeführt wird.“⁵⁰⁷ Die Zahlen bestätigen auch den Eindruck des Verfassers, daß diese Form zu drohen, bei den Eingabenautoren immer beliebter wurde.

Eine der Grundsäulen der DDR wurde mit der Drohung, sich der Wahl zu verweigern, in Frage gestellt. Die Partei- und Staatsführung war immer, spätestens jedoch seit 1953, darum bemüht, einen Konsens zwischen sich und der Bevölkerung herzustellen.⁵⁰⁸ Peter Hübner beschreibt dieses Bemühen exemplarisch für das Verhältnis der SED zur „Arbeiterschaft“ in

505 SAC, 3632, unpag.

506 SAC, 3632, unpag.

507 BAB, DA 5 11425, unpag.

508 Selbst mit dem Bau der Berliner Mauer und mit der Kollektivierung in der Landwirtschaft wurde versucht, Verständnis für diese Entscheidungen zu erhalten. Diese Maßnahmen wurden von der Bevölkerung weder generell abgelehnt noch befürwortet. Der Mauerbau war eine wichtige Zäsur, man war nun tatsächlich in der DDR angekommen und mußte sich einrichten weil es keine Alternativen mehr gab. Die Kollektivierung der Landwirtschaft brachte einen Modernisierungsschub mit allen Vor- und Nachteilen der industriellen Landwirtschaft. Die Bauern profitierten letztendlich von diesem Schritt.

seinem Buch „Konsens, Konflikt und Kompromiß“.⁵⁰⁹ Politische Entscheidungen der SED mußten immer wieder neu ausgehandelt werden, oder liefen häufig der von der „Arbeiterschaft“ bereits gesetzten Realität hinterher.⁵¹⁰

Die hohe Wahlbeteiligung mit einer Zustimmungsrate von mehr als 99% bedeutete für die Partei- und Staatsführung eine wichtige Legitimation. Um so energischer war sie deshalb darauf bedacht, daß möglichst schon mittags alle Wahlberechtigten ihre Stimme abgegeben hatten. Die Wahl erklärtermaßen zu verweigern, war ein symbolischer Akt, der Politik die Zustimmung zu versagen. Gerechtfertigt wurde diese Verweigerung mit den als katastrophal empfundenen Lebensbedingungen.

Mit der Wahlverweigerung war es möglich, sich im Rahmen der Spielregeln der Forderung nach Konsensbestätigung zu verweigern. Die rhetorische Komposition der Eingabenautoren bestand darin, den Adressaten für den Bruch des gesellschaftlichen Konsens verantwortlich zu machen. Für die Differenz zwischen gesellschaftlichem Anspruch und der Realität war ja er zuständig. So sollte der Adressat gezwungen werden, den ersten Schritt zu tun. Mit dem Einverständnis des Eingabenautoren, doch zur Wahl zu gehen, würde dann der Konsens wieder hergestellt und besiegelt.

Die Drohung mit Öffentlichkeit

Die Drohung mit Öffentlichkeit oder der Veröffentlichung eines Mißstandes ist eine vierte Form, Institutionen unter Druck zu setzen. Es ist erstaunlich, wie offen und direkt diese Form der Drohung in den Eingaben ausgesprochen, und wie Öffentlichkeit als Institution und Druckmittel zur Interessendurchsetzung erfolgreich eingesetzt wurde. Als Öffentlichkeit werden hier zwei Bereiche unterschieden. Das sind die mediale Öffentlichkeit und die Öffentlichkeit in Versammlungen.⁵¹¹

Zunächst einige Zitate aus Eingaben, in denen sich auf eine mediale Öffentlichkeit bezogen wird:

509 Hübner, Peter, 1995.

510 Die Aktionsspielräume der „Arbeiterschaft“ gingen weit über den „Dienst nach Vorschrift“ hinaus. Um ihre Interessen durchzusetzen wurde auch die Arbeit verweigert oder niedergelegt, Arbeiterkomitees oder Brigadebeiräte gebildet, die Arbeitszeit willkürlich festgelegt oder die Beitragszahlung im FDGB verweigert usw.

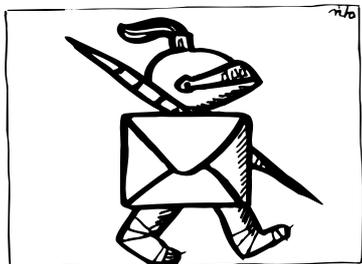
511 Die Eingabe ist generell eine Form von Veröffentlichung, da ein individuelles Problem an eine öffentliche Einrichtung übergeben, und diese für die Lösung verantwortlich gemacht wird.

„Wir bitten darum, dass die Abteilung Handel und Versorgung sich einmal mit dem Problem beschäftigt und eine mögliche Realisierung überprüft, bevor die Sache in der Presse erst zur öffentlichen Diskussion kommt.“⁵¹²

(1960, männlich, Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt Abteilung Handel und Versorgung, Versorgung Backwaren, erfolgreich)

„Ich bitte Sie, mir dies innerhalb der nächsten 10 Tage mitzuteilen, andererseits sehe ich mich leider dazu gezwungen, mich an die Sendung Prisma des Deutschen Fernsehfunks zu wenden, um mir dort eine Antwort einzuholen.“⁵¹³

(1969, männlich, an Oberbürgermeister von Karl-Marx-Stadt, Auszeichnung als Lebensretter, erfolgreich)



Vignette von Rita Bellmann für die Leserbriefseite der Wochenpost.

Im ersten Zitat ist es die Presse, in der „die Sache“ öffentlich zur Diskussion kommen könnte und im anderen die Sendung PRISMA beim Fernsehen der DDR, mit der gedroht wird. Die Eingabens Autoren gehen davon aus, daß die angeschriebene Behörde kein Interesse daran hat, daß ein Problem aus ihrem Kompetenzbereich veröffentlicht wird. Sie fühlen sich im Recht und gehen selbstsicher davon aus, daß sich eine Öffentlichkeit ebenso für ihre Probleme interessieren würde. Die Medien werden als Forum verstanden, in dem Normüberschreitungen geahndet werden können. Der Verstoß des Eingabenadressaten gegen die Normen würde auf Entrüstung in der Öffentlichkeit stoßen. Dieser Druck müßte die angeprangerte Behörde zum Einlenken zwingen und das möglicherweise gegen die eigenen Vorschriften.

Für den Eingabens Autoren, der sich an die Medien wandte, war es unsicher, ob das beschriebene Problem auch tatsächlich verbreitet werden würde. Dies spielte jedoch eine untergeordnete Rolle. Die Drohung, die Medien zu informieren, oder es bereits getan zu haben, gab der Eingabe ein größeres Gewicht:

„Ihnen zur Kenntnis, daß wir Winter haben und dringendst eine warme Wohnung brauchen.

Auf Grund meines geschilderten Notstandes geht ein Durchschlag dieses Schreibens an Dr. Gerstner, Berlin – Fernsehen der DDR Berlin.“⁵¹⁴

512 SAC, 1006, unpag.

513 SAC, 10864, unpag.

(1980, männlich, an wen ist nicht bekannt, schadhafter Ofen, keine Angaben zum Erfolg)

„Durchschlag dieser Eingabe sende ich an das Ministerium für Verkehrswesen der DDR und einen Durchschlag an die Redaktion der Sendereihe 'Prisma' des DDR-Fernsehens.“⁵¹⁵

(1981, weiblich, an VEB Nahverkehr Karl-Marx-Stadt, Busfrequenz im Berufsverkehr, erfolgreich)

„Von diesem Schreiben setze ich die Sendung 'Prisma' in Kenntnis.“⁵¹⁶

(1981, weiblich, an VEB Nahverkehr Karl-Marx-Stadt, Busfrequenz im Berufsverkehr, erfolgreich)

Die Medien in der DDR waren eine wichtige Instanz, sowohl als Institution, mit der man drohen konnte, als auch als Eingabenadressat. An die Medien wandte man sich in der Hoffnung, daß sie durch die Veröffentlichung von Mißständen die Staatsfunktionäre unter Druck setzen würden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwiefern die DDR-Medien ein Forum für die Veröffentlichung von Problemen geboten haben, so daß die Eingabenschreiber davon ausgehen konnten, daß die Drohung mit der Presse überhaupt wirkungsvoll war.

Neben der Sendung PRISMA beim DDR-Fernsehen⁵¹⁷ und dem Rundfunk waren auch die regionalen Zeitungen beliebte Adressaten. Alle Tageszeitungen und auch der Rundfunk hatten spezielle Rubriken, die regionalspezifisch unter verschiedenen Namen liefen, jedoch nach dem selben Muster konstruiert waren.⁵¹⁸ Es wurde eine Eingabe vorgestellt, dem Problem nachgegangen und die Verantwortlichen öffentlich zur Rede gestellt, was sie zu tun gedenken, den Mißstand abzustellen. Darüber hinaus veranstalteten die Lokalzeitungen aber auch Aktionen, in denen explizit die Leser aufgerufen wurden, sich mit Eingaben an sie zu wenden.⁵¹⁹

Eingaben lösten Artikel aus und Artikel generierten wiederum neue Eingaben: „Durch ihre Sendung sehe ich mich bestärkt, Ihnen einmal mein Problem mitzuteilen.“ oder: „Die in dem Beitrag aufgegriffenen Mißstände betreffen auch meine Kaufhalle.“ So waren Eingaben an die Medien eine

514 DRA, Zeitgeist-Sammlung, Brief vom 8.1.1980.

515 Ebenda, Brief vom 24.12.1981.

516 Ebenda, Brief vom 22.12.1981.

517 Siehe auch: Merkel, Ina, 1998, S. 8-32.

518 Für die BERLINER ZEITUNG war es das „Bärchen“, für die Karl-Marx-Städter FREIE PRESSE die Rubrik „Liebe Freie Presse“, in der LEIPZIGER VOLKSZEITUNG „Antwort auf Leserfragen“, in der HALLENSISCHEN FREIHEIT „Leserfragen – Ratsmitglieder Antworten, in der SOZIALISTISCHEN DEMOKRATIE „Frage Meinung, Rat Antwort“ oder im NEUEN DEUTSCHLAND „Unser Recht im Alltag“.

Möglichkeit, sich über Normalität, ihre Vorstellungen davon und ihre Differenzen mit der Realität, auszutauschen.

Eingabenautoren und Medien ergänzten sich. Selbst wenn die Eingabe nicht in der Zeitung abgedruckt wurde, konnte bereits ein Brief von der Tageszeitung ausreichen, um auf die kritisierte Institution Druck auszuüben.

„Ich nehme Bezug auf mein Schreiben vom August 1974, wo ich Sie bat, einem betagten Rentnerhepaar aus unserer Gemeinde zu helfen, welches der Betrieb sozusagen 'vergessen' hatte. Dank Ihrer Hilfe ist nun doch etwas Derartiges erfolgt und ich habe Ihnen auch den Dank der betagten Bürger übermittelt. Leider zwingt mich ein Vorfall dazu, mich erneut an Sie zu wenden ...“⁵²⁰

(1975, Eschenhal ü. Sonneberg, an die Wochenpost, keine Angaben zum Erfolg)

In den Medien wurde sogar die Eingabenarbeit verschiedener Institutionen kritisiert. So behandelte beispielsweise die FREIE PRESSE in einem Artikel vom 15. Juni 1967 die „Eingabenarbeit beim Oberbürgermeister“:

„Wir wollen aber auch nicht verhehlen, warum wir uns veranlaßt sahen, die Parteileitung beim Rat der Stadt zu signalisieren. Immerhin hatten ehrenamtliche Mitarbeiter der Korrespondenzabteilung, so Genosse Hans Friedrich, bei der Bearbeitung von vier Leserbriefen Verstöße gegen die im Eingabenerlaß festgelegten Bearbeitungsfristen feststellen müssen. (...) Außerdem deckten wir Verstöße gegen Weisungen des Oberbürgermeisters auf und registrierten Fehlentscheidungen u. a. bei der Eingabe Herrn Enkels.

Oberbürgermeister Müller schätzte ein, daß in 17 Prozent Fällen der Eingabenbearbeitung noch Fehlentscheidungen getroffen werden, die Ursachen für Verärgerung der Bürger darstellen.“⁵²¹

Über die Eingaben wurden den Medien in einem bestimmten Maße Kontrollfunktionen über öffentliche Belange von den Bürgern zugewiesen. Mit ihrer Kritik an bestimmten Sachverhalten trugen sie dazu bei, Konsense

519 An dieser Stelle sei auf eine Publikation von Ellen Bos verwiesen. In ihrem Buch „Leserbriefe in Tageszeitungen der DDR“ (Opladen 1993) führt sie vor, in welchen Dimensionen die Korrespondenzen zwischen Lesern und Presse abliefen. 1970 erhielt die Freie Presse 59.976 und 1985 sogar 261.734 Zuschriften. Etwa 1% davon waren Eingaben (1970 etwa 600, 1985 etwa 2.600 Eingaben). Nur am Rande sei darauf verwiesen, daß die Printmedien seit den 70er Jahren als Forum für „Variantendiskussionen“ genutzt wurden, um mit der Bevölkerung beispielsweise Lösungen für die Gestaltung der Hauptverkehrsstraße, Linienführung einer Omnibuslinie, die zukünftige Nutzung eines alten Kaufhauses, die Gestaltung eines Abrißgebietes usw. zu finden (S. 141).

520 Polkehn, 1998, S. 241.

521 SAC. 3094, unpag.

über Normen und Werte zu definieren. Die Medien konnten jedoch nicht als Foren für die Diskussion gesellschaftlicher Grundfragen dienen. Hier wurde weder über den Sinn von Subventionen, noch über Altersarmut diskutiert. Ökonomische Entscheidungen und politische Weichenstellungen beim Aufbau der Industrie, bei der Verteilung knapper Ressourcen, der Preisfestsetzung oder ähnliche gesellschaftlich relevante Fragen konnten kaum in den Medien problematisiert und diskutiert werden.

Öffentliche Versammlungen und Kollektiveingaben waren ein weiteres Druckmittel.

„Wir wünschen, daß zu unserer nächsten Haus- und Hofversammlung am 22. November 1972, 19.00 Uhr, im Gasthof 'Wachtel' ein Vertreter vom Rat des Kreises oder vom Rat des Bezirkes uns eine zufriedenstellende Antwort zu diesem Problem geben kann.“⁵²²
(1972, Anwohner der Haus- und Hofversammlung, an Rat der Gemeinde Euba, Wasserversorgung, nicht erfolgreich)

„Wir fordern als Hausgemeinschaft, daß die staatlichen Organe in Zusammenarbeit mit dem Konsulat der SU eine Lösung des Problems herbeiführen und die Ruhe, Ordnung und Sicherheit für unsere Bewohner dauerhaft gewährleistet wird. In einer Hausversammlung erwarten wir die Berichterstattung von kompetenten Vertretern der staatlichen Organe und eine schriftliche Mitteilung der festgelegten Maßnahmen.“⁵²³
(1989, Hausgemeinschaft, an Abt. Inneres beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, asoziales Verhalten eines Mieters, keine Angaben zum Erfolg)

Drohungen können nur aus einer Position einer vermeintlichen Stärke, der scheinbaren oder wirklichen größeren Nähe zur Macht geschrieben werden, wenn sie nicht eine reine Verzweiflungstat darstellen. Bei einer Eingabe nimmt sich dies wie verkehrte Welt aus, tritt doch der Eingabenschreiber mit einem Anliegen an den Staatsfunktionär heran. Nicht die Institution, sondern der Eingabenschreiber möchte etwas. Und trotzdem ist in fast allen Eingaben nichts von einem unterwürfigen, devoten Ton zu lesen. Im Gegenteil, die Eingaben zeigen, daß ihre Autoren mit einem hohen Maß an Selbstbewußtsein den staatlichen Institutionen gegenübertraten. Eine wesentliche Basis dieses Selbstbewußtseins war das Selbstverständnis, der werktätigen Klasse anzugehören, die ja laut Ideologie im Mittelpunkt alles Strebens und Trachtens stand.

522 SAC, Euba 12, Bl. 30

523 SAC, 11507, Bl. 373.

4. 2. 6. Eine Eingabenschriftstellerin

Die Analyse der in den Eingaben verwendeten Strategien kann keinen Aufschluß über deren tatsächlichen Erfolg geben. Befragungen ehemaliger Eingabenbearbeiter aus heutiger Perspektive sind durch die zeitliche Distanz und den heutigen Rechtfertigungsdruck gebrochen und führen mit großer Wahrscheinlichkeit zu Umdeutungen und Neubewertungen. Dennoch läßt die Wiederholung bestimmter Grundmuster in den Eingaben vermuten, daß erfolgreich angewandte rhetorische Kompositionen kulturell tradiert wurden. Beispiel dafür ist die Zunahme direkter und unverblümter Forderungen in den 80er Jahren. So hat die Drohung, sich der Wahl zu verweigern, als wirksames Druckmittel einen festen Platz im kollektiven Gedächtnis der Ostdeutschen.

Die These von der kulturellen Tradierung bestimmter rhetorischer Kompositionen soll im folgenden noch durch eine andere Quelle untermauert werden. Die Anwendung tradierter Grundmuster wurde durch das Interview mit einer Frau bestätigt, die jahrelang für andere Eingaben verfaßt hat und dabei quasi professionelle Qualitäten des Eingabenschreibens entwickelte. Das nachfolgend in Auszügen vorgestellte Interview, das der Verfasser im Februar 1999 mit Frau Liebold führte, soll einen kleinen Einblick in eine Praxis bieten, die in keinem Archiv überliefert ist.

Frau Liebold ist Jahrgang 1942, ihre Eltern sind „Arbeiter und Bauern“, die als Umsiedler 1945 in die SBZ kamen. Sie studierte Journalistik an der Karl-Marx-Universität in Leipzig. Ihr Mann, mit dem sie zunächst nach Schwedt zog, war ebenfalls Journalist. Beide haben eine typische Aufstiegsbiographie in der DDR vollzogen, die sie wie folgt beschreibt:

„Wir sind Umsiedlerfamilien gewesen und meine Oma, die von Politik überhaupt keine Ahnung hatte, da kann ich mich noch an die erste Wahl erinnern, da hat sie zu mir gesagt: 'Ich wähle den Pieck, weil der ein Tischler ist. Und der muß doch für uns Leute etwas Gutes wollen.' Und ich muß auch sagen, ich konnte studieren, mein Bruder konnte studieren, meine Eltern hatten wirklich nicht viel verdient. Die hatten überhaupt nichts, die waren Umsiedler und kamen damals mit leeren Händen aus dem Sudetenland. Und wir hatten von der DDR nur Gutes erfahren. Also zumindest in der ersten Zeit.“

Das Studium der Journalistik, das sie als widersprüchliche Erfahrung mit politischen Auseinandersetzungen beschreibt, brachte sie dazu, sich „bestimmte moralische Grundsätze und Maßstäbe“ zu setzen. „Das Wort Genosse war für uns damit verbunden, daß man einen bestimmten

Gerechtigkeitssinn hatte.“ Das hieß für sie immer auch, daß sie gegenüber Ungerechtigkeiten aufbegehrte und nicht „die Gusche halten konnte“.

„Herr Mühlberg, ich möchte aber nicht, daß wir dann als eine Art Mutter Theresa dargestellt werden. Das wäre Quatsch.“

Über die Motivation, für andere Eingaben zu schreiben, erzählt sie wie folgt:

„Das war eigentlich eine eheliche Gemeinschaftsarbeit. (lacht) Der Generaldirektor des PCKs hatte, wie in vielen anderen Großbetrieben auch, jedes Jahr ein Kontingent von sieben oder acht Trabant und zwei Wartburg, die er ohne Voranmeldung an gute Werktätige vergeben konnte. Man mußte das Auto zwar selbst bezahlen, aber man hatte nicht die lange Wartezeit. Auf ein solches Auto hatten sich natürlich alle möglichen Leute beworben. Mein Mann hatte dann einmal für eine Köchin aus der Betriebskantine, die auch einen Trabant haben wollte, eine Bewerbung geschrieben. Und die hatte dann auch wirklich einen bekommen. Das hatte wunderbar geklappt.

Ja, und das sprach sich dann herum. Dann kamen die Leute und haben sich von uns etwas formulieren oder aufsetzen lassen. Das hing sicherlich auch damit zusammen, daß mein Mann offen und kritisch war, obwohl er die Funktion des Pressesprechers beim Generaldirektor hatte...

Die eigentliche Blütezeit für das Eingabenschreiben war dann aber in Berlin. Das war nach 1981. In Schwedt haben wir nur ab und zu mal jemanden eine Eingabe geschrieben. Schwedt wurde als neues Industriezentrum bevorzugt. Die Versorgungslage war dort sehr gut, mit Lebensmitteln aber auch mit Kleidung usw. Dadurch waren viele Mängel dort gar nicht so spürbar. Die richtige Eingabenschreiberei ging dann erst richtig in Berlin los. Da hat es sich dann richtig gehäuft...

Mein Mann war damals in der TRIBÜNE stellvertretender Chefredakteur. Ein Fahrer des Fuhrparks hatte ihm erzählt, daß seine Frau nach dem Umzug Probleme mit einem Kindergartenplatz hatte. Die anderen Mieter in dem Neubau hatten alle einen Kindergartenplatz bekommen. Und sie hatte auch schon bei den verschiedenen Stellen versucht, einen Platz zu bekommen. Aber sie hatte sich nicht getraut, sich so doll zu artikulieren. 'Sie müssen warten.' und 'Irgendwann klappt das schon'. Und so mußte sie durch halb Berlin fahren, um ihre Kinder in den verschiedenen Kindergärten abzuliefern. Da haben wir für die beiden einen Entwurf gemacht und an den Genossen Bürgermeister geschickt. Dem hatten wir ganz höflich geschrieben: 'Wir möchten uns mit einem persönlichen Anliegen an Sie wenden. Wir sind eine kinderreiche Familie, die laut Gesetz, so und so besonderen Schutz und die Fürsorge des Staates genießt.' Dann haben wir den Sachverhalt kurz geschildert, und: 'Wir bitten um ihre Unterstützung, weil meine Frau auch trotz dreier Kinder berufstätig ist.' Und so weiter und so fort. Unterschrieben und losgeschickt und nach

einer Woche hatten die ihren Kindergartenplatz bekommen. Das muß sich dann herumgesprochen haben, denn dann kamen immer wieder welche und haben sich an uns gewandt.“

Der Erfolg der Liebolds spricht sich herum, und so werden sie immer wieder gebeten, bei der Formulierung von Eingaben zu helfen. Monatlich waren das anfangs zwei bis drei Anfragen. Aufgrund der Position ihres Mannes als Pressesprecher beim Berliner Oberbürgermeister hatte er einen Einblick in viele Ressorts und so konnte er noch besser Ratschläge geben, wie man sich an wen mit welchem Problem wenden kann.

„Der wußte mit allen Stadträten Bescheid, in welchem Stadtbezirk die und die Lage nun war. Durch diese Position war das alles noch leichter zu überblicken. Dadurch hat sich die Zahl der Eingaben noch erhöht. Dann kamen Leute die Eingaben geschrieben haben wollten über Verkehrsprobleme und Wohnungsprobleme, aber auch Probleme mit der Versorgung, Schichtarbeiter die eine Einraumwohnung hatten und in einer belebten Straßen wohnten und eine ruhigere Wohnung haben wollten, damit sie auch tagsüber auch schlafen konnten. Ganz oft waren es jedoch solche Dinge wie Kindergärten usw., damit die Frauen nicht solche weiten Anfahrtswege haben. Das war eigentlich der Schwerpunkt...“

Die haben angerufen und gefragt: 'Können Sie uns dabei helfen?' Und dann haben wir zu ihnen gesagt, daß sie mal vorbeikommen sollen, denn man kann das nicht am Telefon machen. Dafür braucht man den ganzen Vorgang und die Unterlagen. Außerdem muß man sich die Leute auch angucken.“

Ihre Strategien beschreibt Frau Liebold folgendermaßen:

„Bei einem Beschwerdeschreiben kommt es auch darauf an, daß bei der Beschreibung des Problems die Sache bei der Darlegung des Problems nicht ausufert. Und viele kamen dann mit einem riesigen Aktenordner und wollten, daß wir denen das alles der Reihe nach auflisten. Und da haben wir gesagt: 'Wir müssen das Problem kurz benennen, müssen sagen, auf welchen gesetzlichen Regelungen man sich berufen kann und das möglichst auf einer Seite kurz fassen, damit die entsprechenden Stellen das auch lesen.' Schon das Zusammenfassen der Probleme, fällt vielen Menschen auch sehr schwer. Das ist ja auch nicht einfach. Dadurch haben wir vielen Menschen helfen können, daß wir einfach gesagt haben. 'Das und das müssen Sie schreiben, das und das müssen Sie benennen.' So ist das eigentlich gelaufen.“

Im Prinzip konnte jeder mit jedem Problem zu den Liebolds kommen. Doch in ihrer Erzählung werden auch die moralischen Grundsätze deutlich, von denen sie eingangs gesprochen hat. Die Loyalität gegenüber dem

Staat spielt dabei eine wichtige Rolle. Sie war nicht nur rhetorisches Mittel, sondern ein moralischer Wert.

„Was haben wir denn abgelehnt? Ich glaube irgendwelche Sachen, wo wir wußten, daß wir darauf keinen Einfluß haben würden. Was war denn das gewesen? (überlegt) Wegen Ausreise kamen auch mal zwei zu uns. Ich glaube, da haben wir nichts gemacht, weil wir die Gründe für die Ausreise damals nicht nachvollziehen konnten. Das waren reiche Handwerker, eigentlich nicht Leute, die aus politischen Gründen ausreisen wollten, weil sie verfolgt oder geknechtet waren, sondern die einfach drüben noch reichere Verwandte sitzen hatten und eigentlich dort noch besser leben wollten. Da haben wir gesagt: 'Das machen wir nicht', da sollen sie sich selber kümmern. Es wäre sicherlich auch, und das muß ich dazu sagen, man konnte ja Zivilcourage haben, aber für jemanden, aus dem Grunde so eine Eingabe zu machen, wenn das herausgekommen wäre, dann hätten wir uns sonstwo wiedergefunden. Aber alles andere, was wir vertreten konnten, begründete soziale Dinge, da haben wir geholfen.

Ich habe auch mal eine Eingabe für eine Frau geschrieben, die war im Elternaktiv meiner Kinder. Die hatte sich an uns gewandt, und das war auch eine Ausreisegeschichte. Und der haben wir die Formulierung ein bißchen formuliert. Da hat sie die Eingabe selber geschrieben. Es ging um den Besuch der todkranken Mutter in Westberlin, und die hatte alle Verwandten und Bekannten hier und durfte nicht rüber. Die wäre auch nie abgehauen. Die war über 50 und hätte auch ihre Enkel und ihre Kinder nicht alleine hier gelassen. Und trotzdem durfte die Frau nicht fahren. Und da haben wir ihr gesagt wie sie es vielleicht kürzer und prägnanter formulieren soll und, daß sie gleich an den Staatsrat schreiben soll. Und dann durfte sie, glaube ich, auch fahren. Da ist sie direkt dorthin gegangen und hat gesagt: 'Ich bleibe solange hier sitzen bis sie mich da vorlassen.' Und da hat es auch geklappt. Aber wir hatten da keinen so großen Anteil dran gehabt, daß wir uns selber engagiert hätten. Wir haben nur gesagt: 'Kurz und prägnant darauf hinweisen, daß die Kinder studiert haben und einige auch in Russisch-Schulen waren.'

Manchmal geht es ja auch darum, daß man bestimmte Dinge dann nennt, wo die Leute auch sehen, daß man sich mit dem Staat, wie soll ich sagen, daß man dem Staat ja nicht feindlich gegenübersteht. Da hat sie dann geschrieben, daß sie die und die Qualifizierung gemacht hat, und daß der Mann auch das und das gemacht hat, und die Kinder in den und den Berufen tätig sind und die Enkel auch... Und, daß die Mutter in Westberlin drüben sitzt und sie nie vor hat, drüben zu bleiben. Da hat es dann auch geklappt.“

Den Adressaten für die jeweilige Eingabe wählten die Liebolds danach aus, von dem sie meinten, daß er die Eingabe am schnellsten behandeln würde.

„Also, an den Bürgermeister haben wir geschrieben, wenn es soziale Probleme waren. An die Magistratsabteilungen haben wir geschrie-

ben, an die einzelnen Ressorts, Wohnungen und Soziales haben wir geschrieben, wenn es um Wohnungen ging. Also immer an die Ressorts, wo wir dachten, daß die auf der Entscheidungsstrecke das am schnellsten machen konnten. Das hat nichts genutzt, wenn man an den Staatsrat geschrieben hätte, hätte auch genutzt, vielleicht, aber der Weg wäre länger gewesen.“

Die direkte Zuweisung von persönlicher Verantwortung gekoppelt mit dem Verweis auf gesetzliche Regelungen hebt sie dabei als besondere Strategie heraus.

„Wir haben festgestellt, wenn man die richtigen Formulierungen gebrauchte, wenn man nicht zu frech aber bestimmt war, und auf gesetzliche Regelung verweisen konnte, dann hatte es eigentlich am schnellsten funktioniert. Wenn man die Leute konkret angesprochen hat. Also, nicht jetzt an die Bezirksverwaltung an sich, sondern direkt punktuell an den Bürgermeister oder an den Stadtrat für so und so... 'Sehr geehrter Herr X, Sie sind doch zuständig, das ist meine Situation... In dem Gesetz steht das und das und deswegen möchten wir uns darauf berufen.' ... Wir haben darauf geachtet, daß der Ton nicht zu frech war, daß der Ton sachlich war, daß das Problem kurz umrissen worden ist.“

Die Selbstdarstellung als aktives Gesellschaftsmitglied soll den Antragsteller als berechtigt legitimieren:

„Wir haben auch beispielsweise geschrieben, wenn beide Genossen waren: 'Mein Mann und ich, wir sind beide Genossen und leisten viel gesellschaftliche Arbeit.' Das gehörte einfach dazu. Und wenn jemand kein Genosse war, dann haben wir eben geschrieben: 'Wir machen da und da mit, und sind so und so'. Wir haben immer versucht, einen Grund dafür zu finden, warum jetzt, abgesehen von den gesetzlichen Dingen, die einem zustanden, man vielleicht auch berechtigt war, weil man dem System gegenüber loyal war. Das haben wir auch immer versucht, mit einzuarbeiten. Aber nicht vordergründig. Ich finde das immer schlimm, wenn das so vordergründig zu lesen ist.“

Auch die Drohung findet sich in ihrem strategischen Repertoire.

„Manchmal haben wir auch mit der Presse gedroht. Da haben wir auch geschrieben: 'Wenn es keine Möglichkeit gibt, das zu regeln, dann werden wir uns an die sozialistische Presse wenden'. Dann haben wir es auch oft so gemacht, daß wir geschrieben haben, eine Kopie dieser Eingabe geht auch an den und den. Zum Beispiel an die Kreisleitung der Partei, das haben wir auch gemacht. 'Eine Kopie senden wir an den Kreissekretär.' Da haben viele doch auch Angst bekommen und haben sich besonders schnell entschieden.“

Den Erfolg ihrer Eingaben schätzt sie selbst sehr hoch ein. Die Betroffenen hätten sich fast immer bei ihnen bedankt. Aber Geld oder Geschenke hätten sie nicht dafür angenommen. Eigentlich hätte alles geklappt. Nur einmal hätte ein Paar, das zusammenziehen wollte, anstelle einer Drei-Raum-Wohnung nur eine Zwei-Raum-Wohnung zugewiesen bekommen. Diese Regelung hält sie aber für berechtigt. Ihre hohe Erfolgsquote leitet sie auch daraus ab, daß sich an sie nur Menschen in wirklich großen Notlagen gewandt hätten.

„Es war aber auch so, es waren wirklich Leute, die in großer Not waren und die auch wirklich nachweisen konnten, daß sie sich schon selber gekümmert hatten. Wenn jemand den ersten Versuch machen wollte, wenn er gleich gekommen wäre, da hätten wir bestimmt auch gesagt, 'da gehen Sie erst einmal zu dem und dem.. Versuchen Sie das erst mal in einem persönlichen Gespräch zu klären. Gehen Sie zur Eingabenstelle oder zu sonstwem.' Aber die Leute kamen dann gleich mit Aktenordnern an und zeigten uns, wie viele Eingaben sie schon geschrieben hatten. Daß sie beispielsweise schon in der Kindergartenaufnahmestelle waren und dergleichen und 'die haben uns dann so und so abgefertigt'. Die meisten hatten sich schon vorher bemüht, es hatte aber aus irgendwelchen Gründen nicht geklappt.“

Ihr ausgefeiltes rhetorisches Instrumentarium hat sie in der journalistischen Praxis erworben. Die vielen Kontakte und Hintergrundinformationen seien dabei sehr hilfreich gewesen.

„Was wir in den Eingaben angewandt haben, das hatten wir durch unsere Arbeit als Journalistin mitbekommen. Wir hatten als Journalisten mit so vielen Leuten gesprochen, so viele Interviews gemacht. Als Journalist hat man auch immer sehr viele Sachen erfahren, die ich natürlich oft auch nicht schreiben konnte. Die hatte man aber im Hinterkopf immer gespeichert. Durch die Interviews wußte man, was die Leute bewegt.

Zum Beispiel im Gesundheitswesen, da haben wir auch etliches erreicht. Angefangen mit Gips und Spritzen bis hin zu Zuständen in Altersheimen, da haben wir auch manchem Stationsärzten oder mancher Schwester gesagt: 'Ihr müßt euch jetzt an den und den wenden..', oder: 'Schreibt mal gleich an Mecklinger⁵²⁴, der hat für solche Sachen ein Ohr. Schreibt nicht an das ZK an die Abteilung Gesundheitspolitik im Zentralkomitee. Schreibt an den Minister persönlich und macht es auf dem und dem Wege...' Die Strategie war eigentlich immer, die eigene Erfahrungen zu nutzen...

Wir wußten, wer etwas machen kann und auch bereit ist etwas zu tun. Ich will dies aber nicht übertreiben. Das hat sich einfach so erge-

524 Ludwig Mecklinger war von 1971 bis zum Frühjahr 1989 Gesundheitsminister.

ben, weil wir als Journalistin auf einer bestimmten Ebene tätig gewesen sind. Weil man viel mit Leuten zusammen kam und weil auch unser Umgang mit den Leuten auch etwas ausgemacht hatte. Mein Mann beispielsweise, als Pressesprecher beim Berliner Bürgermeister Krack. Ich glaube das hatte eine große Rolle gespielt. Auch daß man selber als Person auch wirklich den Mund aufgemacht hat. Ich wußte zwar immer, und das muß man auch dazu sagen, daß mir meine Funktion und auch die Funktion eines Mannes uns bei diesen Dingen immer sehr geholfen hat. Bei manchen Sachen, da haben sie sich eben nicht rangetraut, weil sie wußten, mein Mann sitzt bei dem Bürgermeister.

Ich habe zum Beispiel einmal einfließen lassen, das war auch ein Trick, beim Mittagessen bei der Gewerkschaft, daß wir den Schabowski von früher kennen, den SED-Bezirkssekretär von Berlin. Wir kannten den auch privat. Aber schon der Satz: 'Wir kennen den', hat dafür gesorgt, daß man vorsichtig mit uns umging. Wenn wir also kritisiert hatten, hatte man sich nicht so an uns herangetraut. Dadurch konnte man auch einiges bewerkstelligen. Man konnte kritischer auftreten und da haben die Leute gemerkt, man kennt eben die und die Sachen. Man liest ja auch viel in dem Beruf und da kam man ja dann auch einiges verwenden.“

Die schriftlichen Eingaben wurden immer unter dem Namen der tatsächlichen Absender verschickt. In einigen Fällen haben sich die Liebolds auch telefonisch für jemanden eingesetzt, und ihr Mann hat oftmals im persönlichen Gespräch mit Stadträten oder dem Oberbürgermeister das eine oder andere Problem angebracht.

„Es sind ja auch zu DDR-Zeiten auch ganz kleine Dinge gewesen, die nicht einmal systemimmanent gewesen sind, sondern die einfach damit zu tun haben, daß bestimmte Leute an einem bestimmten Punkt Macht hatten. Und diese Macht wollten sie dann immer ausspielen.

So hatte ich einmal in Schwedt ein Problem, daß eine Schuldirektorin sich weigerte, ein Kind in die Schule aufzunehmen. In diese Schule gingen bereits vier andere Geschwister und die Mutter war berufstätig und die anderen Schulen hatten anderen Unterrichtsbeginn. Diese Direktorin weigerte sich auch in einem Gespräch mit mir, ich war dort im Elternaktiv, das Kind aufzunehmen. Und die hatte sich einfach geweigert. Und da haben wir dann eine Eingabe an den Schulrat geschrieben. Das ist dann auch in Ordnung gegangen.“

Über die geschickten Formulierungen mag sich der eine oder andere Bearbeiter gewundert haben, doch nachgegangen wurde dem nicht.

„Die hatten sich vielleicht gewundert, daß das so formuliert war. Wie kann denn eine Raumpflegerinnen oder eine Köchin mit einer Schreibmaschine das so ordentlich machen? Daraufhin hat man

diese Leute nie angesprochen. Damit hat sich keiner beschäftigt. Vor allen Dingen, wenn auch noch dabei stand: 'Wir reichen die Kopie noch an die und die Institution weiter'."

Die Grenzen der Eingabe in der DDR sieht Frau Liebold im beschränkten Entscheidungsrahmen der staatlichen Institutionen. Der wäre damals nicht so gewesen, daß man alle Probleme hätte regeln können.

„Viele Dinge hatten, so glaube ich, wirklich mit dem System zu tun. Man hätte vielleicht die untergeordneten Stellen bei ihrer Bearbeitung der Eingaben auch immer ihre Machtposition gesehen haben, die hätte man schärfer kontrollieren müssen.“

Nach der Wende setzt sich ihre Tätigkeit fort, obwohl es die Institution Eingabe nicht mehr gibt. Sie schreibt jetzt für andere Menschen Dienstaufsichtsbeschwerden. Aber bezahlen läßt sie sich immer noch nicht.

„Nach der Wende habe ich auch schon für viele Leute Dienstaufsichtsbeschwerden geschrieben. Das ist doch das gleiche Problem. Wenn jetzt Leute kommen, und schreiben da handschriftlich eine Beschwerde auf fünf Seiten, das liest doch niemand. Da habe ich schon oft den Leuten gesagt: 'Komm her, ich schreib dir das. Bring deine Unterlagen mit. Wir machen das ordentlich, kurz und knapp.' Und dann klappt das auch meistens...
Ich habe mir das wirklich überlegt, ob ich das als Beruf mache. Ich weiß nicht ob das gut ist und ob da auch die Leute kommen würden. Es ist auch so, man möchte nicht den Leuten die aus Not kommen, etwas abknöpfen. Ich käme mir ganz merkwürdig vor, wenn da jemand kommt, der sowieso schon arbeitslos ist und bei dem Arbeitsamt einer Eingabe machen will und ich dem dann auch noch 100 Mark abnehmen soll? Das fänd ich blöd. Ich helfe auch vielen, Bewerbungen schreiben zu schreiben. Da nehme ich auch kein Geld.“

Die heutigen Adressaten sind vor allem das Arbeitsamt und das Sozialwesen.

„Die erste große Dienstaufsichtsbeschwerde haben wir für unsere Tochter geschrieben. Die bekam 1992 ein Kind und beantragte beim Sozialamt für eine Alleinstehende, Mittel für die Erstausrüstung. 'Kommen Sie mal mit dem Antrag zu dem Termin...' Da ist das Kind aber schon vorfristig geboren. Dann ist sie nach der Geburt des Kindes noch einmal hingegangen, und da haben sie gesagt: 'Wenn das Kind schon da ist, dann bekommen sie nichts mehr.' Da haben wir die erste Dienstaufsichtsbeschwerde geschrieben. Die ist auch sehr erfolgreich ausgegangen. Die habe ich an das Sozialamt, an die Gruppenleiterin der bearbeitenden Betreuerinnen beschrieben. Die hat sofort reagiert.“

Manchmal rät sie den Leuten auch, sich mit ihrer Beschwerde direkt an den Vorgesetzten zu wenden.

„Setzt euch vor die Tür vom Direktor und sagt der Sekretärin: 'Ich komme hier mit einer wichtigen Dienstaufsichtsbeschwerde zum Direktor und ich möchte, daß er das gleich liest.' Da konnte man natürlich nicht mitgehen, das mußten die alleine machen. Und die haben das auch so gemacht, und die wurden auch gleich vorgelassen, und das ist dann auch an Ort und Stelle geregelt worden. Aber ich habe auch schon ein paar Sachen gemacht, da hatte es keine Reaktion gegeben und da mußte man noch einmal nachhaken. Aufnahme in das Gymnasium oder Sozialpunkte für den Regierungsumzug und so weiter. Das ist jetzt vereinzelt, man kann sich heute auch nicht mehr so outen. Die, die uns kennen, wissen, wenn sie ein Problem haben, dann können sie zu mir kommen.“

Ihre Hilfe wird vor allem von Menschen in Anspruch genommen, die keine höhere Ausbildung genossen haben und die Strukturen der Gesellschaft nicht durchschauen. Sie kennen sich nicht in den Behörden aus, können keinen Brief mit einer Schreibmaschine schreiben und sind zu arm für einen Anwalt.

„Das sind wirklich arme Würstchen. Die manchmal auch die Grammatik nicht beherrschen und nicht einmal wissen, wie sie ihr Problem ausdrücken sollen. Das tut einem dann natürlich leid, und dann macht man das eben. Es kommen auch viele, die glauben, man kann das alles noch über die Presse machen. Die sagen: 'Schreiben Sie doch mal etwas für die Presse.' Aber das hat nicht mehr viel Zweck. Die Presse nimmt aus 100 Eingaben zwei heraus, publiziert die und der Rest wird wieder zurückgeschickt.

Dann sage ich meistens zu ihnen: 'Formuliert es kurz und schickt das an den Ombudsmann der BERLINER ZEITUNG'. Das ist dann der richtige Weg, also der Weg, wenn sie anders nicht klarkommen. Und der hat auch schon einiges gemacht, auf der Strecke. Oder beim KURIER.“⁵²⁵

Die rhetorischen Kompositionen, die Liebold in ihren Eingaben erfolgreich einsetzte, entsprechen weitgehend denen der analysierten Eingaben. So war es ihr beispielsweise wichtig, in einer Selbstdarstellung auf die geleistete gesellschaftliche Arbeit des Eingabenauteurs zu verweisen, um sich als loyales Mitglied der Gesellschaft zu präsentieren. Frau Liebold entwickelte ihre Strategien nach zwei Kriterien: daß sie erfolgreich ist und daß das Problem zügig gelöst wird. Die von ihr mit den Jahren entwickelten

525 Interview mit Frau Liebold im Februar 1999.

Strategien durchliefen einen evolutionären Prozeß, der es heute erlaubt, Rückschlüsse auf den Erfolg der angewandten Strategien zu ziehen.

So findet sich auch die Drohung in Liebolds Eingaben wieder. Interessant hierbei ist, daß sie als Instanz, mit der man drohen kann, die SED-Kreis- oder Bezirksleitung favorisierte und weniger die übergeordneten kommunalen Abteilungen. Die Drohung mit der SED kommt in den in dieser Arbeit untersuchten Eingaben nicht sehr häufig vor.

Auch der Verweis auf gesetzlich garantierte Ansprüche ist in den untersuchten Eingaben eher selten zu finden. Hier bezog man sich mehr auf Erklärungen von Partei und Regierung oder auf allgemeine Wertgrundsätze. Ob Gesetz oder Partei, beide rhetorischen Konstruktionen zielten darauf ab, Ansprüche als legitim darzustellen. Selbstdarstellung, Legitimation und Drohung erscheinen als die grundsätzlichen rhetorischen Kompositionen, die mehr oder weniger unbewußt von den Millionen Eingabenschreibern immer wieder eingesetzt wurden, die sich aber auch in den semiprofessionellen Eingabenformulierungen Liebolds wiederfinden.

Besonders hervorzuheben ist das Motiv, warum Liebold für andere tatsächlich Eingaben schrieb, und das auch noch heute praktiziert. Sie wird von einem Gerechtigkeitssinn getrieben: Menschen, die sozial benachteiligt sind, mit schlechter Bildung und wenig Durchsetzungsfähigkeit, hätten dennoch ein (moralisches) Recht. So setzt sie ihre eigenen Kompetenzen: Bildung, Insiderwissen und Durchsetzungsvermögen für die Lösung der an sie herangetragenen Probleme ein.

Daß sie in Aktion treten mußte ist ein Beleg dafür, daß auch dieses, in Relation zur Klage, einfache Instrument der Konfliktregulierung von vielen Bürgern nicht erfolgreich eingesetzt werden konnte. Mit ihrer Tätigkeit füllte sie also eine Lücke. Ihre Hilfe verweigerte sie nur, wenn das Problem aus ihrer Sicht nicht gerechtfertigt war. Das Beispiel der Handwerker, die mit ihrer Hilfe in den Westen ausreisen wollen, belegt dies.

Die Geschichte bleibt die Antwort schuldig, ob eine Institutionalisierung des Eingabenschreibens, ähnlich einer Anwaltskanzlei, zu einer weiteren Inflation der Eingaben geführt hätte. Für die Eingabenpraxis in der DDR hat eine Institution, wie sie Liebold auf informelle Weise ausfüllte, eine Stärkung der Wahrung und Durchsetzung von Bürgerinteressen gegenüber staatlichen Entscheidungen bedeutet.

Zusammengefaßt ergab die Analyse rhetorischer Strukturen und Kompositionen und ihre hermeneutische Deutung eine Reihe von kulturellen

Besonderheiten. Es bestätigten sich Grundmustern einer Eingabekultur, die über Generationen tradiert wurden.

Bei der Untersuchung ging es weniger darum, aus der Analyse der rhetorischen Strategien ein Universalrezept für erfolgreiches Eingabeschreiben zu entwickeln. Dies wäre schon deshalb schwierig, weil aus den meisten Antwortschreiben nicht ersichtlich ist, ob der Erfolg der Eingabe auf die verwendete Strategie zurückzuführen ist. Außerdem variieren die Strategien je nach Adressaten, Eingabegrund und gesellschaftlicher Situation. Die vielen Einflußfaktoren ergäben eine nicht kategorisierbare Vielfalt.

Es ging vielmehr darum herauszuarbeiten, welche rhetorischen Mittel wie eingesetzt wurden und inwiefern die in den Eingaben verwendeten Strategien einen Einblick in die Lebenswelt der Autoren bieten. So ließen sich exemplarisch Rückschlüsse auf die Vorstellungen von Normalität und deren Differenz zur erlebten Realität ziehen. Die in den Eingaben verwendeten autorisierten Moral- und Normendefinitionen, wie Verlautbarungen von Partei und Regierung, aber auch aus der Wissenschaft oder allgemein humanistische Standards, geben Aufschluß über gesellschaftliche Diskurse zwischen Eingabenschreiber und angeschriebener Institution.

Die Differenz zwischen Vorstellungen von Normalität und erlebter Realität ist Ausgangspunkt für den sich in der Eingabe artikulierenden individuellen Konflikt. Mit Hilfe einer Eingabe soll dieser individuelle Konflikt auf die angeschriebene Instanz übertragen werden, sie wird dafür zuständig erklärt. Die Zuständigkeit des Adressaten ist in der Tat ein wesentlicher Aspekt für den Erfolg einer Eingabe. Nur wenn sich die angeschriebene Institution verpflichtet fühlt, hier eine gründliche Abhilfe zu schaffen, ist eine erste Voraussetzung für eine erfolgreiche Eingabe erfüllt.

Geht der Eingabenschreiber davon aus, daß seine Angelegenheit nichts Außergewöhnliches darstellt, enthält sein Schreiben mit großer Wahrscheinlichkeit in nur knapper Form den Sachverhalt, das Begehren und einen vorweggenommenen Dank, daß man sich der Sache annehme.

Schwieriger ist hingegen die Situation für den Eingabenschreiber, wenn er annehmen muß, daß seine Angelegenheit aus der Sicht des Adressaten eher abwegig und nicht gerechtfertigt sei, oder daß man, beispielsweise bei der Verteilung knapper Güter, andere vorzieht. Um dennoch seine Forderungen durchzusetzen, muß der Absender eine besondere Strategie entwickeln, um den Angeschriebenen für die Erfüllung der eigenen Interessen zu motivieren.

Es lassen sich zwei Gruppen von Eingaben spezifizieren: Zum einen **Bitten**, bei denen der Absender davon ausgeht, daß sein Anliegen nicht selbstverständlich ist. Er meint – und darum bittet er – die Gunst des Adressaten für sich gewinnen zu müssen. Zum anderen **Beschwerden**, also Eingaben, in denen der Absender davon ausgeht, daß das, was er einfordert, eine Selbstverständlichkeit ist. Er beschwert sich, um den Adressaten aufzufordern, wieder Normalität herzustellen. Beide Formen der Eingabe basieren auf einem weitgehenden Konsens darüber, was normal sei. Jede Eingabe bezieht sich, im Unterschied zum Rechtsweg, auf gesellschaftliche Normen. Diese Normen basieren auf kulturell determinierten Wertmaßstäben.

Diese beiden Gruppen von Eingaben korrespondieren in der Regel mit jeweiligen rhetorischen Kompositionen. Zum einen kann der Schreiber versuchen, den Adressaten für sich zu gewinnen. Zu dieser Strategie gehört vor allem die Selbstdarstellung. Zum anderen kann der Eingabautor versuchen, Druck auf den Adressaten auszuüben, so daß er sich gezwungen sieht, im Sinne des Absenders zu handeln. Für diese Strategie kommen vor allem rhetorische Kompositionen wie der Bezug auf Normen und Werte und selbstverständlich auch alle Formen der Drohung zum Einsatz.

Es wurde deutlich, wie die einzelnen Ebenen, die in den rhetorischen Kompositionen verwendet werden, miteinander korrespondieren und sich ergänzen. So kann eine rhetorische Frage Teil der **Selbstdarstellung** sein, mit der der Eingabautor Kompetenz und Insiderwissen demonstrieren möchte und damit eine **Drohung** einleitet, bei einer abschlägigen Entscheidung, die vorgesetzte Behörde über das Fehlverhalten zu informieren. Die **Einsicht in die Notwendigkeit** ist grundsätzlich der rhetorischen Figur des argumentatorischen Bereichs, dem Zugeständnis zuzuordnen. Im Kontext der Eingabe korrespondiert sie aber häufig mit der **Selbstdarstellung** und stellt, mit dem Eröffnen eines sachlich nicht zum eigentlichen Problem gehörenden Nebenschauplatzes, auch einen Exkurs dar.

Die systematische Trennung beider Ebenen erlaubt einen genaueren Zugriff auf die in den Eingaben enthaltenen Informationen. In vielen Fällen erscheint der Einsatz rhetorischer Kompositionen als wohlbedachte Inszenierung. Häufig werden sie aber auch unbewußt verwendet und machen es erforderlich – ähnlich wie in der Traumdeutung – Rückschlüsse auf die mentale und kulturelle Konstitution der Autoren zu ziehen.

Die Eingabe ist das Ergebnis einer bewußten Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Realität. Sie hat immer einen realen Anlaß, welcher, unabhängig davon, ob seine Darstellung übertrieben ist, der Ausgangspunkt für die Auseinandersetzung zwischen dem Ist und dem Soll in der Gesellschaft ist. Die Eingaben ermöglichen Einsichten darüber, wie gesellschaftliche Konstitutionen individuell wahrgenommen wurden.

4. 3. Eine mikrohistorische Analyse

Mit diesem Abschnitt soll der Versuch unternommen werden, auf einer narrativen Ebene Aspekte des Alltagslebens und der Erfahrungshorizonte von DDR-Bürgern aus Eingaben zu rekonstruieren. Es geht darum, die Relevanz der Quelle Eingabe für die Geschichte der DDR anhand von zwei ausgewählten Aspekten auszuloten. Eingaben sind ein besonderes Medium, Störungen des Alltags bewußt zu machen. Die Störung des Alltags wird nicht nur wahrgenommen, sondern auch in der Eingabe erzählerisch fixiert und mit ein wenig Glück in einem Archiv der Nachwelt erhalten. Durch die Beschreibung der Alltagsstörung in den Eingaben lassen sich Rückschlüsse auf eine ganze Reihe von Sachverhalten erzielen. In den folgenden exemplarischen mikrohistorischen Analysen soll ein methodisches Instrumentarium ausprobiert werden, das es gestattet, zukünftig große Mengen von Eingaben als Quelle für eine Erfahrungsgeschichte der DDR nutzbar zu machen.

Hier wird bewußt der Begriff Erfahrungsgeschichte verwendet, da der Begriff Alltagsgeschichte ungeeignet erscheint. Alltag wurde als umstrittener Begriff in die Geschichtswissenschaft eingeführt, um ein Gegenmodell zur dominierenden politischen Geschichte und zur Strukturgeschichte zu entwickeln. Die Alltagsgeschichtsschreibung versteht sich vor allem als eine Historie der „kleinen Leute“. Die, die bisher bei großen Ereignissen der Weltgeschichte die Rolle der Statisten gespielt hatten, sollten nun historisch beforscht werden. Durch den Perspektivwechsel rückt die Lebenswelt der Individuen in den Mittelpunkt. Das Erlebte in dieser „unbedeutenden“ Welt ist der Alltag.

Unter Alltag sollen hier die täglichen Routinen eines Individuums verstanden werden, die mehr oder weniger unbewußt – ohne große intellektuelle Leistungen – ablaufen. Alltagsroutinen erlauben einen freien Kopf und geben Sicherheit für die tagtägliche Reproduktion. In allen Gesellschaften gibt es Institutionen, die dafür sorgen, diese individuelle Reproduktion in ihrem alltäglichen Verlauf abzusichern. Dazu gehören unter anderem alle Sozialisationsagenturen, die Judikative, alle demokratischen Instanzen und nicht zuletzt für die DDR das seit 1953 gesetzlich verankerte Eingabenrecht.

Alltagsroutinen werden kaum bewußt wahrgenommen. Bewußt erfahren – und deshalb auch überliefert – werden immer nur die Störungen oder die Festtage und besonderen Unterbrechungen des Alltags.

Es kommt mir darauf an, die Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung individueller Wertvorstellungen – wie sie sich in den Eingaben darstellen – zu rekonstruieren. Erfahrene Realität und Vorstellungen von Normalität sind die Pole individueller Auseinandersetzung mit der Lebenswelt. Es sind die aus dem Alltag herausragenden Erfahrungen der Individuen, die sich mit Hilfe der Eingaben rekonstruieren lassen und damit zugleich Zeugnis einer Bewältigungsstrategie sind. Der durch etwas Nichtalltägliches bewußt gewordene Alltag ist tatsächlich reflektiert und somit erfahren worden und geht damit in den Erfahrungshorizont der Individuen ein. Die bewußt gewordenen individuellen Erfahrungen sind der Erkenntnisschlüssel. Deshalb kann diese Arbeit mit Erkenntnissen zu einer Erfahrungsgeschichte und weniger zu einer Alltagsgeschichte beitragen. Denn um die Erfahrungen individuell erlebter Geschichte soll es hier gehen.

Die Untersuchung begrenzt sich territorial auf die Eingaben an die Bürgermeister(innen) Eubas, einer kleinen Gemeinde in der Nähe von Karl-Marx-Stadt. Zum einen sollen die kommunalen Kommunikationsstrukturen untersucht werden. Welche Funktion übernahm die Eingabe bei der Kommunikation zwischen Bürger, Bürgermeister und höheren Verwaltungsinstanzen? Inwiefern diente dabei die Eingabe in der Gemeinde, um Konflikte auszutragen und welche Grenzen lassen sich ausmachen?

Zum anderen wird untersucht, welche Informationen über das Verhältnis von Privatem und Gesellschaftlichem in den Eingaben zu finden sind. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, welche Rolle in der Gemeinde die verschiedenen Eigentumsformen für die Bewältigung von Konflikten spielten. Mit der Eingemeindung der Gemeinde Euba in die Stadt Chemnitz ging auch ihr gesamter Eingabenbestand an das Chemnitzer Stadtarchiv über. Der Bestand wurde dankenswerterweise für diese Arbeit kurzfristig erschlossen. Dadurch wurde es möglich, die Eingabenbücher seit 1952 und alle Eingaben von 1961 bis 1989 sowohl statistisch, als auch qualitativ auszuwerten.

Das Besondere an dieser Sammlung ist, daß hier nicht nur die Eingaben an den Gemeindevorstand und an den Bürgermeister überliefert sind. Auch die meisten anderen Eingaben, die an den Staatsratsvorsitzenden oder an den SED-Kreissekretär geschrieben wurden, sind auf dem Wege der Bearbeitung wieder nach Euba zurückgekehrt und dort abgelegt worden.

Interessanterweise wurde schon 1952, also noch vor der ersten Eingaben-

verordnung, ein Eingabenbuch in der Gemeinde angelegt. Eingetragen wurden hier nur die Absender, die Eingabenthemen und die Lösung des Problems in Stichworten. Ab den 60er Jahren sind die Eingaben selbst und auch die weiteren Korrespondenzen erhalten. Dies ist auf den Eingabenerlaß von 1961 zurückzuführen.

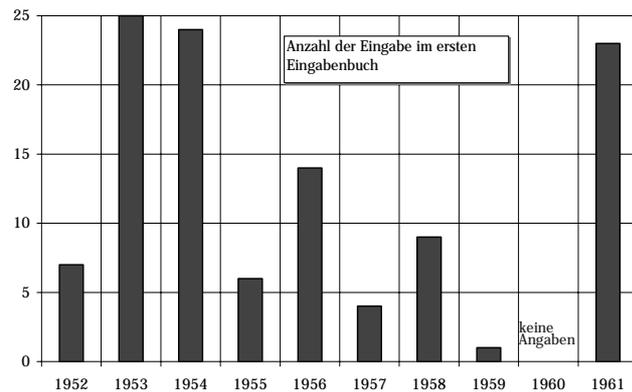


Diagramm 1. Eingabenzahlen im Eingabenbuch der Gemeinde Euba

Das erste Eubaer Eingabenbuch beginnt am 9.4.1952 mit dem Eintrag: „Vdgb-Versammlung am 9.4.52 (...) Brikettzulieferung zur Schweineproduktion...“.⁵²⁶ Auch in den folgenden Eingaben ging es mehr um gesellschaftliche Belange denn persönliche Fragen: Kinokarten für Rentner, Buspendelverkehr, Gummiwarenverkauf, Wildschäden usw. usf. Absender waren auch nicht in erster Linie Einzelpersonen, sondern die Gemeindeversammlung, die Versammlung des Vdgb oder die Einwohnerschaft der Siedlung am Weißen Weg.

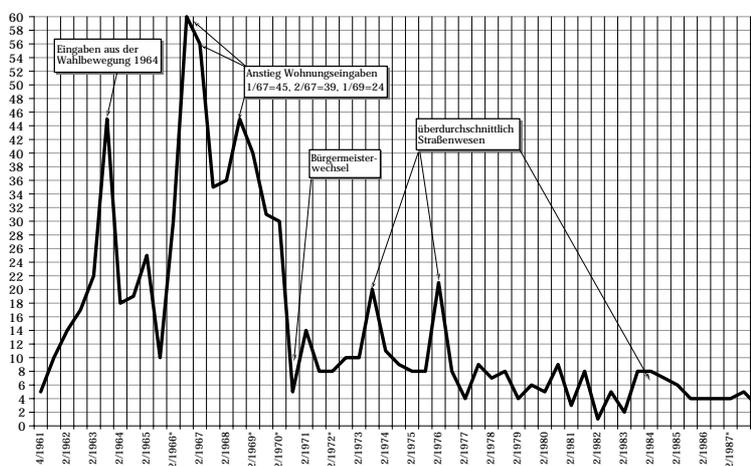


Diagramm 2. Vom Bürgermeister registrierte Eingaben der Gemeinde Euba. Bei den mit einem * versehenen Werten der X-Achse sind die Eingabenzahlen geschätzt.

Die beiden Diagramme geben einen Eindruck über das Eingabenaufkommen in der Gemeinde. Das Diagramm 1 stellt die Eingabenzahlen dar⁵²⁷, die im „Eingabenbuch“ der Gemeinde festgehalten

wurden. Das Diagramm 2⁵²⁸ wurde aus den statistischen Berichten des Bürgermeisters rekonstruiert.

526 SAC, Euba 8, unpag.

527 SAC, Eingabenbuch der Gemeinde Euba, ohne Signatur, unpag.

528 SAC, Euba 9, Euba 10, Euba 11, Euba 12, Euba 13, Euba 14, zum Zeitpunkt alle unpag.

Auffällig ist zunächst die hohe Schwankungsbreite zwischen 1 und 60 Eingaben jährlich. Die jeweiligen Spitzen verweisen auf das Eskalieren bestimmter örtlicher Probleme: Wohnungsprobleme in den 60er Jahren, die damit zusammenhingen, daß die Kommune kein Geld hatte, um die Altbausubstanz zu sanieren und Straßenprobleme in den 70er und 80er Jahren, die ich als ein exemplarisches Beispiel für die Formen der Kommunikation zwischen Bürgern, Bürgermeister und Rat des Kreises im Folgenden genauer untersuchen werde. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch das enorme Absinken der Eingabentätigkeit nach der Wahl einer neuen Bürgermeisterin 1970.

Kommunikationsstrukturen: Einwohner – Bürgermeister – Kreis

In der letzten Eingabenanalyse des Staatsrates vom 20.2.1989 findet sich als Beispiel für den Eingabenkomplex „Eingaben mit Bezug auf die Kommunalwahlen 1989“ ein Auszug aus einer Eingabe aus Euba:

„Im kommenden Jahr ist wieder Wahl. Man wird uns wieder versprechen, die Straße zu bauen, Schotter liefern und diesen nach der Wahl auf eine andere Baustelle transportieren...“⁵²⁹

Im Staatsrat wurde diese Eingabe als Beispiel herangezogen, um die gängige Praxis zu kritisieren, daß vor Wahlen im großen Maßstab Versprechungen abgegeben wurden, von denen alle wußten, daß sie nicht erfüllt werden würden. In dem mich interessierenden Zusammenhang ist jedoch interessant, daß sich Eingaben über den Eubaer Straßenzustand bis 1989 beim Staatsrat finden. Dies weist darauf hin, daß es sich beim Eubaer Straßenzustand tatsächlich um ein gravierendes Ärgernis gehandelt haben muß, das nie endgültig gelöst wurde. Deshalb scheint dieses Problem für eine exemplarische Analyse von Kommunikationsstrukturen und Handlungsmöglichkeiten besonders geeignet zu sein. Im Folgenden geht es um die Eingaben zum schlechten Zustand der Hauptverkehrsstraße nach Karl-Marx-Stadt, den „Weißen Weg“.

Offensichtlich wurde diese Straße von in der Nähe stationierten sowjetischen Militärfahrzeugen benutzt und dabei immer wieder stark in Mitleidenschaft gezogen. Die ersten Eingaben zu diesem Problem gehen bis auf das Jahr 1954 zurück. Weitere Eingaben zum schlechten Straßenzustand folgten 1956 und 1961. 1963 beschwerte sich erneut eine Hausgemein-

529 BAC, DA 5 11445, unpag.

schaft über das „Befahren des neuinstandgesetzten Weißen Weges mit überschweren Militärfahrzeugen.“⁵³⁰ Dies ist der erste vollständig überlieferte Vorgang.

An diesem Vorgang ist zweierlei bemerkenswert. Eine Hausgemeinschaft schrieb, und das nicht zum ersten Mal, eine Eingabe. Dies widerspricht dem gängigen Klischee, daß Kollektiveingaben in der DDR verboten waren. Es gab unterschiedliche Foren, in denen Unmut in Form einer kollektiven Eingabe formuliert wurde. Es konnte die Haus- oder Straßengemeinschaft, die Einwohnerversammlung, Wahlveranstaltungen, das Betriebskollektiv oder eine öffentliche Versammlung usw. sein, wo Eingaben entworfen und an staatliche Institutionen geschickt wurden. Im 1969er Eingabenerlaß wurde dieses Recht sogar ausdrücklich im Paragraphen 1 Grundsätze festgeschrieben: „Dieses Recht (sich mit Eingaben an ... zu wenden) steht auch den gesellschaftlichen Organisationen und den Gemeinschaften der Bürger zu.“⁵³¹

Zum zweiten ist die Form der Weiterleitung durch den Bürgermeister an den Rat des Kreises von Interesse. Dadurch wurde die Kritik offiziell, d.h. die übergeordneten staatlichen Organe mußten sich mit der Sache befassen. Aus dem Bericht des Bürgermeisters erfährt man, wie dem Problem nachgegangen wurde:

„Diese Beschwerde ist an den stv. Vors. Gen. Köhler, Rat des Kreises KMSt. übergeben worden, da es vorwiegend um Militärfahrzeuge der Sowjet-Armee geht. Leider war es uns zu diesem Zeitpunkt nicht anders möglich, da die Panzerstraße noch nicht 100%ig fertiggestellt war. Nach Abnahme derselben wurde dieser Zustand abgestellt. Mit der Hausgemeinschaft am Weißen Weg wurde ebenfalls gesprochen.“⁵³²

Im Ergebnis der Eingabe wurde der „Zustand abgestellt“. Die Sowjetarmee bekam eine Panzerstraße, die Straße wurde repariert und alle waren glücklich und zufrieden. Eine sozialistische Erfolgsgeschichte?

Doch die Freude währte nicht lange. Seit März 1966 gab es wieder vereinzelte Beschwerden über den Straßenzustand. 1969, also sechs Jahre nach der Reparatur, wandte sich der Bürgermeister erneut an den Rat des Kreises, um sich darüber zu beschweren, daß Fahrzeuge der Roten Armee mit „hoher Tonnage“ häufig diese Straße nutzen und somit ruinieren würden.

530 SAC, Euba 9, Bl. 96.

531 GBl. I/13, S. 239.

532 SAC, Euba 9, Bl. 96.

„Es kommt nicht selten vor, daß Fahrzeuge vor allem PKW's aufsitzen. An besonders niederschlagreichen Tagen gleicht die Straße entlang des Objektes infolge der Unzulänglichkeiten der Nebenanlagen (Straßengräben und Durchlässe) einem See.“⁵³³

Und er forderte nun schon sehr energisch die Beseitigung der Mängel:

„Als Hauptschwerpunkt innerhalb unserer gesamten Eingaben kristallisiert sich auch im I. Quartal der sehr schlechte Zustand unserer Straßen heraus. (...)

Wir als Volksvertreter, als Vertreter unserer Bürger der Gemeinde Euba, fordern jedoch, daß an dieser Straße, welche die Hauptverbindung nach der Bezirkshauptstadt darstellt, unbedingt in nächster Zeit mit den Ausbesserungsarbeiten begonnen wird. Unsere Einwohnerschaft sieht ohne weiteres ein, daß zur Stärkung der Verteidigungsbereitschaft unserer Republik und damit in unmittelbarem Zusammenhang des sozialistischen Lagers außerordentliche Maßnahmen eingeleitet werden müssen, welche harte Auswirkungen nach sich ziehen, aber sie ist keinesfalls der Meinung, daß dies auf Kosten und Sicherheit der Gesundheit unserer Werktätigen geschieht.

Wir sind der Meinung, daß innerhalb eines Schwerpunktojektes, wie wir es in Euba darstellen, zusätzliche Mittel und Kapazitäten zur Erhaltung der dadurch überanspruchten Anlagen bereitgestellt werden.“⁵³⁴

Wieder war die Straße durch die Rote Armee beschädigt worden. Der Bürgermeister konnte nicht Schadensersatz für die Reparatur der Straße gegenüber der Sowjetarmee einklagen. Hier war er sicherlich realistisch genug, sich kaum Chancen auszumalen. Sondermittel zur Straßenerneuerung zu erhalten, war da schon eher möglich, wenn der Bedarf nur gut gerechtfertigt würde. Das Problem bewegt sich also auf zwei Ebenen: die relativ aussichtslose Ursachenbekämpfung auf der einen und die geringen materiellen Ressourcen der Gemeinde auf der anderen Seite. Der Konflikt wird von der Sowjetarmee auf den Rat des Kreises verschoben.

Genauer als in der ersten Geschichte wird hier das Beziehungsgeflecht der Akteure innerhalb der Kommune deutlich. Als Volksvertreter identifizierten sich die Gemeindevertreter mit den Interessen der Bürger. Das Gemeindeinteresse artikuliert sich hier über die Eingaben. Gemeinsam agieren sie gegenüber dem Rat des Kreises. Ihm versucht man die notwendigen Ressourcen abzurufen. Dabei war eine Strategie, das Problem als „Hauptschwerpunkt“ zu deklarieren. Wenn es gelang, dieser Kategorie

533 SAC, Euba 11, Bl. 92.

534 SAC, Euba 11, Bl. 92.

zugeordnet zu werden, standen Sonderfonds in Aussicht. Die normalen Fonds für die Straßenausbesserung waren schon längst für Jahre verplant. Beachtenswert ist, daß der Bürgermeister nicht bat oder ersuchte, sondern forderte. Dem wurde rhetorisch die Einsicht in Notwendigkeiten vorausgeschickt. Damit wurde zunächst ein grundsätzlicher Konsens erklärt. Auf dieser Basis stellte er seine Forderungen nach sofortiger Ausbesserung der Straße. Er begründete sie mit der Sicherheit und Gesundheit der Einwohner, die gefährdet seien. In der gegenwärtigen politischen Situation sei es durchaus einzusehen, daß eine hohe Gefechtsbereitschaft notwendig ist. Dies könne jedoch auf keinen Fall zu Lasten der Lebensqualität und der Gesundheit der Bürger geschehen. Eindeutig wurden so Prioritäten und Standpunkte gesetzt.

Die Eingaben wurden vom Bürgermeister verwendet, um sich wiederum mit seinen Forderungen gegenüber dem Kreis zu legitimieren. Er benutzte praktisch die an ihn gerichteten Eingaben – ähnlich wie viele Eingabenschreiber – um die verantwortlichen Institutionen mit, im Sinne des gesellschaftlichen Selbstverständnisses gerechtfertigten, Forderungen unter Druck zu setzen. Wenn von oben die korrekte Bearbeitung der Eingaben gefordert werde, dann müsse der in den Eingaben formulierte Bürgerwille auch entsprechend berücksichtigt werden. Die Gemeinde besaß also Instrumente, Interessen zu artikulieren und Lösungen zu fordern. Aus der Eingabenanalyse des II. Quartals 1969 ist zu erfahren, wie die Angelegenheit dann ausgegangen ist:

„Infolge fehlender Kapazitäten der Straßenmeisterei und der BDS mußten durch Eigeninitiative des Rates der Gemeinde Möglichkeiten geschaffen werden, diese fast nicht mehr überbrückbaren Schäden im Interesse unserer Einwohner und der Verkehrssicherheit zu beseitigen. Diesbezüglich wurden unter der nichtberufstätigen Bevölkerung (Rentner) 6 Kollegen zur Mithilfe gewonnen. Mit der BDS und der Straßenmeisterei wurde aufgrund dieses Vorhabens ein Vertrag zwecks Instandsetzung dieser Straßen abgeschlossen. Die Bezahlung dieser Kräfte erfolgt über den Rat der Gemeinde zur Überbrückung bis zur Rückerstattung von seiten der BDS. Gegenwärtig sind 2/3 dieser größten Hauptschäden beseitigt. Der Rest wird in den nächsten 14 Tagen noch erfolgen. Dadurch war es uns möglich, der starken negativen Diskussion von Seiten der Bevölkerung entgegen zu treten.“⁵³⁵

Vom Kreis wurden offenbar keine Ressourcen freigegeben. Die Gemeinde mußte sich selber helfen und fand auch tatsächlich einen Ausweg. Daß

535 SAC, Euba 11, Bl. 121.

die Straße nicht von einer Straßenbaufirma erneuert wurde, lag nicht am selbstherrlichen Egoismus einzelner Funktionäre. Die erschwerte Problemlösung ist vielmehr in den knappen Ressourcen der Gemeinde zu suchen. Wobei Gemeinden in der DDR generell zu wenig finanziellen Spielraum hatten, um tatsächlich selbständig kommunalpolitisch wirksam werden zu können. Doch auch die Mittel auf Kreis- und Bezirksebene waren knapp. Also mußte nach Alternativen gesucht werden, um trotzdem eine Lösung zu finden.

Daß nun sechs Rentner die Straße ausbesserten, klingt grotesk, zeigt aber die geringen Kapazitäten, die den Kommunen zur Verfügung standen. Für die Rentner war diese von der Gemeinde vergütete Arbeit sicherlich ein willkommener Zuverdienst, da Rentner in der DDR häufig am Rande des Existenzminimums lebten.

Der Bürgermeister benutzte in seinem Bericht den Terminus „negative Diskussionen“, die als Warnung für zukünftige Entscheidungen des Kreises verstanden werden könnte. Diesmal hätte man es noch geschafft, „den starken negativen Diskussionen“ entgegen zu treten. Es scheint fast, als ob es weniger um den Straßenbelag ging, als darum, diese negativen Diskussionen zu verhindern. Dabei handelt es sich jedoch um eine ideomatische Wendung, mit der in der Regel der öffentlich gewordene Unmut einer größeren Bevölkerungsgruppe umschrieben wurde. In dieser Öffentlichkeit wurde negativ über bestimmte Themen debattiert. Der Bezug auf diese Öffentlichkeit wurde also als Druckmittel verwendet.

Im Endeffekt wurde die Straße ausgebessert. Doch schon im April 1970 schrieb die neue Bürgermeisterin erneut in ihrer Eingabenanalyse:

„Die Zugangsstraße nach Karl-Marx-Stadt ist gegenwärtig in einem solchen Zustand, daß täglich beim VEB Kraftverkehr Achsen- und Federnbrüche zu verzeichnen sind. Es ist ganz selten, daß mal ein Tag vergeht wo nicht ein Bus zwecks Reparatur auf der Strecke stehen bleiben muß. Von Seiten des Rates der Gemeinde und der Organisationen wurden diesbezüglich Aufrufe an die Bevölkerung unternommen, tatkräftig bei der Abstellung dieser Mängel mitzuwirken. (...)

Es sind viele Stunden zur Säuberung der Straße an den Wochenenden (Subbotnik) geleistet worden. Dies ist als ein besonders positiver Beitrag von seiten unserer Einwohner zu bewährten, zumal die Verhältnisse hinsichtlich der Verkehrssituation in Euba nahezu als katastrophal anzusehen sind.“⁵³⁶

536 SAC, Euba 11, Bl. 35.

Und sie resümiert:

„Nur dadurch wird es uns möglich, die bestehenden Probleme unter Mithilfe aller zur Zufriedenheit unserer Bürger zu klären (bis auf die Probleme, welche von höherer Ebene aus einer Erledigung zugeführt werden müssen).“⁵³⁷

Schon früh wurde in der DDR auf die Mithilfe der Bürger bei der Beseitigung von Problemen gebaut. Dies war häufig die einzige Möglichkeit, überhaupt Probleme zu lösen. Die vielen kleinen Subbotniks, die Straße wieder in Ordnung zu bringen, blieben jedoch Flickwerk. Die Armeefahrzeuge waren weiterhin ein übermächtiger Gegner der Straße. 1978 gab es wieder Eingaben, die darauf hinwiesen, daß das Problem selbst immer noch nicht geklärt war, obwohl nun schon richtige Reinigungsfahrzeuge und keine Rentnerbrigaden mehr aktiv wurden:

„Die Fahrzeuge der Sowjet-Armee verschmutzen die Straße durch Kettenfahrzeuge derart, daß sich Kraftfahrer vom Kraftverkehr geweigert haben, die Linie Euba – Karl-Marx-Stadt weiter zu befahren. Die eingesetzten Reinigungsfahrzeuge von der Stadttechnik haben da nur wenig verändert.“⁵³⁸

Die Straße wurde zwar Ende der 70er Jahren tatsächlich erneuert, doch die Panzer hinterließen weiterhin ihren Schmutz. Das eigentliche Problem, Panzer nicht auf öffentlichen Straßen fahren zu lassen, konnte erst mit dem Abzug der sowjetischen Streitkräfte gelöst werden. Hier genügten die Eingaben der Bürger ebensowenig wie die Warnungen der Bürgermeister vor „negativen Diskussionen“, grundsätzliche Veränderungen herbeizuführen.

In den Eingabenanalysen an den Rat des Kreises setzten sich die Eubaer Bürgermeister in der Regel für die Interessen der Eingabenschreiber ein. In den untersuchten 60er bis 80er Jahren waren die halbjährlich abzuliefernden Eingabenanalysen an den Rat des Kreises keinesfalls eine lästige Routine. Vielmehr wurden sie kommunalpolitisch als Druckmittel für die Interessen der Gemeinde benutzt. Die Gemeinde war abhängig von den Bilanzen, die im Bezirk und im Kreis entschieden wurden. Der kommunalpolitische Erfolg hing also davon ab, wie auf Kreis- und Bezirksebene über ein Problem entschieden wurde.

537 SAC, Euba 11, Bl. 35.

538 SAC, Euba 12, Bl. 352.

Im Unterschied dazu wurde auf Kreisebene viel stärker ideologisch formuliert, doch das Prinzip, die Eingaben der Bürger für die Rechtfertigung politischer Strategien zu benutzen, war dasselbe. Die folgende Gegenüberstellung zeigt exemplarisch, wie aus einer pragmatischen Eingabenanalyse auf kommunaler Ebene auf Kreisebene eine Huldigung der Partei- und Staatsführung wurde und wie dabei die Eingabenschwerpunkte umgewichtet wurden.

Absender	Bürgermeisterin der Gemeinde Euba	Erster Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates des Kreises
Überschrift:	Textanalyse über Eingaben des 1. Halbjahres 1972	Eingabenanalyse 1. Halbjahr 1972
Ouvertüre:	Dieses Kapitel kommt nicht vor. Es wird gleich mit den Problemen begonnen (siehe „hauptsächliche Eingabenprobleme“)	„In den Eingaben wird das gewachsene Vertrauen der Bürger, besonders der Arbeiter, kinderreicher Familien, der Jugend, insbesondere junger Ehepaare, sowie der Genossenschaftsbauern zur Parteiführung mit dem Genossen Honecker an der Spitze bedeutend stärker als bisher sichtbar. Viele ältere Arbeiter aber auch junge Kollegen schreiben persönlich an den Genossen Honecker, bedanken sich für die Beschlüsse des VIII. Parteitages, der letzten Tagung des ZK der SED, besonders für das Sozialistische Programm, und unterstreichen, daß diese Beschlüsse voll und ganz ihren Interessen entsprechen und ihre Zustimmung finden. Dabei werden besonders die großen Anstrengungen der Parteiführung und des Genossen Honecker persönlich für die schnelle und spürbare Verwirklichung dieser Beschlüsse gewürdigt“ ^a (es folgen weitere drei Seiten Erfolgslyrik)
Hauptsächliche Eingabenprobleme	„Schwerpunkt der zu behandelnden Eingaben bildeten im 1. Halbjahr 1972 4 Eingaben über Wohnungswirtschaft. Darunter fällt eine Eingabe, die über den Staatsrat geleitet wurde. Einer Bürgerin unseres Ortes wurde über längere Zeit hinaus versprochen, ihren schadhafte Fußboden im gemeindeeigenen Haus zu reparieren. Wir konnten diese Eingabe kurzfristig termingemäß abschließen. Die 2 weiteren Eingaben über den Zukauf von 2 Öfen konnte entsprechend den üblichen Lieferbedingungen dieser Handelseinrichtung mit wenig Verzug realisiert werden.“ ^b (es folgen weitere Berichte über Eingaben).	„Nach wie vor stehen Eingaben zu Versorgungsproblemen mit dem Schwerpunkt Versorgungslücken sowie zur Wohnungswirtschaft an der Spitze. Ein weiterer Schwerpunkt, der sich besonders in den letzten Wochen und Monaten sehr zugespitzt hat, ist die Forderung nach einer spürbaren Verbesserung in der Bereitstellung von Feierabend- u. Pflegeheimplätzen. Die durch örtliche Initiativen geschaffenen Feierabendplätze in der Stadt Limbach-Oberfrohna lösen dieses Problem in keiner Weise. Es ergibt sich auf diesem Gebiet die unbedingte Notwendigkeit, planmäßig eine Aufholung des großen Rückstandes in der Bereitstellung von Feierabend- und Pflegeheimplätzen in unserem Kreis gegenüber dem Bezirks- u. DDR-Durchschnitt zu erreichen. (auf 1000 Rentner entfallen im DDR-Maßstab 29, im Bezirk 22, in unserem Kreis jedoch nur 9,4 Plätze!)“ ^c

a. SAC, Euba 12, Bl. 21.

b. SAC, Euba 12, Bl. 26.

c. SAC, Euba 12, Bl. 23a.

In der Gemeinde Euba gab es allein im ersten Halbjahr 1972 vier Eingaben zu Wohnungsfragen. Das waren 44% aller erfaßten Eingaben. 1972 gingen in Karl-Marx-Stadt 39,6% aller registrierten Eingaben zu Wohnungsproblemen ein. Mangelhafte und minderwertige Wohnungsversorgung war über den gesamten Zeitraum das am häufigsten in den Eingaben geschilderte Problem im Alltag der DDR-Bevölkerung.

Auf der Kreisebene wurde dieses Problem auf der einen Seite mit Sätzen

wie: „Der Eingabenschwerpunkt 'Verbesserung der Werterhaltung an Wohngrundstücken' wurde besonders durch weitere Initiativen im Wettbewerb 'Mach mit!' u. durch verstärkte Entwicklung der Mietermitverwaltung wirksam einer Lösung zugeführt“⁵³⁹ verniedlicht. Die Erfolgsstory stand im Vordergrund, Schwierigkeiten waren nachrangig. Man gewinnt den Eindruck, daß weniger die tatsächlichen Schwierigkeiten dargestellt, sondern vielmehr die eigenen Potenzen der Problemlösung demonstriert werden sollten. Das Problem selbst mutierte dabei zu einem ins Positive gewendeten erfolgreichen Kampf. Man könnte dies als erfolgsselektive Informationsweitergabe kennzeichnen.

Andererseits stellt sich die Frage, inwiefern dies ein politischer Kotau vor der nächsthöheren Entscheidungsebene war, der notwendig war, um die eigenen Entscheidungskompetenzen zu erweitern. Abgesehen von der auffälligen politischen Rhetorik, um die sich die Kreisebene auf ganzen drei Seiten bemühte, wurden die eigentlichen Eingabenschwerpunkte auf einer halben Seite (von sieben) zusammengefaßt. Außerdem findet eine Schwerpunktverschiebung von Wohnungsfragen auf die Bereitstellung von Feierabendheimplätzen statt. Jenseits des Dauerthemas Wohnungsfragen wollte man im Kreis offenbar auch noch auf andere akute Probleme aufmerksam machen.

Problematisch war die Informationsmutation zwischen kommunaler- und Kreis/Bezirksebene insofern, als solche gezielten Fehlinformationen zu falschen Planungen führen konnten. Wenn der Kreis dem Bezirk mitteilte, daß bei ihm die Wohnungsprobleme durch die „Mach-Mit-Bewegung“ gelöst würden, hätten ja Baukapazitäten an andere Kreise vergeben werden können. Die Vermutung liegt nahe, daß die Informationen aus den Eingaben in höheren Entscheidungsebenen benutzt wurden, um eine eigene politische Strategie durchzusetzen. Nimmt man dies als generelle Praxis an, so ist tatsächlich von einer Desinformation der höheren Ebenen auszugehen. Viel wichtiger scheint mir jedoch, daß dahinter die Unmöglichkeit des Kreises aufscheint, selbst über die zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen zu entscheiden und nach eigenem Ermessen Schwerpunkte zu setzen.

Interessant ist an diesem Beispiel darüber hinaus, daß die verschiedenen Bürgermeister der Gemeinde Euba in keiner der von ihnen geschriebenen Eingabe-

539 SAC, Euba 12, Bl. 23a.

benanalysen auf den Gedanken kamen, schön zu färben. Das könnte auf die physische Nähe und die Überschaubarkeit der Gemeinde und die damit verbundene Kontrolle durch die Bürger zurückzuführen sein. Dies drückt sich auch im informellen Charakter der Briefe an die Bürger aus. So schrieb beispielsweise die Bürgermeisterin als Antwort auf eine Kollektiveingabe zur Installation einer Trinkwasserleitung in der Gemeinde im September 1972:

„Zur Zeit muß gesagt werden, daß sowohl vom Ministerrat als auch von Versorgungsträgern der Wasserwirtschaft und ihren Dienststellen geringe Aussichten bestehen, eine derartige umfangreiche Investition zu planen bzw. durchzuführen. Der Rat der Gemeinde Euba ist aufgrund seiner begrenzten Möglichkeiten ausschließlich in dieser Frage abhängig von Entscheidungen übergeordneter Organe. Da ich die Zusammenhänge dieser Eingabe kenne, möchte ich Ihnen im Vertrauen mitteilen, daß dieses Schreiben keine Resonanz in der übergeordneten Stelle findet und von uns abzulehnen ist, da es keine einzige Unterschrift trägt.“⁵⁴⁰

Die Vertraulichkeit, mit der die Bürgermeisterin mit den Bürgern kommunizierte, legt die Schlußfolgerung nahe, daß sie gemeinsam mit den Einwohnern um die Beseitigung der Probleme rang. Die Eingaben wurden zunehmend integraler Bestandteil der Kommunikation zwischen den kommunalen Instanzen und den von ihnen verwalteten Bürgern. Daß dies nicht immer so harmonisch ablief, belegt der folgende Fall: In einer Staatsratseingabe beschwerte sich der Bürger H. im August 1977 über die mangelhafte Konsumgüterversorgung in Euba. Daraufhin rechtfertigte sich Bürgermeister Wöhlmann gegenüber dem Rat des Kreises zu den Vorwürfen aus der Eingabe. Besonders interessant in seinem Brief an den Rat des Kreises sind die Schlußsätze:

„Herr H. wird gesellschaftlich in der Gemeinde Euba nie wirksam, er nimmt von seinem Wahlrecht nicht Gebrauch und übt sehr häufig in der Öffentlichkeit kritische Äußerungen. Wir bitten Sie, ihn darauf aufmerksam zu machen, daß er örtliche Probleme zumindest dem Rat der Gemeinde vortragen kann. Er hätte diese Eingabe auch an den Rat der Gemeinde zur Bearbeitung übergeben können. Wenn Bürger uns übergehen, dann schätzen sie im voraus ihre Fehlleistungen gesellschaftlich ein.“⁵⁴¹

Hier wird die Anerkennung von Beschwerden davon abhängig gemacht, ob die Eingabenschreiber sich gesellschaftlich engagieren. Der letzte Satz

540 SAC, Euba 12, Bl. 30-31.

541 Ebenda, Bl. 282.

könnte ins Deutsche übersetzt soviel heißen wie: „Wenn Bürger uns übergehen und sich an die nächsthöhere Dienststelle wenden, dann liegt das nach unserer Erfahrung an ihrem mangelhaften gesellschaftlichen Engagement. Denn sie wissen, daß sie ohne dieses Engagement bei uns keinen Blumentopf gewinnen können.“ Dieser Satz verweist auf ein Leistungskriterium des Bürgermeisters, dessen Erfüllungsgrad Einfluß auf die Gegenleistungen der Gemeinde hatte. Gleichzeitig hob sich der Bürgermeister in die Position des Erziehers der Bürger seiner Gemeinde zu mehr gesellschaftlichem Engagement.

Der ganze Bericht ist insofern absurd, da auch bei maximalem gesellschaftlichen Engagement des Herrn H. der Bürgermeister nicht in der Lage gewesen wäre, eine den Forderungen H.'s entsprechende Infrastruktur zu entwickeln. Daß Bürgermeister Wöhlmann Bürger H. gegenüber dem Kreis als Wahlschwänzer anschwärzte, lag sicherlich am Frust über die Meckereien H.'s, der sich nicht auf tatsächliche kommunale Arbeit einließ. Aber H.'s sehr häufige „kritische Äußerungen“ in der Öffentlichkeit deuten zumindest auf eine mögliche, über die Privatsphäre hinausgehende Anteilnahme an den Geschicken der Gemeinde.

Gesellschaftliches Engagement war also nicht nur eine Voraussetzung für eine positive Einstellung der angeschriebenen Instanz zum Anliegen der Bürger, sondern auch innerhalb der Apparate ein Mittel, Anspruchsablehnungen gegenüber Vorgesetzten zu rechtfertigen. Die allgemeinen gesellschaftlichen Bezüge hatten einen ihrer Ursprünge sicherlich in der Ideologie und Propaganda der SED. Diese deckte sich in vielen Bereichen mit den Gerechtigkeits- und Ordnungsvorstellungen der Bevölkerung, sind sie doch in vielen Punkten auf eine abendländisch-christliche Ethik zurückzuführen.⁵⁴²

Doch waren es vor allem die sich entwickelnden realen Verhältnisse, die diese Gesellschaftskonzeption wiederum förderten und fundierten. So ließ in einem Antwortbrief auf eine Eingabe über fehlende Bürgerbefragung bei der geplanten Eingemeindung eines Ortsteils von Euba in Karl-Marx-Stadt die Bürgermeisterin Dampf über den Eingabenantor ab. In diesem Brief wird gleich ein ganzer Katalog von Verhaltensmaximen aufgezählt. Der Bezug auf „Beschlüsse der Partei und Regierung“ könnte auch durch Zitate aus dem Evangelium ersetzt werden:

542 „10 Gebote der sozialistischen Moral“ Ulbrichts vom 10.7.1958 verweisen unter anderem auf Nächstenliebe, Solidarität, und allgemeines Gutmenschtum.

„Wir freuen uns über jeden Bürger, der sich aktiv für den Aufbau unserer Gesellschaftsordnung einsetzt. Daraus resultierend kann man voraussetzen, daß Sie die Beschlüsse unserer Partei und Regierung studieren und richtig auswerten, daß heißt: Nicht nur dem eigenen Vorteil huldigen. Dies unterstreicht den Beschluß vom 16.4.70 über die Versorgung und Betreuung der Bevölkerung in den Gemeinden haarscharf deutlich.

(...)

Es ist so wie im Kindergarten, wo eine bestimmte Summe an Eigenleistungen gebracht werden sollte, die aber nicht zustande kam. Ein Kind kostet [den Staat. FM] pro Tag 35,- M für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung. Darüberhinaus ist es beiden Elternteilen möglich, einen vollen Lohn in Anspruch zu nehmen. Trotzdem war keine Unterstützung in breiten Kreisen festzustellen. Es lohnt sich auch über diese Art von Demokratie einmal nachzudenken.

(...)

Es tut mir leid, daß ich so zu Ihnen schreiben muß. Aber ich habe Sie in meiner ganzen Tätigkeit Bedenken äußern hören. Wo aber kommt bei Ihnen der Ansatz zum Handeln in der Mitverantwortung unseres Territoriums.

(...)

Unsere sozialistische Heimat ist das Werk aller Menschen mit Tatendrang ganz gleich auf welchem Gebiet sie wirksam werden.

Mit sozialistischem Gruß⁵⁴³

Trotz des ablehnenden Briefes wurde am Ende dennoch die gewünschte Befragung durchgeführt, die zu einer Ablehnung führte. Vermutlich gab es noch mehr Proteste. Die Eingemeindung erfolgte pikanterweise erst Mitte der 90er Jahre – diesmal allerdings ohne jede Befragung.

Im Unterschied zu den ersten Geschichten, wo Bürger und Bürgermeister eine Allianz gegenüber dem Kreis bildeten, fand in den letzten beiden Fällen keine Identifikation des Bürgermeisters mit den Interessen seiner Bürger statt. Unabhängig davon, ob für die Lösung der Probleme überhaupt Ressourcen bzw. Einflußmöglichkeiten vorhanden waren, wurde die Unterstützung vom gesellschaftlichen Engagement der Eingabenautoren abhängig gemacht.

Auf den ersten Blick scheint die Eingabenbearbeitung willkürlich von statuten gegangen zu sein. Auf den zweiten Blick wird jedoch erkennbar, daß hier Normen und Werte des Zusammenlebens ausgehandelt wurden. Gerechtigkeitsvorstellungen und Vorstellungen von Normalität, das Geben und Nehmen in einer Gemeinschaft bildeten die Grundlage für diese Art von Kommunikation. Ideologisch wurde das als Ideal der Über-

543 SAC, Euba 11, Bl. 14-16.

einstimmung von persönlichen und gesellschaftlichen Interessen propagiert. Aber soweit muß die Deutung hier gar nicht gehen. Es handelte sich schließlich um eine kleine Kommune, in der jeder jeden kannte. Inwiefern diese Kommunikationsstrukturen auch auf spezifische Eigentumsformen und damit verbundene Interessenlagen zurückzuführen sind, soll anhand der folgenden Beispiele untersucht werden. Besonderes Augenmerk wird dabei auf das komplexe Verhältnis zwischen individuellen Interessen, staatlicher Regulierung und gesellschaftlichem Vermögen gelegt.

Privates und Gesellschaftliches. Zum Zusammenhang von Moral und Eigentum

1973 beschwerte sich ein Anwohner, daß aufgrund einer verstopften Schleuse Wasser in sein Grundstück vordringe. In der Halbjahresanalyse des Bürgermeisters ist dann zu lesen:

„Die Feuerwehr wurde benachrichtigt die Schleuse durchzuspülen. Es wurde aber abgelehnt, da keine Möglichkeit der Schlauchführung gegeben ist. Es wird notwendig sein, mit dem Bürger ein privates Gespräch zu führen, daß er selbst zur Abhilfe greift, da er beruflich (Klempner) in der Lage dazu ist.“⁵⁴⁴

Da der Bürgermeister offenbar keine Möglichkeit hatte, die Feuerwehr zur Beseitigung des Problems zu verpflichten, mußte er den Klempner auffordern, selbst die Schleuse durchzuspülen. Er verwies das in seiner Zuständigkeit liegende Problem einfach an den Betroffenen zurück. Aus der Logik des Bürgermeisters schien diese Form der Abhilfe normal gewesen zu sein. In einem anderen Falle würden dem Klempner sicherlich auch die geringen Mittel der Kommune zur Verfügung gestellt werden.

Fünf Jahre später beschloß die Kommune, die unzureichende Steinschleuse durch eine „ausreichende Berohrung“ auszutauschen und damit die ständige Hochwassergefährdung des privaten Grundstücks abzuwenden. Die Kosten dafür sollten die LPG, die Gemeinde und der Grundstückseigentümer gemeinsam tragen. Der Konflikt wurde im Konsens zwischen allen Beteiligten gelöst. Sogar die LPG, die eigentlich gar nicht davon betroffen war, stellte Mittel zur Verfügung.

Juristisch gesehen wäre der Grundstücksbesitzer im Recht gewesen, gegenüber der Gemeinde den Schutz seines privaten Eigentums einzuklagen. Der Kompromiß deutet auf eine spezifische Form der Konfliktlösung,

544 SAC, Euba 12, Bl. 97.

in der es nicht darum geht, Recht zu bekommen, sondern in der Sache eine Lösung zu finden. Die Beteiligung der LPG, die mit der Sache nichts zu tun hatte, aber über Kapazitäten verfügte, deutet ebenfalls darauf hin, daß hier nicht in der Logik von juristisch einklagbaren Rechten und Pflichten entschieden wurde. Unabhängig von der unterschiedlichen Eigentumsform, die die drei beteiligten Parteien vertreten – privates, staatliches und genossenschaftliches Eigentum – können sie zu gemeinsamem Handeln finden.

Diese interessante Form der Konfliktlösung findet sich auch in dem folgenden Vorgang von 1977:

„In der Eingabe der Frau W. geht es um eine ständige Sauberhaltung des Dorfbaches und eine Vergütung von Arbeitsstunden, die infolge der Hochwassergefährdung entstanden sind. Der Rat der Gemeinde Euba ist nicht in der Lage, die gesamte Länge des Dorfbaches über 5 km zu kontrollieren und ständig sauberzuhalten. Entsprechend der gesetzlichen Verordnung liegt bei dem Grundstückseigentümer W. der Bachverlauf teilweise im Grundstück, so daß der Rechtsträger die Uferbefestigung zu schützen und zu pflegen hat.“⁵⁴⁵

Wieder verwies die Gemeinde die Zuständigkeit zunächst an den Eigentümer, und lehnte eine Bezahlung der geleisteten Arbeit ab. Doch die Verstrickungen zwischen Privatem und Gesellschaftlichem gingen in diesem Fall noch weiter. In dem Eingabenbericht wurden die Grundstückseigentümer für die Beräumung ihres Baches gelobt, obwohl dies entsprechend den „gesetzlichen Verordnungen“ sowieso ihre Aufgabe sei:

„Zur Beseitigung von Hochwasserschäden sind von den betroffenen Grundstückseigentümern große Anstrengungen unternommen worden, um in ihrem Wohnbereich den Dorfbach wieder zu beräumen. Wir haben an die jeweiligen Arbeitsstellen Bescheinigungen ausgestellt, die bestätigen, daß die Bürger an der Beseitigung dieser Arbeiten beteiligt waren.“⁵⁴⁶

Abgesehen von der wundervollen Konstruktion, „Arbeiten zu beseitigen“, stellt sich die Frage, warum die Gemeinde Bescheinigungen für die Betriebe schrieb. Die Antwort ist einfach:

„Nach unseren Informationen ist dieser Arbeitsausfall vergütet worden.“⁵⁴⁷

545 SAC, Euba 12, Bl. 296.

546 Ebenda, Bl. 296.

547 Ebenda, Bl. 296.

Der Eigentümer des Flußlaufes war zu dessen Instandhaltung verpflichtet. Daß es dafür Zuschüsse und Hilfen gab, ist nicht weiter erwähnenswert. Doch daß die Gemeinde einen „Entschuldigungszettel“ für das Ausbleiben des Kollegen von seiner Arbeitsstelle schrieb, und daß er daraufhin die nicht gearbeitete Zeit auch noch vergütet bekam, ist ein Beleg für die – aus bürgerlicher Sicht – Fremdartigkeit der inneren Logik dieser Gesellschaft.

In diesem Fall war ein Privateigentümer, der zugleich auch Werk­tätiger war, an einer auch die Gesellschaft interessierenden Arbeit beteiligt. Dabei war es nebensächlich, ob er in seiner Position als Eigentümer zu diesen Arbeiten verpflichtet war. Er leistete gesellschaftlich anerkannte (Privat)arbeit und wurde dafür von seinem Betrieb auch noch entlohnt. Da dieser Betrieb ja auch als Staatseigentum der Gesellschaft gehörte, war es für den Betrieb und die Gemeinde selbstverständlich, daß der Werk­tätige nur einer quasi anderen gesellschaftlich wichtigen Tätigkeit nachgegangen sei und dafür natürlich nicht mit Lohnausfall bestraft werden konnte.

An diesem Beispiel wird die Durchmischung verschiedener Eigentums- und Rechtskonstruktionen deutlich. Nicht die bürgerlichen Vorstellungen von Recht mit der Priorität des Eigentumsschutzes waren Vorbild, sondern eine kollektive Vorstellung davon, was gerecht sei. Und dabei trat – auch wegen der gesellschaftlichen Bedingungen – das private Eigentum als gesellschaftliche Verpflichtung in den Hintergrund. Aus heutiger Sicht könnte dieses Vorgehen als eine Gewährung unter Ausschluß daraus folgender Rechtsansprüche, ein rechtsunverbindliches Entgegenkommen, gedeutet werden (Kulanz).

Am folgenden Fall sollen zwei Fragen behandelt werden. Zum einen spitzt sich hier die Eigentumsfrage auf exemplarische Weise zu, und zum anderen ist er interessant wegen der Einschaltung eines weiteren Kommunikationspartners in den Konflikt, die öffentlichen Medien.

1974 startete die FREIE PRESSE, die SED-Bezirkszeitung Karl-Marx-Stadt, eine Leseraktion unter dem Motto: „Mein Beitrag im Wettbewerb ‚Schöner unsere Städte und Gemeinden – mach mit‘, meine Gedanken, Hinweise und Vorschläge“ Auf vorgedruckten Postkarten konnte so jeder Bürger seine Meinungen an die FREIE PRESSE schicken. Herr T. bediente sich dieser Form der Eingabe – denn als solche mußte sie behandelt werden – und schrieb folgende Zeilen:

„Seit 30 Jahren warten jetzt auf 100 Personen (30 Familien) angewachsenen Anwohner der Siedlung 'Bergeshöh' in Euba auf eine Besserung der Straße, welche vor ca. 50 Jahren gemacht und angelegt wurde und sämtlichen Anwohnern gehört. (Sozusagen Volkseigentum, früher nannte man das 'Privatstrasse'. Die arme Gemeinde Euba weigert sich seit Jahren, trotz mehrfachen Versammlungen die Straße zu übernehmen gegen Schenkungsurkunden (natürlich ohne Rittergut) da keines vorhanden!!)

Mein Vorschlag: 20 Fuhren Teer-Asphalt auf die ausgewaschenen Steine und die 100 Meter defekte Straße ist wieder in Ordnung.“⁵⁴⁸

Nach mehrfachen Mahnungen seitens der FREIEN PRESSE antwortete die Bürgermeisterin der Gemeinde in einem auf den 20.8.74 datierten Brief:

„In der Tat hat der Bürger T. Recht, wenn er schreibt, daß die Bergstraße in einem schlechten Zustand ist und ein großes Hindernis für die dort wohnenden Bürger darstellt. Wir haben bisher in dieser Angelegenheit viele Eingaben erhalten und auch unter Hinzuziehung des Rates des Kreises, Abtlg. Wasserwirtschaft, Verkehr, gemeinsame Beratungen mit dieser Bürgergemeinschaft durchgeführt. Aber bisher mit keinem Ergebnis, warum:

Von der Verantwortlichkeit her gesehen ist die Bergstraße noch eine Privatstraße und gerade Herrn T.'s Vater war Besitzer des ganzen Berges. Im Laufe von einigen Jahren wurde vom Besitzer Stück für Stück verkauft und es kam zu einer größeren Ansiedlung.

In den zurückliegenden Jahren hat der Rat der Gemeinde Euba vorrangig die kommunalen Straßen instandsetzen müssen.

Wir sind aber bereit, Mittel (soviel wie wir jährlich für Straßenwesen bilanziert bekommen) zu verwenden.

Auf Grund dieses steilen Gefälles (über 12%) gibt es keine Straßenbaufirma in Karl-Marx-Stadt/Land, die diese Arbeiten sachkundig ausführen will. Darüberhinaus würde der Aufwand finanziell 9/10 mehr sein als was wir jährlich bilanziert bekommen.

Trotz dieser Schwierigkeiten und der notwendigen Veränderungen des Anfahrweges sucht der Rat der Gemeinde nach anderen Wegen. Wir stehen in Verhandlungen mit einem Karl-Marx-Städter Straßenbaubetrieb (bitte nicht veröffentlichen) der versucht hier zu helfen, natürlich müssen in diesem Falle die Anlieger einen gewissen Teil beitragen.

Diese Problematik ist durch die vielen Jahren noch umfassender als hier dargelegt, aber wir glauben, kurz das Wesentliche zur Beantwortung herausgegriffen zu haben. Wenn wir über diese Instandsetzungsmaßnahme diskutieren, so beläuft sich das Unternehmen über 100.- TM und das ist unter den besonderen Bedingungen ruhig und sachlich zu bedenken und kann auch nicht beim ersten Mal anhören erledigt werden.“⁵⁴⁹

548 SAC, Euba 12, Bl. 126.

549 SAC, Euba 12, Bl. 131.

In dieser Eingabe wird die ganze Eigentumsfrage ad absurdum geführt. Eine Privatstraße wird vom Eigentümer zum Volkseigentum erklärt. Herr T. selbst sah sich nicht in der Verantwortung, die Straße auf seine Kosten zu sanieren. Das Eigentum brachte offenbar nichts mehr ein; im Gegenteil, es machte nur noch Ärger. Es war für ihn naheliegend, das gute Stück einfach zu verschenken. Einziger Haken: Die Gemeinde weigerte sich, die Schenkung anzunehmen, weil sie wußte, mit welchen Kosten das verbunden wäre. Absurderweise erklärte sich die Bürgermeisterin dennoch für die Instandhaltung zuständig, indem sie nach einer Lösung suchte, an deren Kosten sich die Gemeinde ganz selbstverständlich beteiligen würde. Privates Eigentum wurde in der DDR zunehmend zur Last. So sind auch viele private Mietshäuser wegen fehlender Investitionen immer mehr verfallen. Die Eigentümer konnten sich sehr gut ausrechnen, daß es sich beim Betreiben eines Hauses wegen der geringen Mieteinnahmen um ein Zuschußgeschäft handeln mußte. Bezogen auf die hier verhandelten Fälle versuchten die Privateigentümer die auf sie zukommenden Kosten wenigstens teilweise auf die Gemeinde abzuwälzen. In der Regel mit Erfolg. Ein Staat, dessen ökonomische Grundlagen auf Eigentumsverhältnissen beruhten, die die Abschaffung privaten Eigentums zur Voraussetzung hatten, schützt die letzten Reste privaten Eigentums mit gesellschaftlichen Mitteln? Privates Eigentum erscheint hier – da es sich nicht um den Besitz von Produktionsmitteln handelte – als „persönliches Eigentum“. Konsequenterweise wurde es mit diesem Begriff im Zivilgesetzbuch von 1975, das die noch geltenden Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches ablöste, auch gesetzlich verankert und ausdrücklich unter staatlichen Schutz gestellt.⁵⁵⁰ In der Praxis wurde längst in diesem Sinne verfahren.

„ § 22 Grundsatz

(1) ... Quelle des persönlichen Eigentums ist die für die Gesellschaft geleistete Arbeit.

(2) Das persönliche Eigentum dient der Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger und ihrer Entwicklung zu sozialistischen Persönlichkeiten.

§ 23 Gegenstand des persönlichen Eigentums

(1) Zum persönlichen Eigentum gehören insbesondere die Arbeitseinkünfte und Ersparnisse, die Ausstattung der Wohnung und des Haushalts, Gegenstände des persönlichen Bedarfs, die für die Berufs-

550 Mit dem Begriff „persönliches Eigentum“ wurde der Begriff „privates Eigentum“ ersetzt. Dies setzte die restlose Enteignung der letzten privaten Unternehmen 1972 voraus. Vgl. ZGB der DDR, 1975, § 22-24.

ausbildung, Weiterbildung und Freizeitgestaltung erworbenen Sachen sowie Grundstücke und Gebäude zur Befriedigung der Wohn- und Erholungsbedürfnisse des Bürgers und seiner Familie. (...)
(2) Auf das überwiegend auf persönlicher Arbeit beruhende Eigentum der Handwerk- und Gewerbetreibenden sind die Bestimmungen über das persönliche Eigentum entsprechend anzuwenden, soweit in den Rechtsvorschriften nichts anderes festgelegt ist.⁵⁵¹

Die hier formulierte Rechtsauffassung war charakteristisch für die Gesellschaft. Eine auf der Grundlage von Privatbesitz organisierte Gesellschaft folgt einer anderen inneren Logik als eine Gesellschaft, in der viele Bereiche des alltäglichen Lebens durch Staatseigentum geprägt wurden, und deren wesentliche Staatsidee die Vergesellschaftung gewesen ist. Um der inneren Logik der DDR-Gesellschaft und den Beziehungen, die die verschiedenen Subjekte miteinander eingingen, auf die Spur zu kommen, muß dieses Verhältnis von Eigentumsform, Rechtsauffassung und gesellschaftlicher Moral genauer untersucht werden. Ein anthropologischer Zugang, der werturteilsfrei die in unterschiedlichen Kulturen praktizierten kulturellen Formen der Konfliktregulierung untersucht, ist hier hilfreicher als einer, der sich ausschließlich an den Herrschaftsstrukturen orientiert. In diesem Sinne läßt sich auch die Eingabe, als ein spezifisches Instrument der Konfliktregulierung, nur unter Berücksichtigung der Eigentumsverhältnisse angemessen deuten.

Voraussetzung für das Funktionieren des Prinzips Eingabe war ein weitgehender Konsens zwischen den Bürgern und den von ihnen angeschriebenen Institutionen zu dem, was als gesellschaftliche Normalität anzusehen sei oder zumindest, was im gesellschaftlichen Konsens zu den erstrebenswerten Zielen gehörte. Sowohl die hier beschriebenen Kommunikationsstrukturen als auch die Eingabenbeispiele, in denen es um Eigentum und damit verbundenen Rechte und Pflichten ging, machen deutlich, daß sich die Interessen der Akteure nicht antagonistisch gegenüberstanden. Die in den Eingaben formulierten Forderungen bezogen sich in den seltensten Fällen auf divergierende Vorstellungen davon, wie eine bestimmte Realität auszusehen hätte. Interessen konnten daher ausgehandelt werden, ohne daß die prinzipiellen Vorstellungen des Absenders oder des Adressaten in Frage gestellt wurden.⁵⁵² Das pragmatisch Machbare stand also zur Dis-

551 Zivilgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1976, S. 18.

552 Besonders deutlich wird dieser Befund bei der Untersuchung von Eingaben, die politisch-ideologisch auswertbar waren. Speziell darauf wird im Kapitel über Eingaben an die Abteilung Inneres beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt eingegangen.

kussion und wurde in erster Linie durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen definiert.

Die Bürger der Gemeinde nutzten die Eingaben als Instrument, um kommunalpolitische Probleme zu thematisieren. Eingaben, die in den Gemeindeversammlungen formuliert wurden, verpflichteten die Gemeindevertreter im Sinne der Bürger tätig zu werden. Die Bürgermeister der Gemeinde benutzten ihrerseits die an sie gerichteten Eingaben in ihren Eingabenanalysen als Forum öffentlichen Willens der Gemeinde, um Forderungen der Gemeinde gegenüber dem Kreis und dem Bezirk zu bekräftigen. Wegen der knappen Ressourcen und der relativen Unselbständigkeit der Gemeinde konnte jedoch häufig nicht direkt regulierend in Entscheidungen eingegriffen werden. Dafür verantwortlich waren die Strukturen in den Verwaltungsebenen. Jedoch konnten findige Bürgermeister sehr wohl mit Initiative und der Mithilfe der Bürger Probleme wenigstens vorläufig beseitigen. Im Falle der von Panzern demolierten Straße war dies jedoch wie ein Kampf Davids gegen Goliath.

5. Zusammenfassung

Mit einem Blick auf die in der Einleitung aufgeworfenen Fragen lassen sich die Ergebnisse der Arbeit folgendermaßen thesenartig zusammenfassen.

I.

Die Eingabe, wie sie als universelles Beschwerderecht in der DDR praktiziert wurde, läßt sich im Wesentlichen auf zwei Elemente deutscher Rechtspflege zurückführen, das Petitionsrecht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das Petitionsrecht wurde mit der Auflösung der Ständevertretung immer mehr zu einem politischen Instrument. Das Neue daran war, daß über die Petition Öffentlichkeit hergestellt werden konnte. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmend als eine von der Verwaltung unabhängige Instanz in Deutschland eingeführt. Mit ihren Instanzenzügen und förmlichen Beschwerdewegen sollte die juristische Kontrolle behördlicher Entscheidungen organisiert werden.

Die Eingabe wird sowohl mit der Petition als auch mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Beziehung gesetzt. In der Tat handelt es sich bei der Eingabe um ein Instrument der Konfliktbewältigung vor allem gegenüber der Verwaltung. Sie unterscheidet sich jedoch in ihrer Konstruktion, ihren Bezügen und den mit ihr verfolgten Zielen stark von beiden. Das Verständnis dieser beiden historischen Vorformen ist für eine angemessene Beschreibung des Phänomens Eingabe unabdingbar.

II.

Spontan entwickelte sich bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit eine regelrechte Beschwerdekultur, die durch das Bemühen demokratischer Kräfte, eine neue demokratische und bürgerfreundliche Verwaltung aufzubauen, bestätigt und unterstützt wurde. Erst durch die massenhafte Praxis Eingaben zu schreiben, wurde dieses Phänomen zu einer Realität, die den Staat veranlaßte, die Eingabekultur auch gesetzlich zu regeln. Hinweise auf direkte sowjetische Einflüsse lassen sich nach bisherigem Kenntnisstand nicht belegen. Die Quellen dokumentieren, daß sich die Eingabe in der DDR aus einer spontan entstandenen Praxis als eine Form der Konfliktbewältigung entwickelte.

Mit seiner Wahl zum Präsidenten der DDR wurde Wilhelm Pieck in den 50er Jahren der wichtigste Adressat für Beschwerden. Im Jahr 1952 erhielt er bereits über 200.000 Briefe, wovon mehr als 80.000 als Eingaben registriert wurden.

Die erste Eingabenverordnung trat im Februar 1953 in Kraft. Mit ihr wurde auf eine bereits gängige Praxis reagiert. Eingaben an örtliche Organe und an den Präsidenten hatten sich zu einem Massenphänomen ausgeweitet. Jedoch beschwerten sich viele Bürger über die mangelhafte Bearbeitung der Eingaben durch die örtlichen Organe beim Staatspräsidenten. Mit der ersten Eingabenverordnung vom Februar 1953 sollte der Adressatenkreis für Eingaben erweitert und eine rechtliche Verantwortung für die Eingabenbearbeitung geschaffen werden. Eingaben sollten verstärkt von den zuständigen Verwaltungen selbst bearbeitet werden und nicht erst, wenn sie als Beschwerde vom Büro des Präsidenten kam.

Die Eingabenverordnung ist daher vor allem als eine Vorschrift für die Verwaltung zum Bearbeiten von Eingaben zu verstehen. Es wurden Beantwortungsfristen von 21, 15 und 10 Tagen festgelegt und jeder Angeschriebene verpflichtet, bei Nichtzuständigkeit die Eingabe an die richtige Adresse weiterzuleiten.

Die Präsidialkanzlei begann bereits 1952 die eingegangenen Eingaben statistisch auszuwerten. Die Statistiken waren eine wichtige Voraussetzung, um einen Überblick über die quantitative Verbreitung der jeweilig angesprochenen Probleme in der Gesellschaft zu gewinnen. Über Eingabenschwerpunkte wurden die zuständigen Minister informiert und Lösungswege diskutiert. Die Ergebnisse der statistischen Analysen mach-

ten aus den einzelnen Eingaben einen wichtigen Indikator für Konflikte der Bürger mit ihrem Staat. Sie wurden nach dem 17. Juni 1953 noch aufmerksamer beachtet.

Nach dem Tode Piecks übernahm Walter Ulbricht 1960 mit dem neu geschaffenen Staatsrat die Funktion der ersten Eingabeadresse. Mit der Institution des Staatsrates sollte das Präsidentenamt in eine Art kollektiver Staatspräsident umgewandelt werden. Ihm wurden jedoch weiterreichende Kompetenzen zugesprochen. So konnte der Staatsrat unter anderem Beschlüsse mit Gesetzeskraft erlassen, Volksbefragungen vornehmen, Wahlen der Volkskammer ausschreiben oder das Begnadigungsrecht ausüben. Seine wichtigste Funktion in bezug auf die Eingabekultur in der DDR bestand jedoch darin, direkt auf Eingaben reagieren zu können. Dies umfaßte u.a. die Weiterleitung der Eingaben an die zuständigen Institutionen, das direkte Einwirken auf einzelne Verwaltungsangestellte oder die Bildung von Untersuchungskommissionen, die Empfehlungen an die Minister oder an die Volkskammer aussprechen konnten. Durch die Personalunion Ulbrichts als Staatsratsvorsitzender und Erster Sekretär der SED erhielten Eingaben auch für die Beschlüsse des Politbüros der SED eine größere Bedeutung.

Einen Höhepunkt erreichte die Eingabengesetzgebung mit der Einführung von Beschwerdeausschüssen bei den örtlichen Volksvertretungen im November 1969. Die Beschwerdeausschüsse sollten den Einfluß der örtlichen Volksvertretungen gegenüber der SED und der Verwaltung stärken. Sie wurden jedoch als Eingabenadresse von den Bürgern kaum in Anspruch genommen, da sie für die meisten Eingabenthemen nicht zuständig waren, und das vor allem bei den mengenmäßig bedeutsamsten Eingaben, den Wohnungsfragen. Die verstärkte Integration der Eingabe als Instrument der gewählten Volksvertretungen zum Ende der 60er Jahre scheiterte am geringen Erfolgsgrad der an sie gerichteten Eingaben. Beliebtester Adressat blieb weiterhin der Staatsrat. Da die Eingabenausschüsse von Honecker nicht gewollt waren, und sie auch kommunalpolitisch nur eine marginale Rolle spielten, wurden sie im Eingabengesetz vom Juni 1975 nicht mehr erwähnt und de facto wieder abgeschafft.

Mit der Übernahme des Amtes des Staatsratsvorsitzenden durch Erich Honecker veränderte sich auf der Staatsratsebene auch das Verhältnis zu den Eingaben. Honecker entwickelte sich in den 70er Jahren zu einem Alleinherrscher, der sich zunehmend nur noch an den Einschätzungen

Günter Mittags, des Leiters der Wirtschaftskommission beim ZK und Sekretär des ZK der SED für Wirtschaft, orientierte. So konnte auch aus wirtschaftlichen Gründen immer weniger auf neue Probleme und gesellschaftliche Mißstände reagiert werden, die in den Eingaben artikuliert wurden.

Seit den 70er Jahren wurde die zunehmende Kompetenzüberschreitung der SED-Kreis- und Bezirkssekretäre gegenüber der Verwaltung ein weiteres Problem für die Verwaltungsorganisation. Regional verschieden regierten SED-Funktionäre wie Fürsten über die Verwaltung und setzten sich über kommunale und ministerielle Entscheidungsbefugnisse hinweg. Diese Konstellation erzeugte einen permanenten Konflikt, der eine fachliche Trennung der Kompetenzen zwischen den Akteuren verhinderte. So konnte es überall, wo Entscheidungen gefällt wurden, zu Kollisionen mit den SED-Institutionen kommen, die auf allen staatlichen Leitungsebenen als eine Parallelverwaltung agierten.

Diese herrschaftstrukturellen Veränderungen in der Gesellschaft und die sich verschärfende wirtschaftliche Situation führten die DDR 1989 in ihre schwerste Krise. Die Zunahme der Eingaben ab 1985 zu Wohnungsfragen und vor allem zu Reisefragen signalisierten schon früh veränderte Bedürfnisse in der Bevölkerung. Auf sie wurde jedoch überhaupt nicht oder nur abweisend von der Staatsführung reagiert. Die gesellschaftlichen Konsenspunkte, die die Herrschaft der SED im wesentlichen legitimierten und die DDR-Gesellschaft über 40 Jahre stabilisierten, brachen nun in einem offenem Konflikt der Interessen auf, die zunehmend nicht mehr nur in Briefen, sondern seit dem Herbst 1989 auch auf der Straße artikuliert wurden.

III.

Mit Hilfe der Eingaben war es den Bürgern möglich, mit dem Staat über individuelle und gesellschaftliche Probleme zu kommunizieren. Ihr Vorteil bestand darin, kostenfrei, ohne Formen, Fristen und Verwaltungswege einhalten zu müssen, individuelle Konflikte mit der Verwaltung austragen zu können. Dabei spielte sie als rechtlich verankertes Beschwerderecht – eine Innovation in der deutschen Verwaltungsrechtsgeschichte – eine wesentliche Rolle, um eine spezifische Konfliktkultur in der DDR auszuprägen. Sie bot den Bürgern weitreichende Möglichkeiten, selbst Strate-

gien der Interessensartikulation und -durchsetzung zu bestimmen. Dies ist nicht nur positiv zu deuten, da es Bürgern auch unangenehm sein konnte, sich mit einer Eingabe an eine Institution zu wenden. Die hohen Eingabenzahlen – nach eigenen Hochrechnungen waren es jährlich mehr als eine Million – sind jedoch ein Beleg dafür, daß diese Hemmschwelle vergleichsweise gering war. Auch die zumeist erfolglosen Versuche in den 70er und 80er Jahren, Rechtsmittel wieder verstärkt als Instrument der Konfliktbewältigung zu etablieren, zeigen, daß die Eingabe in der Praxis den förmlichen Instrumenten der Rechtspflege von der Bevölkerung vorgezogen wurde.

Rechtswissenschaftler versuchten einerseits über das Instrument Eingabe, die Rolle der kommunalen Volksvertretungen zu stärken. Andererseits waren sie bestrebt, die Bedeutung der Eingabe gegenüber förmlichen Rechtsmitteln u.a. durch die Forderung nach Wiedereinführung von Verwaltungsgerichten wieder zurückzudrängen.

DDR-Bürger konnten sich bei Auseinandersetzungen mit der Verwaltung zwar nicht auf in der bürgerlichen Gesellschaft typische Rechtsmittel, wie beispielsweise Verwaltungsgerichte, berufen. Daraus zu schlußfolgern, daß das Verhältnis zur Verwaltung stark personifiziert und von Willkür und Rechtsunsicherheit geprägt war, ist allerdings zu kurz gegriffen. Es ging in der Eingabe weniger um die Herstellung von Recht, sondern vielmehr von Gerechtigkeit, d.h. der Durchsetzung bestimmter Vorstellungen von Normalität, von denen man annahm, daß sie gesellschaftlicher Konsens seien.

IV.

Eingaben, insbesondere wenn sie sich zu bestimmten Themen signifikant häuften, dienten bis zu einem bestimmten Grad als Basis und als Korrektiv politischer Entscheidungen. Über Eingaben wurde den Entscheidungsträgern ein genaues Bild über die Verhältnisse in der DDR, über Stimmungen, Meinungen und Probleme der Bevölkerung vermittelt. Eingaben wurden nicht nur genutzt, um sich zu beschweren, sondern auch, um der Verwaltung Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, ihr Hinweise auf Mängel zu geben und auf generelle Probleme zu verweisen. Das Verhältnis stellte sich nicht nur als ein konfliktbehaftetes, sondern auch als ein kooperatives dar.

Das häufigste Eingabenthema war bis 1989 Wohnungsfragen. Die Ursachen dafür waren weniger die geringe Reichweite der Eingaben, als vielmehr die knappen Ressourcen, die der Verwaltung zur Verfügung standen. Fehlende Ressourcen waren auch der häufigste Grund, warum Eingaben negativ beschieden wurden. Eine Sonderstellung nahmen dabei Eingaben zu politischen Fragen ein. Reisefragen, Umweltprobleme oder die Subventionspolitik konnten zwar in Eingaben thematisiert werden, wurden aber im Unterschied zu anderen Themen weniger pragmatisch als politisch-ideologisch bearbeitet.

V.

Eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren der Eingabe waren weitgehend fest definierte gesellschaftliche Normen, Werte und Ziele. Die Eingabenautoren verbanden die eigenen Vorstellungen von Normalität mit diesen Postulaten, indem sie diese gegen eine erfahrene Realität ausspielten. Sie gingen davon aus, daß man sich gemeinschaftlich darum bemühen würde, Mängel zu beseitigen und Mißstände abzustellen.

Die Forderungen wurden daher kaum durch Gesetze oder Dienstvorschriften, als durch den Nachweis verletzter Norm und Ordnung legitimiert. Das normative Gerüst, durch das die Eingabe funktionierte, war zwar gesetzlich geregelt, jedoch kulturell determiniert. Gesellschaftlich postulierte Normen und Werte konnten so für eigene Interessen instrumentalisiert werden. Gleichzeitig verweisen diese Bezüge aber auch auf grundsätzliche Konsenspunkte.

Die Eingabe war ein Kommunikationsinstrument, mit dem Vorstellungen über gesellschaftliche Bedingungen zwischen Bürgern und Staat immer wieder neu ausgehandelt wurden, wo Normen und Werte, Ideale mit der erfahrenen Lebenswelt in Beziehung gesetzt und eingefordert wurden.

Anhand der Eingaben wird die Diskrepanz zwischen individuellen Vorstellungen von Normalität und der tatsächlichen Lebenswelt sichtbar. Identifikation mit oder Abgrenzung von der Gesellschaft sind zwei weitere Aspekte in den Eingaben, die Rückschlüsse über erfahrungsweltliche Wahrnehmungen ermöglichen. Auch der historische Wandel dessen, was als normal empfunden wird – die Verschiebung der Matrix, mit der die Individuen ihre Umwelt messen und einordnen – läßt sich mit Hilfe der Eingaben verfolgen.

VI.

Entscheidende Bedeutung gewannen die Eingaben vor allem als wirksames Mittel zur Kontrolle der Verwaltungsarbeit. Verwaltung spielte in der DDR bei der Organisation aller gesellschaftlichen Bereiche eine wesentliche Rolle. Die staatssozialistische Organisation der Gesellschaft machte es daher notwendig, ein Instrument der Rückkoppelung zu schaffen. Die Eingabe an die Verwaltung oder später auch an die Volksvertretung war eine Möglichkeit, direkten, unmittelbaren Kontakt mit Entscheidungsträgern herzustellen. Diese Form der Kommunikation erwies sich als ein geeignetes Mittel, Konflikte unterhalb der Ebene formalen Rechts zu artikulieren und in der Tendenz auch zu lösen. Für die sich beschwerenden Bürger bot die Eingabe den Vorteil, daß, ohne formale juristische Voraussetzungen erfüllen zu müssen, die Verwaltung veranlaßt werden konnte, Entscheidungen zu überdenken und gegebenenfalls auch zu revidieren.

Die Verwaltung wurde durch die Eingabenregelungen und durch die Eingabenpraxis von zwei Seiten unter Druck gesetzt. Einerseits sollte sie mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen ihre Aufgaben und Funktionen erledigen, andererseits aber auch möglichst unbürokratisch auf die Wünsche und Forderungen seitens der Bevölkerung eingehen. Hinzu kam der ungeheure Verwaltungsaufwand, alle Eingaben zu registrieren, statistisch auszuwerten und, notfalls mit Zwischenbescheid, ausführlich und erschöpfend innerhalb der festgelegten Fristen zu beantworten.

Durch die statistische Erfassung der Schwerpunktthemen seit den 50er Jahren wurde die Eingabe ein Instrument der Mitbestimmung, auch wenn dies den Bürgern möglicherweise so gar nicht bewußt war. Bei massenhaften Eingaben konnte dies bis zur Änderung von Gesetzen führen.

Die öffentlichen Medien spielten bei der Publikation von Eingaben als Instrument der Selbstreflexion bei der Kontrolle von Problemen und Mißständen eine größere Rolle, als in der Literatur angenommen wird. Hier wurden Probleme angesprochen und Verantwortliche zur Rede gestellt. Jedoch gab es auch Grenzen, bis zu welcher Stufe in der Hierarchie kritisiert werden durfte. Die veröffentlichten Eingaben stellten ein Forum dar, Normen und Werte zu diskutieren und sie als Bestätigung und Rechtfertigung eigener Interessen aufzugreifen. Diese Form der Kommunikation zwischen Bürgern und Staat blieb jedoch eingeschränkt, da besonders politisch brisante Themen aus den Eingaben in der medialen Öffentlichkeit nicht verhandelt wurden.

VII.

Die Eingabe ist das Ergebnis einer bewußten Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Realität. Sie hat immer einen realen Anlaß, welcher, unabhängig davon, ob seine Darstellung übertrieben ist, der Ausgangspunkt für die Auseinandersetzung zwischen dem Ist und dem Soll in der Gesellschaft ist. Mit Hilfe der linguistisch-hermeneutischen Analyse, bei der die Eingaben auf ihre rhetorischen Kompositionen hin untersucht wurden, wird versucht, die Brechungen dieser Auseinandersetzung zu deuten. So konnte ein Zusammenhang zwischen dem Inhalt und Funktion der Eingabe als Instrument der Konfliktbewältigung und den Motiven und Strategien der Eingabenschreiber nachgewiesen werden.

Grundsätzlich kann das Muster, wie es zu einer Eingabe kommt, wie folgt beschrieben werden: Die Differenz zwischen Vorstellungen von Normalität und erlebter Realität ist der Ausgangspunkt für den sich in der Eingabe artikulierenden individuellen Konflikt. Mit Hilfe einer Eingabe soll dann dieser individuelle Konflikt auf die angeschriebene Instanz übertragen werden. Sie wird für das Problem zuständig gemacht. Dies kann anhand zweier Varianten erfolgen, als Bitten oder als Beschwerden. Diese beiden Varianten zeichnen sich durch die Verwendung bestimmter rhetorischer Kompositionen aus. Entweder wird versucht, den Adressaten für sich einzunehmen oder aber Druck auf ihn auszuüben.

Die in den Eingaben angewandten rhetorischen Kompositionen eröffnen darüber hinaus einen Einblick in die Lebenswelt der Autoren, ihre Norm- und Wertvorstellungen und ihre Einbindung in das gesellschaftliche System. Der Bezug auf öffentliche Verlautbarung oder Gesetzestexte, der in den Eingaben häufig gezogen wird, gibt Aufschluß über gesellschaftliche Diskurse zwischen Eingabenschreiber und angeschriebener Institution.

Die Eingaben ermöglichen Einsichten darüber, wie gesellschaftliche Konstitutionen individuell wahrgenommen wurden. Die in den Eingaben überlieferte Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger ermöglicht sowohl Rückschlüsse auf gesellschaftliche Konsenspunkte – wie beispielsweise soziale Sicherheit, die Garantie der Vollbeschäftigung, die Kinderbetreuung, die niedrigen Preise für Grundnahrungsmittel, Mieten und öffentlichen Verkehr, von Kultur und Bildung – als auch auf Divergenzen – wie die fehlende Reisefreiheit oder die Umweltverschmutzung etc.

Die Bezüge auf Normen und Werte erlauben einen Einblick in die indivi-

duellen Wertvorstellungen im Kontext eines öffentlichen Diskurses über gesellschaftliche Normen und Leitbilder. Woher sie stammen, welchen historischen Wandel sie durchlaufen bzw. welche individuellen biographischen Erfahrungen dahinter stehen, ist nur indirekt aus den Eingaben ableitbar. Von welchen Normen, Werten und Tabus die Eingabenautoren dabei geleitet wurden und wie diese sich in den Kontext individueller Interessensdurchsetzung einordneten, konnte in dieser Arbeit andeutungsweise auf bestimmte Regionen und Themen begrenzt, für bestimmte Etappen der Geschichte der DDR dargestellt werden.

VIII.

Die exemplarische mikrohistorische Studie bezieht sich auf den narrativen Gehalt der Eingaben. Diese Ebene wurde anhand einer Fallstudie einer kleinen Gemeinde untersucht. Hier wurde nach Hinweisen auf Zustände, Beziehungen und Ereignissen gesucht, die sich aus den klassischen Quellen der politischen Geschichtsschreibung nicht oder nur sehr verzerrt, und auch anhand der Quellen der historischen Medienanalyse kaum aufspüren lassen. Es wurde also der Frage nachgegangen, ob die Eingabe eine interessante Ergänzung für die "große" DDR-Geschichte darstellt, und inwieweit es mit ihrer Hilfe möglich ist, in eine Ebene des gesellschaftlichen Diskurses vorzustoßen, der mit keiner anderen Quelle zu ergründen ist.

Eingaben besitzen gegenüber biographischen Interviews den Vorteil, daß sie nicht aus einer großen historischen Distanz verfaßt wurden, über die sich Sedimente späterer Erfahrungen und Deutungen gelegt haben. Somit erscheinen die Erzählungen in den Eingaben als authentisch-zeitgenössische „Überreste“.

Eine besondere Anziehungskraft erzeugen die meist spontanen Erzählungen eines den Alltag störenden Ereignisses. Wie keine andere Quelle in dieser Menge und Qualität können die überlieferten Eingaben einen schlaglichtartigen Einblick in die Lebenswelt der Eingabenautoren bieten. Eingaben besitzen darüber hinaus ein großes Potential an Informationen über Konsumverhalten, Wohnungssituation, soziales Verhalten, Konflikte mit dem Staat, mentale Veränderungen, Probleme und Wünsche usw.

IX.

Die Bürger der DDR mußten sich nach 1989 in einer ihnen zunehmend fremder werdenden Gesellschaft zurechtfinden. Im Zuge des Vereinigungsprozesses ging ihnen eine wichtige kulturelle Instanz der Konfliktregulierung verloren. Nicht nur, weil die ehemaligen Adressaten entmachteten wurden, es verschwanden auch die entsprechenden staatlichen Strukturen und Institutionen. Das im Grundgesetz verankerte universelle Beschwerderecht findet sich im bundesdeutschen Verwaltungsrecht nicht wieder.

Die neuen politischen Akteure verstanden sich nicht als Ansprechpartner für persönliche Probleme Einzelner, sondern verwiesen auf die Öffentlichkeit und die neuen demokratischen Institutionen. Dies wurde als Verlust wahrgenommen. Als Verlierer einer mangelhaften Rückkoppelung erscheinen vor allem sozial schwache Bevölkerungsschichten und der Mittelstand. Beide sind in besonderer Weise von Verwaltungsentscheidungen abhängig. Die vorhandenen Rückkoppelungsmechanismen zwischen Verwaltung und Bürger funktionieren für die Betroffenen nicht auszureichen bzw. sind zu kompliziert, um tatsächlich genutzt werden zu können.

Weder seitens der Verwaltung noch seitens der Legislative werden Beschwerden und Petitionen systematisch analysiert, um gesellschaftlich relevante Probleme, Mißstände, Versäumnisse, Verschleppungen, Machtmißbrauch etc. aufzudecken und zu beseitigen. Sie werden zu wenig als eine besondere Form öffentlicher Meinung akzeptiert und in die politische Arbeit tatsächlich einbezogen. Im Rahmen der Diskussion über die Kontrolle der Verwaltung der Europäischen Union werden solche Fragen seit einiger Zeit unter dem Stichwort „Kompetenzen des Ombudsmanns“ diskutiert. Es liegen eine Reihe von Vorschlägen vor, um Beschwerden ein öffentliches Forum zu verschaffen, z.B. als eigenes Sendefenster in allen öffentlich-rechtlichen Medienanstalten.

Ziel ist es, Kommunikationsstrukturen zu entwickeln, die in der Lage sind, Konflikte zwischen Bürger und Legislative sowie zwischen Bürger und Verwaltung schnell und rationell zu lösen. Damit soll Verwaltungsarbeit auf dem Gebiet des Sozialen und der Wirtschaft optimiert werden. Ein universelles Beschwerderecht ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer transparenten, demokratischen und reformfähigen Gesellschaft.

Im Zusammenhang mit solchen aktuellen Diskussionen stellt sich die Frage, welche Bedeutung die Eingabenpraxis als massenhaftes Alltagsphä-

nomen in der DDR für die heutige Gesellschaft der Bundesrepublik hat. Welcher Nutzen läßt sich aus den jahrzehntelangen Erfahrungen der DDR-Bürger aus dem Umgang mit ihrem Staat über die Eingabe ableiten? Ist die Eingabe tatsächlich gegenüber den heutigen Formen der Konfliktregulierung überflüssig geworden? Und spielen Eingaben auch keine Rolle mehr bei der Selbstreflexion gesellschaftlicher Probleme und der Übergabe politischer Verantwortung zu ihrer Beseitigung? Inwiefern können die in der DDR gesammelten Erfahrungen bei der Konfliktregulierung jenseits von Gerichtsbarkeit für ein vereinigtes Europa von Interesse sein? Ist die klassische Verteilung von Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive für heutige komplexe Systeme leistungsfähig genug, aktuelle und zukünftige Probleme lösen zu können? Diese Fragen erscheinen um so bedeutsamer, wenn man der Annahme folgt, daß das komplexe Verwaltungssystem in der DDR nur ein Vorgesmack auf Verwaltungsstrukturen zukünftiger Gesellschaften war.

Nachsatz

Angesichts der Tatsache, daß in Europa wieder Konflikte mit Waffengewalt „gelöst“ werden, erscheint die wissenschaftliche Beschäftigung mit Praxen informeller Konfliktregulierung trivial. Dennoch geben die Eingaben Zeugnis von einer entwickelten Kultur Konflikte auszutragen, bei der beide Seiten ein Mindestmaß an Verständnis für die Forderungen und Handlungen der anderen Seite aufbringen mußten. So ist zu fragen, ob nicht diese massenhafte Praxis einen großen Anteil daran hatte, daß die radikalen politischen Veränderungen in der DDR so friedlich und gewaltfrei vollzogen werden konnten.

Im Gegenzug fragt sich, warum die hochentwickelten Industriestaaten Westeuropas nach fünfzig Jahren wieder der Illusion anhängen, Konflikte in anderen Staaten mit kriegerischer Gewalt von außen lösen zu können. Welche Rückschlüsse läßt dies auf die Civil Society und die in ihr ausgebildete Kultur der Konfliktlösung zu? Im Namen der Moral werden Prinzipien des Völkerrechts in Frage gestellt, die das friedliche Zusammenleben in Europa in den letzten Jahrzehnten überhaupt erst ermöglicht und garantiert haben. Dies wird nicht folgenlos sowohl für die Kultur der Konfliktlösung in diesen Staaten selbst bleiben als auch für die Überzeugungskraft des Modells eines libertären Kapitalismus für die postsozialistischen Staaten.

6. Anlagen

6. 1. Eingaben als Erfahrungsgeschichten eines gestörten Alltags

Die erste Anlage enthält eine Sammlung von Eingaben zu Fragen des Handels und der Versorgung. Die Wahl dieses Eingabenthemas ist nicht auf den prozentualen Anteil dieser Thematik am Gesamtaufkommen der Eingaben zurückzuführen.⁵⁵³ Vielmehr sind Eingaben zu diesem Thema im Chemnitzer Stadtarchiv besonders kontinuierlich überliefert. Sie bieten einen Einblick in eine Vielzahl öffentlicher und privater Räume. Ob Konsum, Kaufhalle, Warenhaus, Jugendclub oder Gaststätte, immer wieder wird über diese Orte – wenngleich auch immer aus einem negativen Anlaß – berichtet. Die chronologische Reihe von Eingaben zu diesem Thema soll bei der Lektüre auf einer assoziativen Ebene verschiedene Phasen der DDR-Geschichte aus der Perspektive individueller Erfahrungen näher bringen.

Tiefgreifende Analysen der Eingabenformen- oder Inhalte sind dabei nicht vorgesehen. Wenn es nötig erscheint wird in knapper Form zum besseren Verständnis der Kontext beschreiben. Es wurde der Text im Original übernommen und keine Korrekturen in der Grammatik oder Rechtschreibung vorgenommen.

Zur Ernährungssituation

Anonyme Eingabe an das Chemnitzer Ernährungsamt im Februar 1947:

„An die Verwaltung des Ernährungsamtes der Stadt Chemnitz.

Im Hinblick auf unsere gesicherte Ernährung, erlaube ich mir einige Zeilen an Sie zu richten. Der Monat Februar neigt sich dem Ende zu und alles Hoffen auf die geregelte Selbstverteilung ist vergeblich, können Sie mir darüber Aufschluß geben? Warum ist bei uns in Chemnitz so eine Vernachlässigung möglich? Presse und Rundfunk sind voll des Lobes für die gesicherte Ernährung, Dank der Bodenreform usw. - Tage=ja wochenlang wird ein Loblied nach dem anderen auf den Wegfall der Karte 6 gesungen, doch ohne Zweck, denn wir müssen genau noch so lange, ja sogar noch länger auf die jeweilige Zuteilung warten. Wie geht das nun zu? - ist ein einziger Verbraucher der einstigen Karte 6 jetzt weniger hungriger als jetzt vorher? Niemals, denn z.B. beim Bäcker bekommt man anstatt 2 Brot jetzt nur noch 930 Gramm in 10 Tagen fehlen uns also 700 Gr. oft noch

553 Der Anteil der Eingaben zu Fragen des Handels und der versorgung machten sowohl auf kommunaler Ebene als auch an den Staatsrat selten mehr als zehn Prozent aus.

mehr, das sind bei Karte IV 2 volle Tage. Also meine Herren, wir können nur 8 Tage essen und am 9. u. 10. Tage sind wir gezwungen zu hungern. Dazu sind wir reichlich 14 Tage im Rückstand mit dem so notwendigen Fettstoff. Gilt es mal welches dann meist nur bel ... - Wer ißt nur die gute Butter? Warum kann ein einjähriges Kind nur noch 14 l gute Milch und ebensowenig Lagermilch erhalten? Heißt das, rettet die Kinder? Der Viehbestand ist doch so beträchtlich gestiegen!!! - Nun zu den Kartoffeln! Sie neigen sich ihrem Ende zu, dabei haben wir noch sparsam gewirtschaftet. - Die Nahrungsmittel (250 Gr) langen höchstens, mit Kartoffeln gestreckt, 3 Tage. Was ißt man die weiteren 7 Tage? - Zucker wollen wir nicht erst viel erwähnen. Man kann, wenn man sehr, sehr sparsam ist einigermaßen auskommen. Aber nun zu der Marmelade. Voriges Jahr wurde viel Propaganda gemacht, von der Herstellung der Marmelade. Ich möchte einflechten, daß wirklich eine reichliche und gute Obsternte war. Wo bleibt nun die Marmelade? Was wir vorgesetzt bekamen ist nur ein gerükter(?) Brei aus Rüben, etwas Obst kann schon dabei sein, jedoch nur zu einen ganz geringen Prozentsatz. Da die Marmelade nun so gestreckt und extra zeitweise als konzentrierte M. verkauft wird, wobei dem Verbraucher wieder die 300 Gr. 75 Gr. abgezogen wird, müßte doch bald genügend da sein, um den Bedarf der Bevölkerung zu decken. Nein, da muß noch, anstatt für 2 Zuteilungen 1 x 350 gr Kunsthonig verkauft werden. Genau der selbe Schwindel bei den Süßwaren, bei dem Suppenmehl und auch beim Fleisch. Man kriegt nie die Menge, die auf dem Papier steht sondern nur 80% davon 20% gestreckten minderwertigen undefinierbarer 'Mist'- Man ist nun zu dem Schluß gekommen, daß wir bei den Nazis nicht halb so beschwindelt wurden in bezug auf Esserei, wie heute, wo unsere eigenen Leute in der Verwaltung sitzen. Früher hat man es auch nicht anders erwarten können und heute nun leider auch nicht, denn es fehlen die befähigten Köpfe. Ich habe etliche Jahre hinter dem Ladentisch gestanden und habe meine Studien gemacht. Ich kann Ihnen nur den guten Rat geben, zetern Sie nicht immer über die Westdeutschen Gebiete, 'stellen Sie sich ehrlich zur Diskussion', wieviel Kalorien kriegen wir zufressen? Ich schreibe 'fressen', denn ich rede mit Arbeitern, Klempnern, Schustern usw. nicht zu wahrhaften Demokraten und befähigten Politikern, denn das sind sie meine Herren nicht, davon haben wir uns in den 2 Jahren reichlich überzeugen können. -Versuchen Sie nicht, sich reinzuwaschen oder unterstehen Sie sich, diese Verhältnisse auf den verspielten Krieg zu schieben, der ist vorbei, und, wie Sie ja selbst predigen, ist in den 2 Jahren unermüdlich aufgebaut worden. Sie können ja die Bevölkerung so mit Zahlen 'besoffen' machen, man glaubt es kaum. Auch versuchen Sie nicht zu erwidern, daß Ihnen die Hände gebunden sind durch die Besatzungsmacht, es ist alles leeres Gewäsch. Überzeugen Sie die Besatzungsmacht daß noch vieles besser gemacht werden könnte. Der Russe ist ja schließlich auch ein Mensch und kein dummer. Überzeugen Sie und Erweisen Sie, handeln Sie in Güte und Ruhe, zeigen Sie, daß es noch deutsche Männer gibt, ehrliche, aufrichtige und nicht zuletzt auch befähigte, die dieser großen Not gewachsen sind und auch wirklich ein Interesse daran haben, die schwere Lage

zu meistern, was bisher leider noch nicht der Fall war. Bitte keine Einwendungen, es ist so, wie ich schreibe, Sie haben nur für Ihren Bauch gesorgt und haben dadurch kein Verständnis für die Not der 'Breiten Masse' sonst könnte nicht von einer gesicherten Ernährung gefaselt werden, wo täglich so und so viele am Hunger sterben. Setzen Sie nun endlich mal Ihre ganze Kraft für das Volk ein und vergeuden Sie nicht nutzlos für leere lange Reden, nur so können Sie uns wieder Ansehen verschaffen, zeigen Sie mehr Rückgrat wie bisher!!!

Dies ist der Wunsch vieler junger Mütter
ich glaube der ganzen Bevölkerung!⁵⁵⁴

Zu dieser Eingabe gibt es keine weiteren Dokumente.

Die empörte Kartengruppe 4

Anonyme Eingabe an das Chemnitzer Ernährungsamt im April 1949:

„In den letzten Tagen wird viel Geschrei gemacht um die Sonderzuweisungen an die Intelligenz. Weiterhin werden ab März d.J. auch die Belegschaftsmitglieder Pakete erhalten, die nach Befehl 234 verpflegt werden.

Denkt man an Amtsstelle nicht daran, dass derartige einseitige Behandlungen bei den übrigen Bevölkerungsschichten, ich denke hierbei an die Kartengruppe 4, Empörung hervorrufen? Findet sich in den massgebenden Kreisen nicht auch ein einziges Mal eine Person, die gegen solche Bevorzugungen spricht? Mit der Gruppe 4 ist es doch wirklich zum verhungern und es ist doch naheliegend, dass diese

Menschen verärgert sind, wenn in einem sogen. Intelligenzpaket alleine 9 Pfund Fleisch enthalten sind.

Leider haben all die Kreise, die heute in Amtstellen sitzen, vergessen, was sie früher waren, denn sie sind ja in eine Zeit hineingetaumelt, die sie in ihrem Leben niemals erwartet hätten. Mit welcher Berechtigung z.B. erhält ein Neulehrer, der doch bestimmt weniger nervenkraftverzehrende Tätigkeit hat, als meinetwegen ein Angestellter in der Privatindustrie, die Intelligenzpakete. Zufällig ist mir ein solcher Mensch aus meiner Nachbarschaft bekannt und ich wage nicht, zu behaupten, dass dieses Licht unter die Intelligenz zu rechnen ist.

Es ist eine alte Tatsache, 'der Krug geht zum Wasser, bis er bricht'. Auch diese Zeit wird vorübergehen und es wird sich mancher dann die bittersten Vorwürfe machen, wie er gegen seine Mitmenschen gehandelt hat. Sie finden in mir absolut keinen reaktionären Menschen, aber schliesslich muss die Gerechtigkeit die Oberhand behalten.

Ein schönes Beispiel möchte ich bezügl. der ungerechtigkeit noch anführen. Es handelt sich um die Osterzuteilung von Mehl und Zuk-

554 SAC, 5591, unpag.

ker. Wenn sich schon die Menschen ein Stück selbstgebackenen Kuchens erfreuen sollen, dann wollen sie schliesslich nicht nur ein Zuckerbrot essen, sondern 'Kuchen'. Und in einen Kuchen gehört zumindest auch etwas Fett, das dem Zuckerbrot den Geschmack von Kuchen geben soll. Hier ist scheinbar das Ernährungsamt noch nicht auf den Gedanken gekommen, zu der Sonderzuteilung auch etwas Fett beizugeben. Vorhanden ist alles, es fragt sich nur, w e r es bekommt. Jedenfalls ist es nicht ratsam, die notleidende Bevölkerung weiterhin in diesem Masse zu betrügen, wie es jetzt der Fall ist.⁵⁵⁵

Keine weiteren Dokumente überliefert.

Freiverkauf macht Waren knapp

Anonym an das Amt für Handel und Versorgung Chemnitz im Juni 1949:

„Mit Freuden liest man in der Zeitung, dass beabsichtigt ist, Kaffeersatz, Kartoffelmehl usw in absehbarer Zeit frei zu verkaufen. Jede Hausfrau wird sich hierüber von Herzen freuen und diesen Zeitpunkt herbeisehnen.

Doch schleicht sich sofort auch die Sorge wieder heran. Wie, wenn es mit diesen Sachen dann so geht wie mit dem Süßstoff? Seit er frei verkauft werden könnte, ist weit und breit keiner mehr aufzutreiben. Und wie nötig brauchte man diesen kostbaren Stoff in der Rhabarberzeit und zum Salat! Der so unsagbar knapp zugeteilte Zucker reicht doch nicht hin und her. Es wäre doch besser, man kündigte erst dann etwas als frei verkäuflich an, wenn es auch wirklich greifbar und in allen Läden vorhanden ist. Siehe Schlange an der Markthalle wegen Fisch!

Wäre es nicht möglich, den geplagten Hausfrauen hier eine Erleichterung zu schaffen? Unser aller Dank dürfen Sie versichert sein. Hochachtungsvoll, (Unterschrift)⁵⁵⁶

Keine weiteren Dokumente überliefert.

Dampfwurst im Tierpark

Anna G. an die Leitung des Berliner Tierparks im April 1957:

„Betr.: Dortiges Terrassen-Café

Am Mittwoch, dem 13.d.M., verbrachte ich mit meiner alten Mutter wenige Stunden meiner so kostbaren Zeit in unserem schönen Tierpark. Leider waren sie auch diesmal, wie schon so oft, bei einem Besuch des Tierparks, nicht ungetrübt. Wenn ich bisher über die Mängel, die es bei einem Besuch des Terrassen-Cafés immer wieder

555 SAC, 5591, unpag.

556 SAC, 5591, unpag.

festzustellen gibt, mit Stillschweigen hinweggegangen bin, weil ich von einem zum anderen Mal auf Abstellung erhoffte, so möchte ich Sie diesmal doch von unseren Fiasko, das wir erlitten, unterrichten, mit der stillen Hoffnung im Herzen, dass Sie vielleicht in der Lage sein werden, Abhilfe zu schaffen, zumal doch jetzt das Terrassen-Café nicht mehr der HO, sondern der Leitung des Tierparks unterstehen soll, wie ich - allerdings aus nichtauthentischen Quellen - hörte. Meine Mutter und ich nahmen an einer der Tische Platz und konnten nach einer Viertelstunde bei einer Serviererin unsere Bestellung - 2 Bockwürste mit Salat und 2 Tassen Kaffee - anbringen. Mit uns saß eine ältere Dame am Tisch, die schon 20 Minuten auf ihre Bockwurst und eine Tasse Kaffee wartete. Nach insgesamt 35 Minuten Wartezeit brachte uns die Serviererin 2 Bestecke, die sie auf den staubigen ungedeckten Tisch legte. Auf unsere Frage, wie lange wir denn noch auf unsere Würstchen warten müßten, erhielten wir die Antwort, dass in der Küche vergessen wurde, die Würste in den Kessel nachzulegen und auch der Strom nur auf halber Kraft laufe. Es würde nun aber nicht mehr lange dauern. Nach einer weiteren Viertelstunde erhielten wir dann eine noch nicht mal lauwarme Wurst, die wir leider, da wir sie ja anbeißen mussten, nicht mehr zurückgehen lassen konnten. Von einem Genuß konnte natürlich nicht die Rede sein. Es war auch keine Bockwurst wie bestellt, sondern eine sogenannte Dampfwurst. Das Tollste an der Geschichte war jedoch, dass wir für die Dampfwurst, die überall im demokratischen Sektor um 24 Pf. billiger ist als die Bockwurst, 26 Pf. mehr bezahlen mussten. Wie uns die Bedienung auf unsere Frage erklärte, kostet eine Bockwurst mit Salat DM 1,75, eine Dampfwurst mit Salat DM 1,98. Wenn wir es nicht glaubten, möchten wir uns drinnen beim Geschäftsführer davon überzeugen lassen, dass sie die Wahrheit spräche. Da ich sowieso schon verärgert war und es mir um meine wenige freie Zeit leid tat, hatte ich nicht noch Lust, mich in weitere Auseinandersetzungen einzulassen, sondern behielt mir den schriftlichen Weg vor. Es kann doch unmöglich stimmen, was mir in Bezug auf den Würstpreis eröffnet wurde, nicht wahr?

Nachdem die junge Frau das Geld kassiert hatte, fragte sie mich noch: 'Hatten Sie nicht auch Kaffee bestellt?' Auf meine Antwort, dass wir die Hoffnung auf unsere Tasse Kaffee längst aufgegeben hätten, sagte sie: 'Na, die bringe ich Ihnen aber gleich'. Und bei diesem Versprechen blieb es dann auch. Wir warteten noch weitere 10 Minuten und verließen dann die 'gastliche Stätte'. So erhielten wir dann innerhalb einer Wartezeit von insgesamt einer Stunde sage und schreibe jeder eine noch nicht einmal lauwarme Dampfwurst - und das bei einem weniger als mittelmäßigen Betrieb. Es waren meistens Kinder anwesend, die sich ihre Limonade selbst vom Ausschank holten. Leid tat mir am meisten meine alte Dame, mit der ich so selten einen kleinen Ausflug mit einigen Annehmlichkeiten unternehmen kann. Hochachtungsvoll...⁴⁵⁵⁷

Die Eingabe wurde vom Tierparkdirektor Dathe an den Stellvertretenden Bürgermeister der Stadt Berlin weitergeleitet, um sich seinerseits über die schlechten Bedingungen unter dem sein Terrassen-Café arbeiten muß, aufmerksam zu machen. Vom Bürgermeister wandern die Eingaben zur Abteilung Handel und Versorgung und von dort an den Leiter der HO-Gaststätten Lichtenberg. Dieser schreibt wiederum ein Antwortschreiben an Dathe. Hier ein Auszug:

„... die unterschiedliche Preisgestaltung zwischen Bockwurst und Dampfwurst in den HO-Gaststätten bestand bisher zu Recht.

Diese unterschiedliche Preisgestaltung rührte daher, daß Bockwurst in den HO-Gaststätten sämtlicher Preisstufen zum gleichen Preis ohne besonderen Gaststättenaufschlag verkauft wurde, während es bei Dampfwurst den jeweiligen Gaststätten überlassen bleibt, auch eine Preisspanne zu erheben.

Zwischenzeitlich ist vom Magistrat von Groß-Berlin, ABT: Preise eine Regelung dahingehend getroffen, daß Dampfwurst – wie Bockwurst – in Gaststätten aller Preisstufen zum gleichen Preis, d.h. im VE (=Verbraucher-Endpreis) abgegeben werden kann. (...)

Um in Zukunft derartig lange Wartezeiten zu vermeiden, werden wir dazu übergehen die Bedienungskräfte in der HO-Gaststätte 'Tierpark' kenntlich zu machen und durch Aufstellen von Tischkarten dem Gast jeweils anzuzeigen, welche Bedienungskräfte für die Bedienung an den einzelnen Tischen zuständig sind.(...)

Durch versuchsweise Einführung des Zweier-Bedienungssystems, durch innerbetriebliche Wettbewerbe und andere Maßnahmen hoffen wir weiter, in Zukunft auftretende Beschwerden in der Tierpark-Gaststätte vermeiden zu können.

Durch Einstellung von 2 Frauen, die lediglich für die Sauberkeit der Tische verantwortlich sind, hoffen wir auch die immer wieder auftretenden Beschwerden über Unsauberkeit zu verhindern.

Mit dem Rat des Stadtbezirkes Lichtenberg, Abt. Handel und Versorgung, wurde weiter vereinbart, in allernächster Zeit einen Gaststättenbeirat für die HO-Gaststätte 'Tierpark' zu schaffen.⁵⁵⁸

Dürer, Rembrandt oder Rubens?⁵⁵⁹

Der folgende Vorgang umfaßt insgesamt fünf Schreiben der Eingabenautorin und acht Schreiben der Verwaltung. Zur besseren Lesbarkeit wird aus diesem Briefwechsel nur die erste Eingabe vollständig und die weiteren Schreiben in Auszügen dokumentiert.

558 Ebenda.

559 Im Gegensatz zur Assoziation, die aus den vergebenen Namen entstehen könnte, besitzt das Fernsehgerät „Rubens“ eine kleinere Bildröhre als der „Dürer“.

Im März 1958 schrieb Frau B. aus Berlin an die Leserabteilung der BERLINER ZEITUNG folgende Eingabe:

„Liebes Bärchen!

Seit Bestehen Deiner Zeitung bin ich Abonnent. Da ich weiss, dass Du schon vielen geholfen hast, wende ich mich heute an Dich.

In meinem Haushalt wohnt meine schwerkranke Mutter, der ich ein Fernsehgerät kaufen wollte, damit sie, da sie die Wohnung nicht mehr verlassen kann, am kulturellen Leben teilnehmen sollte. Zu diesem Zweck liess ich mich im Industrieladen in der Stalinallee eintragen. Dort erfuhr ich, dass ich zwei Jahre auf das gewünschte Fernsehgerät warten müsse. Von anderer Seite erfuhr ich aber, dass ich mich an den Rat des Stadtbezirkes, Abt. Handel und Versorgung, Berlin 0, Grüneberger Strasse, in meinem Falle wenden sollte, da ich von dort eine bevorzugte Belieferung erfahren würde.

Am 24.2.58 schrieb ich nun den nachstehenden Brief an die Abt. Handel und Versorgung im Rat des Stadtbezirks Friedrichshain:

Betr.: Beschaffung eines Fernsehgerätes für meine schwerkranke Mutter, Frau Ida S., geb., 24.10.93, wohnhaft wie oben.

Da meine Mutter schwerkrank ist, wollte ich für sie ein Fernsehgerät anschaffen und begab mich aus diesem Grunde in ein einschlägiges Fachgeschäft. Dort wurde mir eröffnet, dass ich ca. 2 Jahre warten müsste. Man sagte mir aber, dass ich mich in meinem Falle an Sie wenden sollte, dort würde man mir behilflich sein, dass ich schneller zu dem gewünschten Gerät komme.

Ich will Ihnen kurz den Sachverhalt schildern:

Meine Mutter erhält schon seit vielen Jahren Rente, war also zur damaligen Zeit schon sehr krank, so dass sie frühzeitig berentet werden musste. Im Laufe der Jahre hat sich aber ihr Leiden derart verschlechtert, so dass sie seit 1956 das Haus überhaupt nicht mehr verlassen kann. Das bedeutet, dass sie kein Kino und kein Theater besuchen kann, was ja für einen 64-jährigen Menschen sehr betrüblich ist.

Meine Mutter erhält seit 1956 ein Pflegegeld. Den Bescheid hierüber füge ich in Fotokopie bei.

Einen Schwerbeschädigtenausweis habe ich nicht besorgt, da meine Mutter ja sowieso das Haus nicht mehr verlassen kann.

Der Arzt, bei dem meine Mutter schon jahrelang in Behandlung ist, kommt auch immer ins Haus zur Behandlung, weil sie eben nicht mehr raus kann.

Da ich meiner Mutter gern eine Freude bereiten möchte, wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie mich recht bald mit einem Fernsehgerät bedenken würden. Für Ihre Freundlichkeit danke ich Ihnen im voraus recht herzlich.

Falls mein Antrag Berücksichtigung finden sollte, wäre es schön, wenn wir ein Dürer-Gerät bekommen könnten.

Hierauf erhielt ich vom Rat des Stadtbezirks Friedrichshain, Abt. Handel und Versorgung, Berlin 0 34, Grünberger Str. 54, Fernruf 58 08 11, App. 504, unter dem 4.d.Mts. folgende Nachricht:

Betr.: Kauf eines Fernsehgerätes.
Bezug: Ihr Schreiben vom 24. Februar 1958.

Auf Ihr obenbezeichnetes Schreiben müssen wir Ihnen mit aufrichtigem Bedauern mitteilen, dass mit einer bevorzugten Belieferung mit dem von Ihnen gewünschten Fernsehgerät 'Dürer' Ihrerseits nicht gerechnet werden kann. In der letzten Zeit ist eine derart hohe Anzahl von Anträgen auf bevorzugte Belieferung von Fernsehgeräten eingegangen, dass die Belieferung der übrigen Interessenten auf langen Zeit in Frage gestellt ist. So sehr wir Verständnis für die Lage Ihrer schwerkranken Mutter haben und ihr gern den Wunsch erfüllen würden, sehen wir uns aus dem vorstehend erwähnten Grunde doch ausserstande, einer bevorzugten Belieferung zuzustimmen. Wir müssen Sie schon bitten, sich in einer der Spezial-Verkaufsstellen eintragen zu lassen. Die Belieferung erfolgt dann in der Reihe der Eintragungen.

Wenn Sie nicht unbedingt auf das Fernsehgerät 'Dürer' Wert legen, könnte bei einer Eintragung auf das Fernsehgerät 'Rubens' eine Belieferung unter Umständen sehr schnell erfolgen.
Wir bitten um Verständnis unserer Ablehnung.

Ich finde diese Ablehnung mehr als komisch. Der Oberreferent Kaufmann teilt in seinem ablehnenden Bescheid mit, dass ich mit einer bevorzugten Belieferung eines Fernsehgerätes nicht rechnen könnte, da eine derart hohe Anzahl von Anträgen auf bevorzugte Belieferung von Fernsehgeräten eingegangen sei usw. Es ist ja wohl nicht anzunehmen, dass sich alte, kranke oder gebrechliche Personen von ihrer Rente so leicht ein Fernsehgerät kaufen können. Uns ist dies nur möglich, weil mein Mann, meine Tochter und ich berufstätig sind. Wenn mir nun anstelle des Fernsehgerätes *D ü r e r* ein Gerät *R u b e n s* angeboten wird, so weiss ich nicht, was ich hierzu sagen soll. Einmal wird mir etwas abgelehnt, dann aber wieder etwas angeboten, was für den Zweck, den das Gerät erfüllen soll, nicht geeignet ist. Ich soll nun die Kleinbildröhre nehmen, obgleich meine Mutter dann doch nicht den gewünschten Genuss hätte, den sie eigentlich haben sollte.

Nicht unerwähnt möchte ich lassen, dass meine Mutter 1944 total ausgebombt wurde und nichts mehr besitzt, an das sie sich erfreuen könnte. Ihr bleibt lediglich die Krankheit und dass sie an das Haus gefesselt ist.

Bevor ich diesen ablehnenden Bescheid in den Händen hatte, telefonierte ich mit der Abteilung Handel und Versorgung. Während dieses Gespräches erfuhr ich über den Oberreferenten Kaufmann von dem ablehnenden Bescheid und gewann dabei den Eindruck, dass er mir nicht helfen will, obgleich ihm hierzu die Möglichkeit gegeben ist; denn wenn er so unendlich viele Anträge befriedigen konnte, warum geht es nicht in meinem Fall? Er begründete seine Ablehnung damit, dass, wenn er meiner Mutter zu dem Fernsehgerät verhelfen würde, Werk tätige zurückstehen müsste. Als ich ihm hierauf mitteilte, dass wir alle drei berufstätig sind, kam er mit dem Argument, dass wir ja nur den Apparat für uns haben wollen. Es ist selbstverständlich, dass

wir den Apparat kaufen müssen, da meine Mutter von ihrer Rente das niemals könnte. Er machte mir das Angebot, den 'Rubens' zu kaufen und mir eine größere Bildröhre einbauen zu lassen. Dieser Vorschlag ist doch wohl kaum zu akzeptieren. Nach den Äusserungen von dem Oberreferenten Kaufmann müsste uns ja, falls eine bevorzugte Belieferungen möglich ist, zuerst ein Gerät zustehen, denn

1. sind wir alle drei berufstätig und
2. haben wir doch meine schwerkranke Mutter zu Hause.

In der Hoffnung, dass Du liebes Bärchen mir helfen kannst, zeichne ich ...⁵⁶⁰

Einen weiteren Brief schrieb Frau B. am 10. April an die Abteilung Handel und Versorgung beim Magistrat von Groß-Berlin. Auch dieser sollte bei der Beschaffung eines „Dürers“ behilflich sein:

„(...)Vielleicht haben Sie die Möglichkeit, eine Freigabebescheinigung von einem anderen Bezirk zu erhalten, der nicht so sehr überlaufen ist wie der Bezirk Friedrichshain. Sie würden meiner Mutter hiermit eine sehr grosse Freude bereiten, zumal sie nur auf ein solches Gerät angewiesen ist, um am kulturvollen Leben teilnehmen zu können.⁵⁶¹

Der Magistrat, Abteilung Handel und Versorgung gab jedoch einen abschlägigen Bescheid. In der Begründung heißt es:

„(...) Wir hatten die Regelung der Vorbestellung auf Fernsehgeräte im vergangenen Jahr getroffen, weil trotz der erhöhten Produktion bei weitem nicht alle Wünsche sofort befriedigt werden konnten. Durch die Möglichkeit der Vorbestellung ist nun garantiert, dass die eingehenden Geräte in der Reihenfolge der Eintragungen ausgeliefert werden, ohne dass die Kunden wie früher, unzählige unnötige Nachfragen in den Verkaufsstellen halten müssen.

Die Zahl der Vornotierungen ist schon sehr gross, so dass die Kunden leider mit recht erheblichen Lieferzeiten rechnen müssen, besonders, wenn sich ihr Wunsch auf ein Gerät mit einer grossen Bildröhre bezieht. (...)

Das Angebot an Sie, einen Fernsehapparat der Type 'Rubens' zu kaufen, ist durchaus nicht widersinnig zur vorherigen Ablehnung eines 'Dürers', weil der 'Rubens'-Empfänger verständlicherweise wenig gefragt sind, nachdem es die verbesserte Type gibt und also meist sofort geliefert werden können.⁵⁶²

560 Ebenda.

561 Ebenda.

562 Ebenda.

Frau B. gab sich jedoch nicht geschlagen und schrieb Anfang Mai eine weitere Eingabe an die Abteilung Handel und Versorgung, nun zu Händen der Stadträtin Schirmer-Pröscher:

„... Bisher habe ich ja nur Ablehnungen erhalten und aus diesem Grunde wende ich mich nun an Sie, weil ich annehme, dass Sie als Frau mehr Verständnis dafür haben, wie es ist, wenn einer seiner schwerkranken Mutter noch einen Wunsch erfüllen will.

(...)

Aus meiner langjährigen Tätigkeit als Sekretärin beim Rat des Stadtbezirks Prenzlauer Berg, Abt. Sozialwesen, Abteilungsleiter Bachmann, ist mir zwar bekannt, dass, wenn eine Stelle ablehnt, alle übrigen Stellen auch ablehnen.

Sollte Ihnen die Möglichkeit gegeben sein, so wäre ich Ihnen wirklich sehr dankbar, wenn Sie meiner Mutter helfen würden.

Nicht unerwähnt möchte ich lassen, dass ich mich im Industrieladen Stalinallee im Februar wegen eines Fernsehgerätes 'Dürer' eintragen liess und die Nummer 487 habe.⁵⁶³

⁵⁶⁴

Die Stadträtin kritisierte in ihrem Antwortschreiben die Behauptungen von Frau B., daß die „Stellen“ abgekartetes Spiel treiben würden. Mit dem Hinweis, daß ihre Schwiegertochter – Chefärztin in Berlin-Buch – ebenfalls ein Fernsehgerät „Rubens“ besitzen würde und dieses Gerät sehr gut sei „und unseren Ansprüchen restlos genüge“, vermerkt sie, daß sie den Vorgang an den zuständigen Stadtrat Schneider weitergeleitet hätte.

Stadtrat Schneider leitete den Vorgang wiederum an den Leiter der Abteilung Handel und Versorgung mit der Bitte, zu überprüfen, ob eine Möglichkeit bestehe, „bevorzugt zu beliefern“.

Überliefert ist ein Angebot des Stadtrats vom Mai des Jahres, daß Frau B. bevorzugt einen „Rubens“ erhalten könne, „Dürer“ jedoch nicht erreichbar sei.

Frau B. lehnte das Angebot ab. Nachdem sie jedoch noch einmal telefonisch mit Stadtrat S. Kontakt aufnahm, bot dieser ihr dann im Juni die Weiterentwicklung des „Rubens“, einen Fernsehapparat „Iris“ an, der im RFT-Industrieladen in der Stalinallee für sie bereitstehe. Dieses Angebot entlarvte Frau B. jedoch als einen Trick. In einem weiteren Schreiben klärte sie den Stadtrat auf:

„Für obige Zuschrift danke ich Ihnen sehr herzlich, muss aber doch mein Befremden zum Ausdruck bringen. Wie Sie schreiben, soll das

563 Ebenda.

564 Ebenda.

Gerät 'Iris' die Weiterentwicklung des Gerätes 'Rubens' sein. Nach fachmännischer Auskunft hat das Gerät keinen UKW, ist also praktisch keinen Fall besser als 'Rubens'. 'Iris' ist ein Stassfurtgerät und 'D e r b y' ist der Nachfolger von 'Rubens'. (...)

Jetzt wo ich mich endgültig für ein Rubensgerät entschlossen habe, wird mir ein Gerät angeboten, was nicht einmal dem des Rubens entspricht.

Sollte es nicht möglich sein, mir ein Rubensgerät nachzuweisen, so bitte ich um den Apparat 'Derby', der die Weiterentwicklung des 'Rubens' ist.⁵⁶⁵

Stadtrat Schneider antwortete auf diesen Brief:

„... Als Ihnen seinerzeit das Gerät 'Rubens' bevorzugt angeboten wurde, stand es im Verkauf für Sie zur Verfügung. Wie ich Ihnen mit Schreiben vom 4.6.1958 mitteilte, können wir Ihnen jetzt bis zum 12.6.1958 ein Gerät 'Iris' anbieten. Falls Ihnen das Gerät nicht zuzusagen sollte, müssten Sie auf eine Belieferung in der Reihenfolge Ihrer Voranmeldung warten.“⁵⁶⁶

Wie sich Frau B. endgültig entschied, ist nicht überliefert.

Gemüse in Bombenlöchern

Eingabe an den Präsidenten der DDR vom August 1958:

„Sehr geehrter Herr Präsident!

Werter Herr unseres Volkes. Ich bitte um entschuldigung für diese belästigung, ebenfalls für die nicht Fehlerfreie schrift. Denn mein Geburtsort war in Lettland bei Riga. Leider konnte ich nur ein Jahr Deutsche schule besuchen. Im Warthegau-Hohensalza.

Lieber Herr Präsident, ich muß mein Herz einmal an unsere Männer entlähren, die uns solche schöne Zukunft wieder gegeben haben, aber ich kann es nicht länger ansehen, wie unser Obst und Gemüse verfaulen tut, und die Bombenlöcher mit zugefüllt werden. Hier im Oderbruch wird unheimlich Gemüse erzeugt, es müssen verträge abgeschlossen werden, es wird aber nicht dafür gesorgt das es abgefahren wird, nach Berlin, Wismar, Rostock, StalinStadt, wo unsere Arbeit u genossen gerne etwas kaufen würden. Ich bitte u. bitte nochmals um sovortige Hilfe. Die Reichsbahn hat ab Stua gemüsezüge eingesetzt, die Lock mit ihren Packwagen fährt von Kietz b, ohne Gemüse, nach Berlin, warum mus unser Gemüse verfaulen.

Ich selbst und meine Frau sind Mitglieder der LPG Bleyen. auserdem habe ich zusätzlich einen gemüsevertrag gemacht, frühen und späten. Frühen Blumenkohl. Auf vertrag 7000 stück die letzten 1000 stück durfte ich nicht mehr schneiden der blieb im garten stehen und

565 Ebenda.

566 Ebenda.

400 wurden nicht bezahlt durchmessen 25 cm bis 30 cm. es wurde mir gesagt, ob a hier verfault oder er verkommt im Garten. späten habe ich auf vertrag 6000 stück, als ich jetzt den ersten hingefahren habe, wurde von weiten schon gebrüllt garnicht abladen wir nehmen nichts an. ich habe Die 300 Stück abgeladen, die abnehmer sagen selbst es ist prima sorte A ware, aber er wird doch nicht abgeholt und ich habe auch für die ersten 300 stück keine Rechnung bekommen und eine Quittung das ich ihn abgeliefert habe. Lieber Herr Präsident mir und meiner Frau stehen die Tränen in den Augen wenn mann dieses bild hier in Kietz sieht. Blumenkohl Rotkohl, Weiskohl, Grüne Bohnen, Tomaten und Gurken Tonnenweise, Tomaten 100 von Kisten ebenfalls Blumenkohl. dafür liefern unsere LPGhen Bauern und Kleingärtner Gemüse, Arbeiten mühelos den ganzen Sommer, ebenfalls die Einsätze von Jungen u Mädchen aus den Städten vor allem von Berlin, was sollen unsere Patenbetriebe sagen über diesen Zustand. Ich selbst habe dieses Gemüse mit meiner Frau Sonntags und nach feierabend hochgezüchtet und so mus es verkommen ich bitte und bitte nochmals um sofortige Abhilfe.....⁵⁶⁷

Zu dieser Eingabe ist keine Reaktion überliefert.

Kampf den Schiebern und Spekulanten

Eingabe an das NEUE DEUTSCHLAND vom Februar 1958:

„WIR BITTEN SIE HÖFLICH, BEIM EINKAUF IHREN DEUTSCHEN PERSONALAUSWEIS UNAUFGEFORDERT VORZUZEIGEN“.

Ich bin von Hause aus sehr gründlich, nicht in allen Dingen. Aber in wichtigen. Obige höfliche, jedoch bestimmte Aufforderung beim Einkauf überall im demokratischen Sektor von Berlin habe ich deshalb wichtig genommen. Ist ganz unnötig, sag ich Ihnen. Man sollte die Papierschilder abnehmen, denn ja, ich fühle mich ganz einfach betrogen. Und das kommt daher. Ich bin ja noch nicht lange in der DDR, deshalb ist es verständlich, dass man sich einige Dinge des Alltags einfach vom Nachbar abguckt. Ich weiss, das ist nicht immer gut, immerhin, wer wie ich oft zum Einkauf unterwegs ist, der wird mich verstehen. Steh ich da vor etwa 2 oder 3 Wochen an einem Gemüsestand in der Markthalle, Weiskohl, Möhren, sogar Apfelsinen, Fleisch, Brot – gott ja, alles, was zwei große Einkaufstaschen auszufüllen vermag. Mein Ausweis lag ausgerechnet in der Tasche, die gerade just in diesem Moment schwer zu erreichen war – in der einen Hand zwei Taschen, den Geldbeutel in der anderen – wie soll ich den Ausweis holen? Ich habe ihn geholt und als ich ihn hatte, als ich eben aufschlagen wollte, sagte die Verkäuferin 'Danke schön'. Sie hat ihn nicht einmal gesehen! Ach was gesehen! Sie sah nur den für

567 BAB, DA 4 1059, Bl. 47.

die meisten Ausweise hier üblichen Einband an und sagte 'Danke schön'. 'Aber,' erwiderte ich, 'Fräulein, jetzt habe ich mir soviel Mühe gegeben, jetzt schauen Sie nicht mal hinein!' Dabei ist das Passbild drinn so einmalig schön – na? Ich war vernichtet. Durch ihren Blick nämlich.

Dann fiel mir im Laufe meiner häufigen Einkäufe etwas auf und das ist des Pudels Kern, das bisherige war quasi nur die Einleitung. Nicht übel nehmen, bitte!

Also ich stelle mich eines Freitags ganz bewusst an einigen Verkaufsständen in der Markthalle an. Die Ausweise wurden gezückt, wohl bemerkt gezückt und schon kam der Ruf 'Danke schön!' Ich schwöre, es ist die reine Wahrheit! Keine einzige von den Verkäuferin sah den Ausweis an, geschweige denn hinein! Wer darauf reist, kauft sich die übliche Hülle, steckt irgendeinen Schrieb hinein und kauft nun in der Markthalle beim HO, beim Konsum überall lustig ein.

Hängt das Pappschild runter, ist längst überholt und mein Verdacht vermutlich auch. Welcher Verdacht? Sie wissen nicht? Na – denken Sie mal – immer noch nicht?

Neben mir stand nämlich einer beim Würstchenstand, der kaufte sich 'Wienerchen mit 2 Brötchen, bitte' – bekam er auch, erholte nämlich die Ausweishülle aus der Tasche, wollte zücken, dann kam das 'Danke schön!' Kein Blick, ist unnötig. Die ganze Welt ist bar jeder Betrüger, aber ich sah es ganz genau – in der Hülle war nämlich nichts.

Hängt das Schild doch ab – es ist so überflüssig!

Sie sind immer noch nicht darauf gekommen? Na – hören Sie! Der Würstchenesser kam nämlich aus Westberlin. Ich hörte es, als er sagte, 'das mach ich immer so.'⁵⁶⁸

Das NEUE DEUTSCHLAND sandte die Eingabe mit anderen Schreiben an den Magistrat, Abteilung Handel und Versorgung mit der Aufforderung:

„... Da wir das Thema in unserer Zeitung auch in jüngster Zeit bereits mehrfach behandelt haben, vertreten wir die Auffassung, dass es Sache der zuständigen Stelle beim Magistrat ist, auf den Handel in dieser Frage energischer und konsequenter einzuwirken. Eine Änderung des gegenwärtigen Zustandes der nachlässigen Handhabung der Kontrolle des Personalausweises bei Publikumseinkäufen kann in entscheidender Weise nur durch mündliche Aufklärung und durch erzieherische Maßnahmen erreicht werden. (...)“⁵⁶⁹

Erst nach mehrfacher Mahnung durch das NEUE DEUTSCHLAND antwortete Stadtrat Krebs am 1. April 1958 Herrn L. auf die Eingabe:

568 LAB, 113-362, unpag.

569 Ebenda.

„...Ihre Erfahrungen beim Einkauf in der Zentralmarkthalle in Berlin sind leider keine vereinzelte. Ich kann Sie versichern, dass von der Abteilung Handel und Versorgung des Magistrats von Groß-Berlin, als auch von den Abteilungsleitern der Räte der Stadtbezirke immer wieder die Leiter der Einzelhandlsorgane bzw. über die Industrie- und Handelskammer der private Einzelhandel auf die unbedingte Einhaltung der Verordnung zur Verhinderung der Spekulation aufmerksam gemacht und hingewiesen werden. In regelmäßigen Abständen finden auch Belehrungen des Verkaufspersonals statt. Trotzdem muß man immer wieder feststellen, dass nur in unzureichendem Maße oder oberflächlich die Kontrolle des Personalausweises vorgenommen wird. Die Handelsinspektion des Magistrats von Groß-Berlin hat schon in einer ganzen Reihe von Fällen Verwarnungen bzw. Ordnungsstrafen ausgesprochen. Unsere demokratische Presse, u.a. auch das 'Neue Deutschland' haben in jüngster Zeit diese Frage bereits behandelt.

Sie werden verstehen, dass die verhältnismäßig kleine Zahl der Mitarbeiter der Staatsmacht nicht in der Lage ist, eine umfassende Kontrolle über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen auf diesem Gebiet durchzuführen. Alle unsere Bürger aber sind daran interessiert, dass die Ergebnisse unseres sozialistischen Aufbaus nicht in unkontrollierte Kanäle fließen und dass Schieber und Spekulanten sich daran bereichern. Wenn jeder Bürger beim Einkauf selbst darauf achten und einwirken würde, dass eine wirkliche Kontrolle des Personalausweises erfolgt, dann wird es möglich sein, eine wirksame Behinderung der Schieber und Spekulanten zu erreichen.

Meine persönliche Bitte an Sie geht dahin, von sich aus ebenfalls mit darauf einzuwirken, dass unsere demokratische Gesetzlichkeit durchgesetzt wird.

Ich habe dennoch Ihren Brief der Abteilung Handel und Versorgung des Magistrats von Groß-Berlin zur Verfügung gestellt mit der Aufforderung, erneut eine schärfere Kontrolle über die Einhaltung der Ausweispflicht zu organisieren, Verkaufskräfte, die ihre Pflicht vernachlässigen, in Ordnungsstrafen nehmen zu lassen und an unsere demokratische Presse mit der Bitte heranzutreten, diesen Kampf gegen Schieber und Spekulanten zu unterstützen.⁵⁷⁰

Butter, Gegner und Spekulanten

Maria W. an den Karl-Marx-Städter Oberbürgermeister im Oktober 1960:

„Sehr verehrter Herr Oberbürgermeister!

Gestern, am 10.10., wollte ich im Kaufhaus 'Glück-Auf' 2 Stück Butter kaufen. Als ich an die Kasse kam, nahm die Kassiererin 1 Stück davon zurück und sagte: 'Nur ein Stück'. Ich erwiderte darauf nichts, obwohl ich innerlich darüber empört war. Die Butter liegt massenhaft im Fach. Von Knappheit keine Spur. Ich hätte mit 2 Stücken But-

570 Ebenda.

ter meinen Bedarf für diese Woche gedeckt gehabt. Ich zog mir Stückchenbutter der ausgewogenen vor, denn vorige Woche kaufte ich in meiner Konsum-VSt ausgewogene Butter, die sehr viele dunkle Stellen hatte, es war kein Verderb, es war Schmutz.

Ich bitte Sie, prüfen zu lassen, ob zu einer solchen Handlungsweise das Personal Anweisung hat, wenn ja, kann ich diese Einschränkung nicht verstehen. In meiner Verkaufsstelle liegt die Butter im Fach für jedermann zum Kauf, uneingeschränkt im Quantum. Wenn ich Butter hamstern wollte, dann könnte ich dies in genannter Konsum-VSt tun. Aber ich wollte eben Stückchen-Butter zum Verbrauch haben und sah darin kein Hamstern.

Was ist überhaupt mit der Butter los? In anderen Städten ist ein derartiger Zirkus unbekannt, nur in Karl-Marx-Stadt und zu einem Zeitpunkt, da es noch genug Grünfutter fürs Vieh gab. Es war Anfang August. Die Menschen glossieren darüber: 'Nun ist Wilhelm Pieck gestorben und mit ihm geht die Butter ins Grab'.

Weshalb wird die Bevölkerung in einer Arbeiterstadt immerzu in einer derartigen Spannung gehalten? Da müssen doch Saboteure daran arbeiten.

Wenn ich mir vor Augen halte, sehr verehrter Herr Oberbürgermeister, Sie reisen nach Westdeutschland um gute Beziehungen anzubahnen und durch derartige Scherze hier in unserer Stadt wird alles wieder hinfällig. Eine Frau sprach mich beim Verlassen des Kaufhauses an, sie hatte den Vorgang beobachtet. Sie war aus Westdeutschland und sagte: 'Nein, das kann man doch nicht Freiheit nennen. Nicht mal das einkaufen können, was wirklich da ist. Das ist denn doch zu stark'.

Vor allem ist seitens der HuV oder irgend einer anderen Stelle offiziell in der Presse von einer vorübergehenden oder anhaltenden Butterknappheit nichts geschrieben worden. Man muß wirklich annehmen, es macht jeder was er will in unserer Stadt. Von Demokratie kann da nicht gesprochen werden. Dies geht administrativ vor sich. Früher nannten wir solche Menschen, die einfach über andere befehligten 'kleine Hitler' und heute? haben dieselben Menschen wieder die Plätze eingenommen? Mich beängstigen solche Handlungsweisen sehr, wenn da nicht aufgepasst wird, kann es mal schnell zu spät sein.

Ich hoffe, daß mein Hinweis zu einer Veränderung der 'Gepflogenheiten'" im Kaufhaus 'Glück-Auf' beiträgt.

Maria W.⁵⁷¹

Der Bürgermeister antwortet kurze Zeit später auf die Eingabe (in Auszügen):

„Sie werden sich der Buttersituation des vergangenen Jahres erinnern, die zweifellos auf die Trockenheit und ungenügende Futterbereitstellung für das Vieh zurückzuführen war. Seit dieser Zeit wird

571 SAC, 1006, unpag.

die Butter in den meisten Teilen unserer Republik auf Kundenlisten verkauft. (...)

Ende August – Anfang September dieses Jahres traten jedoch vorübergehend Schwierigkeiten in der Butterversorgung ein. Diesen Umstand machten sich die Gegner unseres sozialistischen Aufbaues zu nutze, um von einer 'Versorgungskatastrophe im Osten' zu sprechen. Das beeinflusste einen Teil unserer Bürger zu unbedachten Einkäufen bestimmter Lebensmittel. Als sich besonders auch Hamsterkäufe von Butter zeigten, wurde von den Staatsorganen festgelegt, daß Butter auf der Grundlage der Listen des Vorjahres beim Verkauf kontrolliert wird. Diese Maßnahme, die von den Werktätigen gefordert und begrüßt wurde, liegt im Interesse aller Bürger, weil dadurch einigen Hamsterern und Spekulanten die Grundlage für ihre dunklen Geschäfte genommen wird. (...)

Sie werden Verständnis dafür haben, daß auch in den Selbstbedienungsverkaufsstellen ein kontrollierter Verkauf dahingehend durchgeführt wird, daß jeweils nur ein Stück zum Verkauf kommt. Insofern hat die Kassiererin im Kaufhaus 'Glück Auf' den Weisungen der Staatsorgane entsprechend richtig gehandelt. (...)

Ich bitte Sie, diese Hinweise den Ausführungen in Ihrem Schreiben gegenüberzustellen und einzuschätzen, daß die Maßnahmen der Staatsorgane im Interesse der gesamten Bevölkerung notwendig und richtig waren.⁵⁷²

Erbswurst

Die Eingabe von Frau S. ist in einem Schreiben der Abteilung Handel und Versorgung an die Großhandelsgesellschaft (GHG) Lebensmittel Karl-Marx-Stadt im Oktober 1964 überliefert:

„Von Frau S. erhielten wir folgende Mitteilung:
Seit einigen Wochen gibt es nirgends mehr die beliebte Erbswurst zu 0,70 MDN. Statt dessen bietet man ein Erbsengericht an zu 1,20 MDN. Es ist aber trotz höherem Preis durchaus nicht ergiebiger. Jedenfalls ist es mir und auch anderen Frauen nicht recht, daß die Erbswurst verschwunden ist. Was sagen Sie dazu? Wir bitten Sie, dieser Bürgerin mitzuteilen, aus welchen Gründen die gewünschte Erbswurst zu 0,70 MDN nicht mehr im Handel angeboten wird. Sie wollen uns bitte von Ihrem Antwortschreiben einen Durchschlag übersenden.“

Abteilung Handel und Versorgung an Frau S. (ohne Datum):

„Sehr geehrte Frau S.
Ich bestätige den Eingang Ihres Schreibens vom 11.10.1964 und teile Ihnen mit, daß Ihnen von der Großhandelsgesellschaft Lebensmittel die Beantwortung Ihrer Frage zugesandt wird.“

Am 30.10.1964 schrieb das Suppina Nahrungsmittelwerke an Frau S. und einen Durchschlag an die GHG:

Sehr geehrte Frau S.

Über den Rat der Stadt (...) erhielten wir Ihren Hinweis über unser früheres Erzeugnis Erbswurst. Hierzu teilen wir Ihnen folgendes mit: Im I. Quartal 1964 haben wir die Herstellung von Erbswürsten eingestellt, weil sich die Verpackungsmaschine in einem schlechten technischen Zustand befand und in absehbarer Zeit durch eine neue Maschine hätte ersetzt werden müssen. Dazu wären größere Investitionen erforderlich gewesen. Diese hätten sich jedoch auf Grund der Nichtauslastung der Maschine nicht verlohnt.

Die Beschaffenheit der Verpackung der Erbswürste war insofern nicht den neuesten Qualitätsmerkmalen entsprechend, als es sich noch um keine Folieverpackung handelte. Es hat sich aber erwiesen, daß die Folieverpackung für kochfertige Suppen einen günstigen Einfluß auf die Haltbarkeit ausübt.

In den letzten Jahren mußte festgestellt werden, daß komprimierte Suppenerzeugnisse (Preßwürfel und Erbswürste) immer weniger verlangt wurden. Dies spiegelte sich in einem ständigen Umsatzrückgang bei Erbswürsten wider. Das führte zu einer Nichtauslastung der Erbswurst-Verpackungsmaschine, die damit unrentabel wurde. Seit Beginn dieses Jahres bieten wir deshalb dem Verbraucher in Form der Erbsuppe mit Schinken und Speck (Alu-Beutel 100 g) ein qualitativ hochwertiges Erzeugnis. Diese kochfertige Suppe befindet sich in einem nichtkomprimierten Zustand in einer Alu-Verpackung aus heißgesiegelter Folie. Dadurch ist ein Luftzutritt ausgeschlossen, wodurch ein günstiger Einfluß auf die Qualitätserhaltung erzielt wird. Mit dieser Packung im 100 g Alu-Beutel wird mit einem Preis von MDN -,45 außerdem ein günstigerer Preis erzielt, als der für die Erbswurst mit Schinken und Rauchfleisch. 100 g davon kosteten dem Verbraucher MDN -,47. Wenn Ihnen von Ihrer Verkaufsstelle unser Erbsengericht zu MDN 1,20 anstatt Erbswurst angeboten worden ist, so handelt es sich wohl offensichtlich um ein Mißverständnis. Dieses letztgenannte Erzeugnis stellt eine Erweiterung unseres Sortiments dar und hat eigentlich mit der Erbsuppe (früher Erbswurst) nichts zu tun.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Darlegungen Auskunft gegeben zu haben, weshalb die „Erbswurst“ jetzt als Erbsuppe gehandelt wird, und bitten Sie, für die begründete Maßnahme Verständnis aufzubringen, zumal sie für den Verbraucher günstige Auswirkungen mit sich bringt.

Damit Sie sich selbst von der Richtigkeit unserer Darlegungen überzeugen können, erlauben wir uns, Ihnen 2 Beutel Erbsuppe mit Schinken u. Rauchfl. beizufügen und bitten Sie, diese entsprechend auszuprobieren. (...)

Am 3.11.1964 schrieb die GHG an den Rat der Stadt:

„Wie Ihrer Kolln. N. bereits mitgeteilt, wurde diese Eingabe auf unsere Veranlassung hin direkt vom Herstellerbetrieb, VEB Suppina (...) beantwortet. Eine Durchschrift dieses Schreibens wurde Ihnen zugestellt.

Wir schätzen ein, daß mit diesem Antwortschreiben die Angelegenheit ihre Erledigung gefunden hat.“

Und schließlich teilte am 11.11.1964 Suppina der GHG und dem Rat der Stadt folgendes mit:

„Zu Ihrer Information teilen wir Ihnen mit, daß wir von der genannten Verbraucherin folgende Karte erhalten haben:‘

(...) Ich danke Ihnen für die Übersendung der Erbsuppen mit Schinken und Speck. Nachdem ich sie ausprobiert habe, muß ich zugeben, daß sie vorzüglich schmecken und auch preiswert sind. Also werde ich jetzt anstatt Erbswurst diese Suppe kaufen. (...)’

Wie daraus ersichtlich ist, wurde die Eingabe der Frau S. zur Zufriedenheit geregelt.“⁵⁷³

Hochzeitsbutter

Frau B. schrieb 1964 eine Eingabe an die Abteilung Handel und Versorgung der Stadt Karl-Marx-Stadt. Die übereilte Kollektivierung der Landwirtschaft und besonders trockene Sommer verschlimmerten am Ende der 50er Jahre u.a. die Versorgung mit Milchprodukten. So begrenzten die seit 1959 eingeführten Kundenlisten den Butterkauf auf ein bestimmtes wöchentliches Maß. Die Kontingentierungsvorgaben waren nicht eindeutig geregelt, so daß sie von Bezirk zu Bezirk bis hin zu einzelnen Verkaufsstellen unterschiedlich gehandhabt wurden. Dies führt immer wieder zu Auseinandersetzungen, wie denn nun richtig mit der Verteilung zu verfahren sei.

„Betr.: Zuteilung an Butter und Kondensmilch für eine Hochzeitsfeier
Bitte teilen Sie mir mit, wo, wann und wieviel Butter mir zusteht für eine Hochzeitsfeier mit ca. 30-35 Mann, die am 6.2.65 stattfinden wird. Meine Verkäuferin sagte mir, es stünde mir 1 Stück Butter und 1 Flasche Kondensmilch zur Verfügung. Es ist völlig unmöglich, damit auszukommen. Es ist schließlich eine einmalige Angelegenheit mit auswärtigen Gästen. Wir sind ja nicht mehr im Jahre 1946, wo wir tatsächlich nichts hatten. Unsere Republik ist meiner Ansicht nach jetzt reich genug, für solche Gelegenheiten mehr zur Verfügung zu stellen.

Es ist mir auch nicht möglich, vorher schon abdarben zu lassen, da alle Familienmitglieder berufstätig sind, wir auch keine ‘Beziehun-

573 SAC, 1921, Bl. 66-71.

gen' haben, zusätzlich irgend wie Butter zu kaufen. Ich würde mich freuen, wenn ich auf legalem Wege meine Gäste anständig bewirten könnte, ohne an einem solchen Tage Margarine vorsetzen oder verwenden zu müssen.⁵⁷⁴

Sieben Tage später wird sie von der Abteilung Handel und Versorgung in einem Brief gebeten, sich „am Freitag, dem 18.12.1964 in der Zeit zwischen 14 und 17,30 Uhr im Rathaus, Zimmer 409“² zu melden. Sie antwortet darauf: „Leider ist es mir als Berufstätigen beim allerbesten Willen nicht möglich, zur mündlichen Aussprache zu kommen. Vielleicht könnten Sie mir kurz mitteilen, ob man für eine Hochzeitsfeier eine Zuteilung erhält oder nicht, wann und wo.“

Aufgrund einer Randnotiz auf dem Antwortbrief, geschrieben von einem Angestellten der Abteilung, ist es in diesem Fall möglich, den weiteren Gang der Dinge zu rekonstruieren. Frau B. wurden fünf Stück Butter und drei Flaschen Kondensmilch bereitgestellt, die sie in einer bestimmten HO-Verkaufsstelle abholen konnte. Frau B. hat es also mit Hilfe einer Eingabe geschafft, eine Extraration für die Hochzeitsfeier zu ergattern, auf legalem Wege. So konnte sie jedem Gast etwa 36 bis 42 Gramm Butter anbieten. Ob diese Menge dem feierlichen Anlaß angemessen war, bleibt fragwürdig.

Polnische Straßenhändler

Eingabe aus dem Jahr 1976 an die Abteilung Inneres beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt:

„Eingabe!

In Gesprächen mit Bürgern und durch eigenes Erleben mußte ich feststellen, daß in den letzten Wochen ein starkes Ansteigen des 'Straßenverkaufes' durch polnische Bürger - ich möchte den Begriff Touristen nicht gebrauchen - erfolgt ist. Diese handeln meist mit Waren, die in der DDR nicht, oder nur selten zu kaufen sind. Dabei liegen die Preise unter denen, die ähnlichen Erzeugnissen bei uns entsprechen aber weit über dem Verkaufspreis in der VR Polen. Das betrifft Kosmetika, Tee, Süßwaren- und Schokoladenerzeugnisse und andere Waren.

Unmittelbar vor den Läden 'Dezent', 'Zentrum', 'Polonia Kosmetik' und in zahlreichen Betrieben findet dieser 'Verkauf' statt. Leider mußte ich beobachten, daß von den Genossen der VP nichts dagegen unternommen wird.

574 SAC, 1921, Bl. 44.

Es kommt die Frage auf, ob daß im Interesse unserer Volkswirtschaft und der polnischen ist, wenn sich Bürger auf diese Art und Weise Ihren Lebensunterhalt verdienen (und nicht schlecht, denn der größte Teil von ihnen kommt mit einem Pkw angereist) ohne dabei Werte für den Staat zu schaffen?

Ist es keine zu starke Belastung für unsere Wirtschaft, da doch bestimmte Waren von unseren Bürgern nicht mehr in ausreichender Menge gekauft werden können - wir alle kennen die Situation in der polnischen Wirtschaft und ihre Probleme bei der Versorgung der eigenen Bevölkerung!?

Immer wieder wurde mir bei Gesprächen mit Bürgern die Frage gestellt, ob das die neue Form der sozialistischen - ökonomischen Integration ist?

Ich glaube, es ist nicht im Interesse unserer sozialistischen Gesellschaft, diese Form des kapitalistischen Handels wieder zu neuem Leben zu erwecken.

Ich unterstütze alle Maßnahmen, die die Länder der sozialistischen Staatengemeinschaft einander näher bringen, aber diese Erscheinungen tragen dazu nicht bei!

Mit sozialistischem Gruß

D.

Stadtverordneter/Sozial- und Gesundheitswesen⁵⁷⁵

17 Tage später erfolgt die Antwort:

„Werter Genosse D.!

Das Abgeordnetenkabineett übergab mir ihre Eingabe vom 3.8.1976. Zu dem aufgeworfenen Problem kann ich Ihnen mitteilen, daß Sie durchaus zu Recht empfinden, daß ein solcher ungenehmigter Verkauf nicht im Interesse der Entwicklung der Volkswirtschaft unserer beiden befreundeten Staaten liegt.

Es gibt deshalb Festlegungen, diese Erscheinungen zu unterbinden. Die Volkspolizei führt derartige Bürger der Zollverwaltung zu, die die Waren bzw. bereits erzielte Erlöse beschlagnahmt sowie weitere Maßnahmen einleitet.

Sollten Sie also erneut mit solchen Erscheinungen konfrontiert werden, ist es möglich entweder selbst telefonisch eine entsprechende Information an die Volkspolizei zu geben bzw. durch die nächst gelegene Handelseinrichtung telefonieren zu lassen.

Mit sozialistischem Gruß⁵⁷⁶

575 SAC, 11280, Bl. 217-219.

576 SAC, 11280, Bl. 219.

Konsum-Brot

1979, Eingabe an die Abteilung Handel und Versorgung beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt.

„Ich möchte Ihnen kurz berichten, was mir heute in der VST ‚Am alten Stadttor‘ passierte. Gegen 16.45 Uhr ging ich das erste Mal in den Laden, um Brot zu kaufen. Außer ein paar altbackenen Kastenbrotten war das Brotfach wie leergefegt. Ich fragte eine Verkäuferin, und sie sagte mir, daß außer diesen Broten keine anderen gekommen wären und keine mehr kommen würden. 5 min. später betrat ich erneut den Laden. (Ich muß dazu sagen, daß ich gleich nebenan wohne.) Diesmal sah ich, als sich die Tür zum Lager öffnete, frische Brote an der Wand stehen. Als ich eine andere Kollegin fragte, hörte ich ähnliches wie vorher. Auf Grund dessen, daß ich die andere Ware gesehen hatte, betrat ich 17.25 Uhr die Kaufhalle erneut. Jetzt waren die Kastenbrote alle und die frischen Brote in den Regalen. Ich vermute, daß es in diesem Laden üblich ist, Leute zu verschaukeln, um erst die alte, wohl zu viel bestellte Ware loszuwerden. Außerdem vermute ich auch, daß andere Waren wie Milch und Kaffee ebenfalls zurückgehalten werden. Da wir nebenan wohnen, merken wir etwa, wann ausgeliefert wird. Zuerst kommt immer die Milch vom Vortag zum Verkauf und erst, wenn sie alle ist gibt es die frische Milch. Beim Kaffee kann ich mir nicht erklären, daß erst 2-3 Wochen nach dem Herstellungsdatum (Stempel) ausgeliefert wird. Frischen Rondo-Kaffee gibt es kaum noch.

Ich möchte Sie bitten, diese Dinge einmal zu untersuchen, weil sich das in der letzten Zeit häuft.

Das Original geht an den Rat der Stadt, Abt. Handel und Versorgung und der Durchschlag an die Leiterin der Verkaufsstelle.

Mit freundlichem Gruß⁵⁷⁷

(1979, männlich, an Abteilung Handel und Versorgung beim Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt)

Ein Antwortschreiben erteilt die Konsumgenossenschaft Karl-Marx-Stadt drei Wochen später:

„Werter Herr K.!

Ihre Eingabe vom 27.11.79 haben wir über den Rat der Stadt erhalten. Da sie den Durchschlag Ihrer Kritik der Kaufhalle zugesandt haben, erfolgt bereits dazu eine Auswertung.

Ihre Beschwerde bezogen auf das altbackene Kastenbrot bestand zurecht und wird auch durch die KH-Leitung mißbilligt. Mit der betreffenden Mitarbeiterin wurde dieses Vorkommnis ausgewertet mit dem Ergebnis, daß künftig Ihre Kritik der Vergangenheit angehört.

Zu Ihrer Beanstandung, daß die Milch vom Vortag verkauft wird, müssen wir Sie über folgendes informieren:

Alle Kaufhallen erhalten Milch über Kühlhaustour ausgeliefert. Mit dieser Lieferung kommt Milch für den nächsten Tag zur Auslieferung, um den Anschluß bis zur nächsten Lieferung zu gewährleisten. Diese Milch steht im Kühlhaus und entspricht der gleichen Qualität der Milch, die am nächsten Tag von der Molkerei ausgeliefert wird. Die Mitarbeiter der Kaufhalle sind stets bemüht, die Kunden qualitätsgerecht zu bedienen. Dazu gehört auch, daß der Kaffee sofort nach Anlieferung zum Verkauf kommt.

Es passiert jedoch, daß der Kaffee vom Großhandel erst 7-10 Tage nach Herstellung (laut Stempelaufdruck) ausgeliefert wird, so daß dieser Mangel durch die KH-Leitung nicht abzustellen ist. Wir werden uns diesbezüglich mit den Großhandel in Verbindung setzen, um künftig eine ordnungsgemäße Belieferung zu erreichen.⁵⁷⁸

Was ist der Unterschied zwischen einer russischen Quarzuhr und einem ...

Im Februar 1981 ging eine Eingabe bei der örtlichen Versorgungswirtschaft Karl-Marx-Stadt ein:

„Im Mai 1980 bekam ich während des V. Festivals der Freundschaft eine sowjetische Quarzuhr vom Typ ELECTRONSKA als Freundschaftsgeschenk überreicht. Die Uhr wurde im ‚Transistor‘ Werk Minsk gefertigt. Ich war mit dieser Uhr sehr zufrieden.

Vor ca. 2 Wochen war die Batterie der Uhr verbraucht. Ich erkundigte mich in der Filiale ‚Uhren-Schmuck‘, Karl-Marx-Allee, nach Reparaturmöglichkeiten. Die Fachverkäuferin teilte mir mit, daß in Karl-Marx-Stadt nur Quarzuhren einheimischer Produktion repariert werden.

Der Uhrmacher Carl Uhlemann, Frankenberger Straße 183, wechselt nur vom Kunden mitgebrachte Batterien in Quarzuhren aller Art aus. Ich erhielt die Auskunft, daß Batterien für Importquarzuhren im Intershop erhältlich sind. Da ich überzeugt bin, daß dies nicht die einzige Möglichkeit ist, um Batterien für eine sowjetische Quarzuhr zu erwerben, bitte ich Sie, mir eine Verkaufsstelle für diese Batterie zu nennen. Ich nehme an, daß auch bei Uhren die Ersatzteilfrage ähnlich geregelt ist wie bei Rasierapparaten, Tonbandgeräten und anderen Konsumgütern sowjetischer Produktion.

Mit sozialistischem Gruß.⁵⁷⁹

14 Tage später antwortete die Großhandelsgesellschaft Karl-Marx-Stadt auf eine Anfrage des Stellvertretenden Oberbürgermeisters für Handel und Versorgung:

578 SAC, 10667, Bl. 257.

579 SAC, 10653, Bl. 93.

„Werter Genosse S.!

In der Anlage erhalten Sie die mir zugestellte Eingabe zurück. Im Inhalt folgende Stellungnahme:

Für die Bereitstellung der Ersatzbatterien der Quarzuhren ist das Kombinat Mikroelektronik Erfurt verantwortlich. Laut einer Entscheidung des zuständigen Industrieministers, Genossen Steger, sind über das zuständige Werkstättenetz der Republik nur Zellen in Uhren zu wechseln, die in der Republik offiziell verkauft wurden. Es gibt gegenwärtig ca. 15 verschiedene Typen an Zellen, wofür eine Bereitstellung vom Kombinat nicht gesichert wird.

Da es sich offensichtlich in der Eingabe um eine Uhr handelt, die nicht über das Verkaufstellennetz der Republik verkauft wurde, kann demzufolge eine Ersatzbestückung nicht vorgenommen werden. Es wäre zu prüfen, ob zufälligerweise die in den Werkstätten vorhandene Zellentype in diese Uhr paßt. Dazu müßte die zuständige Werkstatt entsprechend aufgefordert werden.

Eine befriedigendere Antwort ist mir nicht möglich.

Mit sozialistischem Gruß⁵⁸⁰

Am 25.3.1981 antwortete dann der Stellvertretende Oberbürgermeister für Handel und Versorgung auf die Eingabe:

„Werter Herr S.!

Da es in Ihrer Eingabe um die Warenbereitstellung geht, wurde mir Ihr Schreiben von der Abt. Versorgungswirtschaft übergeben.

Nach Rücksprache mit der GHG Technik kann ich Ihnen folgendes mitteilen:

Generell ist für die Bereitstellung der Ersatzbatterien für Quarzuhren das Kombinat Mikroelektronik Erfurt verantwortlich, wobei die Bereitstellung aller Typen an Zellen nicht ständig gesichert ist. Die Auswechslung der Zellen erfolgt dabei ausschließlich in den dafür vorgesehenen Werkstättenetz.

Einschränkend ist jedoch zu sagen, daß die Bereitstellung von Ersatzteilen nur für Uhren erfolgt, die im Verkaufstellennetz unserer Republik gehandelt werden. Dies geht aus Ihrem Schreiben jedoch nicht eindeutig hervor, so daß anzunehmen ist, daß diese Uhr als Geschenk in unserer Republik nicht gehandelt wird und die Ersatzteilfrage somit ungeklärt bleiben muß.

Sollte dies der Fall sein, so kann ich Ihnen nur den Hinweis geben, in einer Werkstatt prüfen zu lassen, ob zufälligerweise die Zelle eines anderen Typs in diese Uhr paßt. Wenn es weitere Probleme bei der Reparatur der Uhr gibt, so bitte ich Sie, sich dann wieder an die Abt. Örtliche Versorgungswirtschaft zu wenden, da die Reparaturwerkstätten zu diesem Zuständigkeitsbereich –gehören.

Mit sozialistischem Gruß⁵⁸¹

580 SAC, 10653, Bl. 95.

581 SAC, 10653, Bl. 96.

Das Zivilgesetzbuch soll helfen

Im März 1983 schickte ein junger Mann aus Berlin an die Abteilung Handel und Versorgung der Stadt:

„Ich wollte heute mein im August 1982 gekauftes Tonbandgerät B 101 im Centrum Warenhaus am Alexanderplatz umtauschen. Ich hatte das Gerät mehrmals in der Reperaturwerkstatt "H. John" in Friedrichshagen. Der Fehler, den das Gerät hatte, trat jedoch immer wieder auf.

Ich meldete mich beim Leiter vom Dienst in der Abteilung Radio und Fernsehen. Dieser schickte mich zum technischen Service, wo ich dann auch hinging. Ich sagte, daß ich das Tonbandgerät umtauschen möchte und berief mich dabei auf das ZGB § 151 Absatz 1 Abschnitt 2. Der Mitarbeiter des Kaufhauses beim technischen Service schrie mich jedoch gleich an und sagte: "Auch wir arbeiten nach diesem Gesetz". Ich muß allerdings sagen, daß ich das nicht bemerkte, weil er mir den Umtausch verwehrte und damit nicht entsprechend dem Gesetz handelte. Ich wollte mich nun mit ihm einigen, daß wenn das Kaufhaus neue Geräte erhält, ich eine Benachrichtigung vom Kaufhaus bekomme. Daraufhin sagte mir der Mitarbeiter beim technischen Service, daß er das nicht tut. Er schickte mich nun zum Leiter vom Dienst, mit einem Zettel, worauf stand, daß ich mein Geld wiederbekomme. Ich fragte ihn nun, ob er mir seinen Namen sagen könne, darauf hin antwortete er mir: "Nein das geht dich gar nichts an und wenn du noch was willst dann komme mit deinem Vater". Ich glaube jedoch nicht, daß ich das muß, da ich 1. volljährig bin, 2. selber einen Mund habe und 3. das Tonband alleine gekauft habe. Ich ging nun zum Leiter vom Dienst und erhielt mein Geld.

Nach diesem Vorfall bestehe ich jedoch auf mein Recht gemäß ZGB § 151 Absatz 1 Abschnitt 2 auf Bereitstellung eines neuen Tonbandes. Weiterhin bitte ich darum, daß mit dem Mitarbeiter des technischen Service eine Auswertung zur ordentlichen Behandlung der Kunden erfolgt.

Mit freundlichen Grüßen⁵⁸²

Am 21.3.1983 erhielt Herr K. einen Zwischenbescheid, daß die Eingabe eingetroffen sei und bearbeitet werden würde. Überliefert ist weiterhin die schriftliche Stellungnahme des Handelsbereichsleiters Haushalt/Freizeit des Warenhauses an die Direktorin:

„Persönliche Stellungnahme zur Eingabe des Bürgers K. (vom Magistrat übergeben)

Der Kunde wurde von mir persönlich am 31.3.1983 zu Hause aufgesucht. Ich habe mich bei dem Kunden für das ungebührliche Verhal-

ten des Mitarbeiters entschuldigt, habe ihm dargelegt, daß mit dem entsprechenden Mitarbeiter eine Aussprache erfolgte und dieser Abzug vom Prämienlohn erhalten wird.

Da inzwischen ein Wareneingang von Tonbandgeräten erfolgt war, wurde für den Kunden ein Gerät reserviert, welches er am 4.4.83 im Verkaufsbereich kaufte.

Der Kunde war durch mein Gespräch zufriedengestellt und erklärte, daß er von einer schriftlichen Beantwortung seiner Eingabe durch uns absehe.

Der diensthabende Mitarbeiter der Werkstatt war am 5.3.83 der Kollege G. Zu seinem unfreundlichen Verhalten erfolgte eine Aussprache, an der der stellv. VBL, Koll. Sch., der Vertrauensmann, Kollegin S., und der VO, Gen. Sch., teilnahmen.

Außerdem erhielt Kollege G. für seine unfreundlich Verhaltensweise bei der Bearbeitung von Kundenreklamationen 100,- M Prämienabzug im Monat März.“

Überliefert ist weiterhin der Brief des Direktors des CENTRUM-WARENHAUSES an die Abteilung Handel und Versorgung:

„Das in der Eingabe des Herrn K. dargelegte Anliegen ist durch ein persönliches Gespräch am 31.3.1983 und den Verkauf eines Tonbandgerätes B 101 am 4.4.1983 geklärt worden.

Wie aus der als Anlage beigefügten Stellungnahme des zuständigen Handelsbereichsleiters ersichtlich, wurden wirksame erzieherische Maßnahmen gegenüber dem in der Eingabe kritisierten Mitarbeiter der Werkstatt unternommen, und der Kunde stellt keine weiteren Forderungen gegenüber unserem Warenhaus.“⁵⁸³

Sauermilchbutter

Am 25.3.1983 schrieb Frau G. aus Berlin eine Eingabe an die BERLINER ZEITUNG. Die Zentrale Korrespondenzabteilung des BERLINER VERLAGES übermittelte die Eingabe weiter an den Berliner Magistrat, Abteilung Handel und Versorgung:

„Werte Kollegen!

Nachfolgend geben wir Ihnen auszugsweise den Inhalt des oben genannten Leserbriefes zur Kenntnis und bitten um Auswertung und gegebenenfalls um Abhilfe.

’...Ich kaufte vergangene Woche in der Kaufhalle Templiner Straße 2 Stück Butter a 2,30 M. die Verpackung trägt die Aufschrift >Tafelbut-

583 Ebenda.

ter< TGL 2905. Beim Auspacken der Butter stellte ich einen säuerlichen Geruch und Geschmack fest. So ging ich in die Kaufhalle zurück zwecks Reklamation. Dort gab man mir den Bescheid, daß es sich um Sauermilchbutter handelt, sie koste ja dafür eben 2,30 M, es also nicht reklamiert werden kann. Auf meine Bemerkung hin, daß es keinerlei Hinweis darauf gibt, meinte man, die Kaufhalle sei nicht für die Verpackung verantwortlich.

Nun machte ich mir einmal die Mühe und verglich das Verpackungsmaterial für Butter vor der Preissenkung und siehe da, es gab und gibt keinerlei Veränderung (bis auf den Preis), sogar die TGL ist die gleiche. Nun frage ich mich ernsthaft, ist das erlaubt? Hier wird man ja an der Nase herumgeführt, denn Butter und Sauermilchbutter ist doch wohl ein Unterschied, der sich nicht nur in 0,10 M bis 0,15 M pro Stück Preisunterschied auszeichnet. Ich habe noch Verständnis dafür im Punkte Fettreduzierung, aber bei völliger Geschmacksveränderung keinerlei Hinweis? Wie soll ich nun beim Einkauf wissen, um welche Butter es sich handelt?...

Sollten Sie es vorziehen, Frau G. direkt zu antworten, bitten wir um eine Durchschrift dieses Antwortschreibens unter Angabe unseres Zeichens.

Für Ihre Bemühungen vielen Dank!⁵⁸⁴

Der Leiter Handel und Versorgung zog es vor, Frau G. wie folgt am 7. April 1983 selbst zu antworten:

„Werte Frau G.!

Ihre Anfrage zur neuen Buttersorte an die Berliner Zeitung ist mir zur Beantwortung übergeben worden. Ich möchte Ihnen folgendes mitteilen:

Seit August 1982 wurde das Buttersortiment um eine neue Sorte Tafelbutter bereichert. Dieses Erzeugnis besitzt einen veränderten Fettgehalt und entspricht besser den Erfordernissen für eine gesunde Ernährung. Damit sind zwei Sorten Tafelbutter im Angebot unserer Verkaufseinrichtungen:

Tafelbutter mit 74% Fettanteil á 2,40 M

Tafelbutter mit 70% Fettanteil á 2,30 M

Der Preisunterschied ist also im veränderten Fettgehalt begründet. Da die TGL nur eine allgemeine Zusammensetzung des Erzeugnisses beinhaltet, wurde keine Änderung der TGL durchgeführt.

Für die falsche Aussage der Verkäuferin möchte ich mich entschuldigen, denn Tafelbutter zu 2,30 M hat gegenüber der Butter zu 2,40 M nur einen veränderten Fettanteil. Der Geschmack beider Sorten Tafelbutter unterscheidet sich nicht.

Die Butterherstellung unterliegt täglich einer strengen Kontrolle. Der

584 Ebenda.

von Ihnen festgestellte säuerliche Geschmack konnte bei Überprüfung nicht bestätigt werden.

Bei offensichtlichen Qualitätsmängeln ist der Einzelhandel verpflichtet, Reklamationen anzuerkennen und sie bei Notwendigkeit gegenüber der Produktion geltend zu machen.

Mit sozialistischem Gruß
Lommatzsch⁵⁸⁵

Eine Abschrift des Antwortschreibens ging an den Berliner Verlag. Sie wurde mit dem Satz: „Nicht zur Veröffentlichung“ ergänzt.

Silvesterspaß im Kulturheim „Frohe Zukunft“

Im Januar 1985 schrieb Herr F. eine Eingabe an die Abteilung Handel und Versorgung der Stadt Karl-Marx-Stadt:

„Betrifft: Silvesterparty im Kulturheim „Frohe Zukunft“ der Gartenanlage Westend Karl-Marx-Stadt-Altendorf

Für ein Entgeld von 17,- pro Person erwarben wir 4 Silvesterkarten für die oben angeführte Lokalität. Da der Einlaß auf 18 Uhr festgelegt war, fanden wir uns gegen 18³⁰ Uhr ein.

Bereits beim Einnehmen der Plätze waren wir der Meinung, daß die Kapazität der Plätze voll ausgeschöpft war. Nur das Personal (2 Personen für ca 150 Per.) war nicht darauf eingestellt und somit ließen die Getränke auf sich warten.

Die Bedienung unseres Tisches erfolgte erst, nachdem wir das Personal eine 1^{1/2} später auf unsere Existenz aufmerksam gemacht hatten. Die Bewirtung lief daraufhin wie folgt ab:

Die Zeiger der Uhr zeigten inzwischen auf 20 Uhr als die ersten 2 Bier für 4 Personen aufgetafelt wurden, worüber wir in ein dreifaches 'hurra' ausbrachen. Nun bemühten wir uns um die zweite Bestellung, die eine Flasche Weißwein und 4 Gläser Bier beinhaltete. Diese Bestellung wurde auch kurzfristig und fast wortwörtlich erfüllt, wobei jedoch 1 Bier am verkehrten Tisch landete.

Wir trösteten uns mit dem verbliebenen Rest, d.h. auch mit dem Wein der uns jedoch ohne Gläser serviert wurde. Auf die Gläser warteten wir nochmals ein 1/2 Stunde. In dieser Zeit bestellten unsere Tischnachbarn ebenfalls eine Flasche Wein und nun waren auch für alle die Gläser dabei. Inzwischen zeigten die Zeiger der Uhr auf 21 Uhr und wir erdreisteten uns eine zweite Flasche Weißwein zu bestellen, erfuhren jedoch, daß nur noch Rotwein und Sekt zu haben sei.

Nun griffen wir zur Selbsthilfe und kauften an der Theke Flaschenbier um den Abend entsprechend des Anlasses fröhlicher zu gestalten, denn wir empfanden diese Bedienung für äußerst dürftig und mußten annehmen, daß sich unsere Lage kaum verbessern würde.

585 Ebenda.

Kurz vor Jahresende bzw. -wechsel bestellten wir wie es üblich ist eine Flasche Sekt, die glücklicher Weise noch vorhanden war. Jedoch, die Gläser die dazu gehören bekamen wir nicht, sondern wurden auf unsere alten Weingläser verwiesen, da keine Gläser mehr vorhanden seien und diese ihren Zweck auch erfüllen würden. Leider muß ich auch zum Thema Essen folgende Kritik aussprechen.

Abgesehen von der Einfallslosigkeit auf der kalten Platte wurde uns zum Abschluß eine 'große Überraschung' beschert. Ein zweites 'Menü'! Dieses wurde uns auf großen Tellern serviert und bestand aus 1 Wiener und einer halben Scheibe trocken Brot.

Nun würde uns interessieren, vereinbart sich der Eintrittspreis mit dem hier Gebotenen, wobei dieser nicht aus der Eintrittskarte ersichtlich ist.

Ich bitte um Klärung dieser Angelegenheit und verbleibe hochachtungsvoll.

Anbei 1 Eintrittskarte⁵⁸⁶

Das Grübeln hat kein Ende

Am 1.12.1988 schrieb Herr H. einen als Eingabe registrierten Brief an Erich Honecker:

„Ich möchte Ihnen diesen Brief schreiben, da ich nicht mehr in der Lage bin, mein Leben und die damit verbundenen Fragen zu bewältigen. Bevor ich zu den eigentlichen Problemen komme, möchte ich einige Angaben zu meiner Person geben.

Mein Name ist H. geb. am 30.03.1955, als Sohn von Genossen H., Oberst der VP und Kreisamtsleiter in Karl Marx-Stadt und der Genossin H. Von Beruf bin ich Kfz.-Wagenpfleger.

Meine Eltern erzogen mich im Sinne der Politik unseres Staates, kein Mitglied unserer Familie hat bis auf den heutigen Tag die DDR verlassen. In den letzten Jahren wurde ich oft gefragt, warum ich noch an diesen Staat glaube. Immer versuchte ich mir der Erziehung meiner lieben Eltern bewußt zu sein. Man kommt ja zwangsläufig, ob nun auf Arbeit oder im Freizeitbereich mit Menschen in Kontakt, die den Antrag auf Entlassung aus der Staatsbürgerschaft gestellt haben oder dies noch tun wollen.

Zu Jedem Zeitpunkt war ich der Meinung, dies ist keine Lösung, obwohl die meisten Argumente nicht zu widerlegen sind, aber des Leben besteht nicht nur aus Reisen oder ähnlichen Vorteilen.

Das war meine Meinung, obwohl ich nie verstehen konnte, warum man die Angelegenheit mit den Intershops so übertreibt.

Mit diesen Geschäften werden den Familien, die von Anfang an zu unserem Staat gehalten haben, die letzten Illusionen genommen. Dort können ja nur Leute einkaufen, deren Familienangehörige auf irgend eine Art die DDR verlassen haben und nun den lieben Zurückgebliebenen auf irgend eine Weise DM zukommen lassen. Auf Anfragen meiner Tochter muß ich ihr sagen, daß wir mit unserem

Geld dort nicht einkaufen können.

1986 kam ich zum ersten Male mit den Behörden der DDR in Kontakt. Ich stellte gemeinsam mit meiner heutigen Ehefrau den Antrag auf Genehmigung zur Eheschließung in der CSSR. Dies war der letzte Wille meiner lieben Mutter, unsere Eheschließung im Kreise unserer langjährigen Freunde in der CSSR.

Damals merkte ich zum ersten Mal, was man hier ist. Unser Antrag wurde abgelehnt! Ich wußte jedoch, daß eine solche Genehmigung schon erteilt wurde.

Wir erhielten auf Nachfrage wortwörtlich zur Antwort:

'Eine Eheschließung im Ausland (CSSR) war nur für bestimmte Kreise möglich. für Sie aber nicht.'

Damals bekam ich den ersten wohl entscheidenden Knacks in meiner Einstellung.

Ich wandte mich an Oberbürgermeister Kurt Müller, einen ehemaligen Mitkämpfer meines Vaters. Er prüfte die Angelegenheit nochmals und unser Antrag wurde bestätigt. Begriffen habe ich das alles bis heute nicht. Aber es hatte geklappt und wir heirateten bei unseren Freunden in der CSSR. Dazu muß ich erklären, daß ich seit ca. 15 Jahren die CSSR besuche am Anfang mit meiner Mutter, später mit Freunden und Familie.

Da bis heute kein Familienmitglied seine Heimat verlassen hat, bin ich nicht in Besitz von DM und kann somit nicht im Intershop einkaufen. Aber ein Kind fragt auch nach Dingen, die andere Kinder besitzen und wünscht sich derartiges.

Bis zum 9.11.1988 konnte ich meinem Kind einige dieser Wünsche im Urlaub in der CSSR erfüllen, auch meine Frau konnte sich einiges leisten, zu dem man in der DDR leider nicht mehr in der Lage ist, ob es sich um Schuhe, Kleidung, Konsumgüter handelt, man kann viele Bereiche wählen.

Wir haben bestimmte Dinge in der CSSR gekauft, da die Preise für die gleiche Ware niedriger sind als in der DDR.

	Preis	CSSR	DDR
1 x Champignon	17,50	Kcs	14,50 M
1 x Oelsardinen	6,00	"	5,50 "
1 x Ananas	19,00	"	12,00 "
1 x Dorschleber	11,00	"	6,00 "
1 m ² Fliesen	90,00	"	1 Stck gleiche Sorte 3,70 "

Mir geben die Preisunterschiede zu denken, aber so lange die Möglichkeit bestand einmal etwas besonderes zum normalen Preis zu bekommen, machte ich mir keine Gedanken drüber. Da wir nie die Sachen tonnenweise mitgebracht haben, war mir nie bewußt, damit die Bürger der CSSR zu berauben.

Die Aufzählung könnte man seitenlang fortsetzen.

Nun möchte ich zu meinem eigentlichen Anliegen kommen!

Es geht um die Familien, die von Anbeginn an zu unserem Staat hielten, ihn mit aufbauten und Höhen und Tiefen überwandten.

Niemand dieser Familien verließ illegal oder legal unsere Republik.

Diese Menschen müssen nun heute zuschauen, wie andere den Intershop benutzen wie eine normale Kaufhalle, nur weil die Hälfte ihrer Familie der DDR den Rücken kehrte und, nun über das begehrte Geld verfügen.

Braucht man für Auto Ersatzteile, bekommt man die Auskunft, die gibts im Intershop. Möchte man der Frau mal eine besondere Strumpfhose kaufen, nimmt evtl. den Preis im Existenzkauf, bekommt man den Hinweis diese haben wir nicht, aber mit Forumschecks im Intershop erhältlich. Unsere gesamte Erzeugnisse Volkskunst gibts natürlich im Intershop, im Volkskunstladen ist fast nichts zu bekommen. Auch diese Aufzählung könnte ich seitenweise fortsetzen. Es tut mir alles sehr leid, ich kann es nicht mehr verstehen. Seit Jahren kämpfen wir Mitarbeiter der privaten Wagenpflege K. um den Erhalt einer Jahresendprämie, man sagte uns, in unserer Berufsgruppe gäbe es das nicht. Ich verstehe nur nicht, daß Arbeiter einer VE Wagenpflege diese Vergütung erhalten. Wie soll man da den Begriff ‚Gleiche Arbeit-gleicher Lohn‘ erklären?

Nur noch ein Beispiel, ich esse gern mal ein Stück Schokolade, in meinen Augen nichts abnormes. In der Kaufhalle ist da aber leider nichts zu bekommen, aber im Delikat-Laden (der ja heute in jeder Kaufhalle vorhanden ist) ist er zu bekommen, aber eben zum dreifachen Preis. Ich kann es nicht mehr verstehen, alles was meine Eltern mir erzählten, stimmt nicht mehr.

Ich komme nicht mehr mit, die Nächte werden zu Schlaflosen, das Grübeln hat kein Ende.

Ich fühle mich von allen Dingen, die mir meine Eltern beibrachten losgelöst und entfernt.

Nun habe ich durch Zufall Einblick in die Reisekataloge des Reisebüros für 1989 erhalten, da wir vorhatten, in die Sowjetunion oder die VR Bulgarien zu reisen. Die angegebenen Preise für diese Reisen sind für uns unerschwinglich.

Ich dachte immer diese ‚Antragsteller‘ begehen einen Fehler.

Nun aber, wo alle Wünsche, ja auch Träume über mir zusammenbrechen, weiß ich nicht mehr, was ich tun soll. Ein Wunsch von mir war immer, unsere kleine Badzelle zu fliesen und wir hatten uns schon ein Fliesenmuster ausgesucht in der CSSR. Nun müßten wir für die gleiche Sorte in der DDR pro Stück 3,70 M bezahlen und das ist unbegreiflich. Auch ich wollte mir einmal einen Wartburg kaufen, aber die Preiserhöhung von 20.000 M auf 30.000 M kann ich nicht fassen. Man muß doch auch noch leben und essen. Ein gebrauchtes Fahrzeug wird ja noch höher als ein neues gehandelt. Fazit, ich muß meinen über 20 Jahre alten 311 Wartburg x1 außer ich ringe mich zu dem Schritt durch von dem ich mich bis jetzt disdanzerte.

Aber es ist wahrscheinlich für Menschen wie mich die einzige Lösung, um nicht nur große Augen machen zu müssen, ob nun im Intershop oder zu anderen Gelegenheiten.

Natürlich müßte ich erst meine Frau von meinen Ansichten überzeugen, aber auch sie hat meiner Meinung nach nicht mehr die Einstellung wie zu der Zeit, als ich sie kennenlernte. Von diesem Brief weiß sie nichts, aber ich mußte Ihnen, sehr geehrter Genosse Honecker diesen Brief schreiben.

Da meine Eltern verstorben sind, möchte ich Ihnen meine Probleme und Fragen mitteilen.
Vielleicht können Sie mir Ihre Meinung zu meinen Problemen mitteilen.

Mit sozialistischem Gruß Ihr⁵⁸⁷

Überliefert ist auch die Mitschrift über eine daraufhin geführte Aussprache beim Bürgermeister:

„Im Prinzip wurde Unverständnis f. unsere Politik geäußert wie in Eingabe.
Wenig politisch gebildet, aber nicht böartig.
Es kam zu keinen Ankündigungen ‚Ausreiseantrag‘.
Es wurde versucht Zusammenhänge zu erläutern u. unterschiedliche Praxis in soz. Staaten als souveräne Entscheidung dieser Parteien begreiflich zu machen.“⁵⁸⁸

Der Westen ruft, oder wer zu spät kommt...

An den Rat der Stadt Karl-Marx-Stadt, aus Konstanz, den 27.12.1989

„Sehr geehrte Damen und Herren,
entsprechend meines Antrages auf Ständige Ausreise aus der DDR und Aberkennung der Staatsbürgerschaft der DDR vom 31.01.1989 bitte ich Sie, mir endgültig schriftlich die Entlassung aus der Staatsbürgerschaft der DDR mitzuteilen bzw. mir die Aberkennungsurkunde zu zusenden.
Seit dem 12.09.1989 lebe ich in der Bundesrepublik Deutschland und bin Staatsbürger der BRD.
Meine Personenkennzahl der DDR: 270564 4 21121

Mit freundlichen Grüßen⁵⁸⁹

Die Antwort:

Sehr geehrter Herr L!
In Beantwortung Ihres Schreibens vom 27.12.1989 möchte ich Ihnen mitteilen, daß Sie sich in Ihrer Angelegenheit bitte an die Ständige Vertretung der DDR in Bonn wenden.

Hochachtungsvoll⁵⁹⁰

587 SAC 11507, Bl. 352-354.

588 SAC 11507, Bl. 351.

589 SAC, 11507, unpag.

590 SAC, 11507, unpag.

6. 2. Die Petitionsausschüsse in den neuen Bundesländern

6. 2. 1. Petitionsausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland

Quelle: Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuß). Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1996, (Stand: 31. März 1997)

Land	Anschrift
Deutscher Bundestag	Petitionsausschuß. Bundeshaus 53113 Bonn Tel.: 02 28/16-2 53 42
Baden-Württemberg	Landtag von Baden-Württemberg Petitionsausschuß. Haus des Landtages Konrad-Adenauer-Straße 3 70173 Stuttgart Tel.: 07 11/20 63-5 25
Bayern	Bayerischer Landtag Ausschuß für Eingaben und Beschwerden. Maximilianeum 81675 München Tel.: 0 89/41 26-22 27
Berlin	Abgeordnetenhaus von Berlin Petitionsausschuß. 10111 Berlin Tel.: 0 30/23 25-14 70
Brandenburg	Landtag Brandenburg Petitionsausschuß Am Havelblick 8 14473 Potsdam Tel.: 03 31/9 66-11 35
Bremen	Bremische Bürgerschaft Petitionsausschuß. Haus der Bürgerschaft Am Markt 28195 Bremen Tel.: 04 21/36 07-2 52
Hamburg	Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg Eingabenausschuß Rathaus 20006 Hamburg Tel.: 0 40/36 81-13 23
Hessen	Hessischer Landtag Petitionsausschuß Schloßplatz 65183 Wiesbaden Tel.: 06 11/3 50-2 90
Mecklenburg-Vorpommern	a) Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Petitionsausschuß Schloß, Lennestraße 1 19061 Schwerin

Niedersachsen	<p>Der Niedersächsischer Landtag hat keinen Petitionsausschuß eingesetzt, sondern überweist die Petitionen an die zuständigen Fachausschüsse.</p> <p>Adresse: Niedersächsischer Landtag H.-W.-Kopf-Platz 1 30159 Hannover Tel.: 05 11/30 30-3 10</p>
Nordrhein-Westfalen	<p>Landtag Nordrhein-Westfalen Petitionsausschuß Platz des Landtages 40221 Düsseldorf Tel.: 02 11/8 84-24 19</p>
Rheinland-Pfalz	<p>Landtag Rheinland-Pfalz a) Petitionsausschuß Deutschhausplatz 12 55116 Mainz Tel.: 0 61 31/2 08-5 52 b) Bürgerbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz Kaiserstr. 32 55116 Mainz Tel.: 0 61 31/2 89 99-43</p>
Saarland	<p>Landtag des Saarlandes Ausschuß für Eingaben Franz-Josef-Röder-Straße 7 66119 Saarbrücken Tel.: 06 81/50 02-3 17</p>
Sachsen	<p>Sächsischer Landtag, Herr Schröder Petitionsausschuß Holländische Straße 2 01067 Dresden Tel.: 03 51/49 35-2 15</p>
Sachsen-Anhalt	<p>Landtag Sachsen-Anhalt, Herr Schäfer Petitionsausschuß Domplatz 6-9 39104 Magdeburg Tel.: 03 91/5 60-12 15, soziales, rückübertragung, 5-10% erfolg 1000 pet.</p>
Schleswig-Holstein	<p>Schleswig-Holsteinischer a) Landtag. Eingabenausschuß Landeshaus 24100 Kiel Tel.: 04 31/9 88-10 11 b) Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein Adolfstraße 48 24105 Kiel Tel.: 04 31/9 88-12 40</p>
Thüringen	<p>Thüringer Landtag Petitionsausschuß Arnstädter Straße 51 99096 Erfurt Tel.: 03 61/3 77-20 50</p>

Am 7. November 1998 verschickte der Autor einen Brief an alle Petitionsausschüsse der ostdeutschen Bundesländer. Der Wortlaut und die Antwortschreiben sind nachfolgend dokumentiert.

„Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen meiner Dissertation über die Geschichte der Eingaben in der DDR, die ich am Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Technischen Universität in Chemnitz schreibe und Ende dieses Jahres einreichen werde, benötige ich Informationen über die Arbeitsweise Ihres Ausschusses. Folgende Fragen interessieren mich, um deren Beantwortung ich Sie bitte.

- Können Sie mir statistische Unterlagen zur Entwicklung der an ihren Ausschuss eingegangenen Petitionen nach Inhalten, Bearbeitung und Ergebnis zusenden?
- Gibt es generell Überlegungen, gesetzlich verankert den „Dienstweg“ zwischen Bürger und Verwaltung für beide einfacher zu gestalten (generelle Pflicht, auf jede Beschwerde innerhalb einer bestimmten Frist antworten zu müssen, feedback für die Verwaltung usw.)?
- Helmut Kohl führte meines Wissens bisher einmalig für einen deutschen Landtag in Rheinland-Pfalz einen Ombudsman als Bürgerbeauftragten ein. Gibt es Überlegungen, ein solches Amt auch in Ihrem Landtag zu installieren?
- Sind Sie mit der Arbeit Ihres Ausschusses zufrieden?
- Welche Veränderungen wären notwendig, damit Sie Ihre Arbeitsbedingungen verbessern könnten?

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn sie mir relativ zügig auf meine Fragen antworten würden und bedanke mich im voraus für Ihre Bemühungen.

Mit freundlichen Grüßen“

6. 2. 2. Mecklenburg-Vorpommern

Antwortschreiben des Petitionsausschusses vom 16.11.1998 (9 Tage):

„Sehr geehrter Herr Mühlberg,

Ihr Schreiben vom 07.11.1998 ist beim Petitionsausschüsse eingegangen.

In der Anlage übersende ich Ihnen Publikationen zu den Tätigkeitsberichten 1995, 1996 und 1997 des Petitionsausschusses des Landtages Mecklenburg-Vorpommern. Diesen Veröffentlichungen können Sie die Antworten auf die von Ihnen gestellten Fragen entnehmen.“

Die Tabelle 1 zeigt die häufigsten Anliegen der Petitionen an den Landtag von Mecklenburg Vorpommern im Jahr 1997. Die Beschreibung der Anliegen erfolgte durch den Ausschuß.⁵⁹¹ Die Diagramme zeigen zum einen die Gesamtzahl der eingegangenen Petitionen⁵⁹², zum anderen die Beschlußempfehlungen des Petitionsausschusses für die Zeit von 1995 bis 1997.⁵⁹³

Anliegen	Anzahl
Kommunale Anliegen	75
offene Vermögensfragen	41
Arbeitnehmer des Landes	35
Sozialversicherung, Renten	29
Vermögensfragen	28
Baurecht, Bauwesen	27
Strafvollzug	22
Straßenbau	21
Schulwesen	17
Gerichte	16

Tabelle 1. Häufigkeit der Anliegen in den Petitionen 1997. (Auswahl).

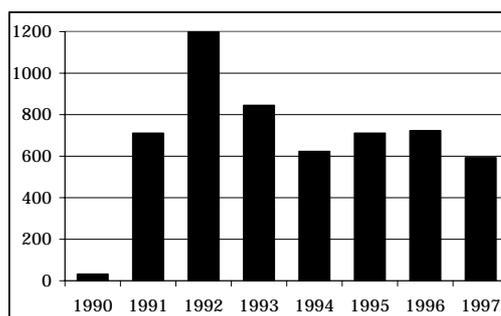


Diagramm 1. Anzahl der an den Petitionsausschuß von Mecklenburg-Vorpommern eingegangenen Petitionen.

591 Petitionswesen Mecklenburg-Vorpommern. Zur Arbeit des Petitionsausschusses des Landtages Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 1997., Schwerin 1998, S. 115-120.

592 Ebenda, S. 123. Die Zahlen in der genannten Publikation widersprechen sich. In den Landtagsnachrichten Nr. 2/1996 werden auf S. 12 wiederum andere Zahlen dokumentiert. 1992=1.434 und 1993=40.846. Die Legende verweist darauf, daß in dieser Zeit viele Personen im Zusammenhang mit der Kreisgebietsreform eingegangen waren.

593 Ebenda, S. 121.

Aus der Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns

**„Artikel 10
(Petitionsrecht)**

Jeder hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. In angemessener Frist ist ein begründeter Bescheid zu erteilen.

**Artikel 35
(Petitionsausschuß)**

(1) Zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger bestellt der Landtag den Petitionsausschuß. Dieser erörtert die Berichte der Beauftragten des Landtages.

(2) Die Landesregierung und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Träger öffentlicher Verwaltung sind verpflichtet, auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Petitionsausschusses die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Akten der ihnen unterstehenden Behörden vorzulegen, jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten, alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Amtshilfe zu leisten. Die gleiche Verpflichtung besteht gegenüber vom Ausschuß beauftragten Ausschußmitgliedern. Artikel 40 Absatz 3 gilt entsprechend.

(3) Das Nähere regelt das Gesetz.

**Artikel 36
(Bürgerbeauftragter)**

(1) Zur Wahrung der Rechte der Bürger gegenüber der Landesregierung und den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande sowie zur Beratung und Unterstützung in sozialen Angelegenheiten wählt der Landtag auf die Dauer von sechs Jahr den Bürgerbeauftragten; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Er kann ihn mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages vorzeitig abberufen. Auf eigenen Antrag ist er von seinem Amt zu entbinden.

(2) Der Bürgerbeauftragte ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er wird auf Antrag von Bürgern, auf Anforderung des Landtages, des Petitionsausschusses, der Landesregierung oder von Amts wegen tätig.

(3) Näheres regelt das Gesetz.“

Der Landtag des Landes Mecklenburg-Vorpommern veröffentlicht Statistiken über den Petitionseingang in den Landtags-Nachrichten (2/1996). Außerdem publiziert er jährlich eine Broschüre „Zur Arbeit des Petitionsausschusses“.

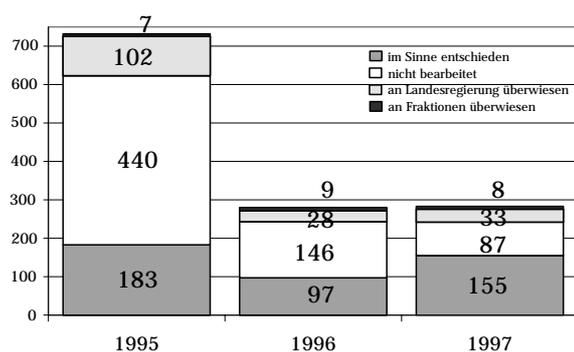


Diagramm 2. Beschlußempfehlungen des Petitionsausschusses.

Im Jahr 1996 tagte der Ausschuß in 25 Sitzungen; 1997 tagte der Ausschuß 21 mal.

Der Petitionsausschuß des Landtags des Landes Mecklenburg-Vorpommern besitzt ein Akteneinsichtrecht, das in § 2 des „Gesetzes zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und

Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ geregelt ist:

(1) Die Landesregierung und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Träger öffentlicher Verwaltung sind verpflichtet, dem Petitionsausschuß oder den von ihm beauftragten Ausschußmitgliedern auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Petitionsausschusses oder dem Bürgerbeauftragten auf dessen Verlangen

- a) die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Akten der ihnen unterstehenden Behörden vorzulegen,
- b) Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten,
- c) alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und
- d) Amtshilfe bei der Durchführung der erforderlichen Erhebungen leisten.

(2) Diese Befugnisse finden ihre Grenze in den verfassungsmäßigen Rechten der Landesregierung nach Artikel 40 Abs. 3 der Landesverfassung.“

6. 2. 3. Brandenburg

Antwortschreiben der Vorsitzenden des Petitionsausschusses, Frau Heidrun Schellschmidt vom 17.11.1998 (10 Tage):

„Sehr geehrter Herr Mühlberg,

Ihr Schreiben vom 7. November 1998 habe ich erhalten. Bitte haben Sie Verständnis, wenn ich Ihrem Wunsch nach Informationen über die Arbeit des Petitionsausschusses nicht in vollem Umfange entsprechen kann.

Der Petitionsausschuss berichtet dem Plenum des Landtages einmal im Jahr über seine Arbeit. Die Berichte aus dieser Wahlperiode sowie die Protokollauszüge die bei Vorstellung der Berichte geführten Aussprachen in Plenum füge ich diesem Schreiben bei. Darüber hinaus legt der Ausschuss dem Landtag mehrmals jährlich Übersichten über Beschlüsse zu Petitionen vor, aus denen sich zwar der materielle Gegenstand der Petitionen, die Zielrichtung der gefassten Beschlüsse und die Art der Erledigung der Vorgänge ersehen lässt, nicht jedoch, ob die Petitionen mit positivem oder negativem Ergebnis abgeschlossen worden sind. Den Übersichten ist jeweils eine kurzgefasste Statistik beigelegt.

Überlegungen zur Verkürzung des „Dienstweges“ zwischen Bürger und Landes- bzw. Kommunalverwaltung gibt es derzeit nicht. Bei der Ausgestaltung des Petitionsrechts in Artikel 24 der Landesverfassung ist das Recht jedes Bürgers festgeschrieben, innerhalb angemessener Frist einen Bescheid auf Petitionen, die an alle staatlichen und kommunalen Stellen gerichtet werden können, zu erhalten. § 21 der Gemeindeordnung, in dem das kommunale Petitionsrecht geregelt ist, ist eine Frist von vier Wochen genannt.

Möglicherweise kann für Ihre Arbeit auch das Akteneinsichts- und Informationsgesetz (AIG) vom 10. März 1998 (Gesetz- und Verordnungsblatt, Teil I, S. 46) von Bedeutung sein.

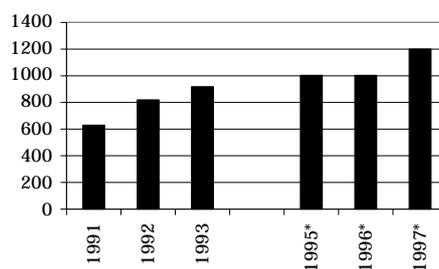
Die Einrichtung der Instanz eines Bürgerbeauftragten ist im Landtag Brandenburg in der 1. Wahlperiode erörtert worden; letztlich haben die Fraktionen darauf verzichtet, neben dem Petitionsausschuss einen Bürgerbeauftragten zu installieren. Es bestand offensichtlich der Eindruck, dass ein Nebeneinander von Petitionsausschuss und Bürgerbeauftragtem wenig sinnvoll sei; ein Organ zur Bearbeitung der an den Landtag gerichteten Eingaben und Beschwerden reiche aus. Ich möchte Sie noch darauf hinweisen, daß auch das Land Mecklenburg-Vorpommern die Institution eines Bürgerbeauftragten kennt; in Schleswig-Holstein gibt es eine Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes.

Mit freundlichen Grüßen

Heidrun Schellschmidt

Anlage“

Auszüge aus den Protokollen der Berichte des Brandenburger Petitionsausschusses auf den Sitzungen des Landtags.



Eingänge an Petitionen beim Brandenburger Petitionsausschuß. 1995 bis 1997 geschätzt.

24.6.1992

Frau Müller (Berichterstatlerin des Petitionsausschusses):

Eine der Aufgaben des Petitionsausschusses ist es, an Hand von Eingaben und Beschwerden einzelne Entscheidungen der Verwaltung zu prüfen und gegebenenfalls auf Änderungen hinzuwirken. Dieser Aufgabe kann der Petitionsausschuß nur wirksam nachkommen, wenn alle Behörden in Brandenburg ihrer Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Ausschuß nachkommen, gewissenhaft nachkommen. Wir sind hier an dieser Stelle noch gar nicht zufrieden.

Nach dem neuen Petitionsgesetz, das der Landtag im Dezember 1991 verabschiedet hat, sind alle Behörden in Brandenburg verpflichtet, dem Ausschuß auf Verlangen mündliche oder schriftliche Auskünfte zu geben oder Bericht zu erstatten. Akten und amtliche Unterlagen vorzulegen und gegebenenfalls Ortsbesichtigungen zu gestatten.

Bei der Abgabe schriftlicher Stellungnahmen hapert es in vielen Fällen. Wir haben es sehr oft erleben müssen, daß angeforderte Stellungnahmen nicht eintrafen. Häufig blieben dann auch mehrere Mahnungen erfolglos. Die ganz besonders hartnäckigen Fälle konzentrieren sich aber auf ganz wenige Verwaltungsbehörden, darunter jedoch auf ein Ministerium der Landesregierung.

(Zwischenruf: Welches?)

Bitte nachher! - Es kam vor, daß nach der dritten oder vierten Mahnung endlich die Bitte erreichte, wir möchten den gesamten Vorgang erneut übersenden, da die bereits vor einem halben Jahr zugeleiteten Unterlagen leider verlorengegangen seien. Weshalb dieser Verlust erst nach wiederholter Mahnung festgestellt werden konnte, entzieht sich leider unserer Kenntnis.

Ich vermag solch einem Verfahren auch nur sehr wenig Verständnis entgegenzubringen und möchte von dieser Stelle aus noch einmal ganz dringend an die verantwortlichen Behördenleiter appellieren, sich um pünktliche und korrekte Erledigung der Auskunftersuchen

des Petitionsausschusses zu bemühen. Sie erfüllen damit lediglich eine Aufgabe, zu der sie nach dem Petitionsgesetz und demnachst auch nach der Verfassung verpflichtet sind. Sie erleichtern uns damit nicht nur unsere Arbeit, sondern sie ersparen sich auch peinliche Erfahrungen, wie der folgende Fall belegt:...

(...)

Besonders unangenehm kann es werden, wenn der Petitionsausschuß sich auf die Sachdarstellung einer Behörde verläßt, den Petenten entsprechend bescheidet und sich hinterher belehren lassen muß, daß er sich zu Unrecht auf die Auskunft der Behörde verlassen hat.

Mit dem Leiter einer Brandenburger Behörde hatten wir besondere Probleme. Er hatte uns unter Berufung auf die Arbeitsbelastung seiner Verwaltung zunächst noch recht höflich gebeten, wir möchten doch von der Anforderung von Stellungnahmen absehen. Sie bekämen schon so viele Zuschriften, die sie ohnedies nicht alle beantworten könnten.

Er beschwerte sich sodann über solche Zumutungen des Petitionsausschusses nicht nur bei uns, sondern auch bei dem Landtagspräsidenten und bei Mitgliedern des Deutschen Bundestages. Es bedurfte nachdrücklicher und zuletzt ein wenig unfreundlicher Ermahnungen, ihn zur Erfüllung seiner verfassungs- und gesetzmäßigen Pflichten anzuhalten.

Ein anderer Verwaltungsleiter hatte da die Möglichkeit, die das Petitionswesen auch Behörden bietet, besser erkannt. Er bedankte sich ausdrücklich für die Möglichkeit, zu der ihm übersandten Petition eingehend Stellung zu nehmen, und nutzte dies, einige seine Behörde zunächst belastende Ausführungen zurechtzurücken. - Soviel zu diesem Thema.

Eingaben und Beschwerden, die den Petitionsausschuß erreichen, spiegeln die Sorgen und Nöte wider, die die Bürger in unserem Land und anderswo bedrücken.

In der zurückliegenden Zeit sind es insbesondere Probleme aus dem Bereich der ungeklärten Vermögensfragen gewesen, die an den Petitionsausschuß herangetragen wurden. Da gibt es zahlreiche Schwierigkeiten, die mit der bekannten Überlastung der Ämter für offene Vermögensfragen zusammenhängen.

(...)

Dietrich (CDU):

Herr Präsident! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Auch wenn Sie sich von dem Ihnen nun doch mündlich vorgetragenen Bericht des Petitionsausschusses fast gelangweilt gefühlt haben, so möchte ich Sie doch noch einmal ganz kurz darum bitten, Ihre Aufmerksamkeit dem Bericht zu geben, denn der Petitionsausschuß als solcher ist einer der wichtigsten Ausschüsse, die der Landtag hat, ist er doch ein

Spiegelbild der Arbeit im gesamten öffentlichen Dienst und auch der Regierung.

Einen Punkt, der schon genannt wurde, möchte ich hier mit Namen belegen: Kritik an Ministerien. Ganz speziell gab es ein Problem im Ministerium von Frau BIRTHLER, im Bildungsministerium. Die Zuarbeiten und die Laufzeit mancher Petitionen über 12, 14, 16 Wochen sind eben zu lang, und wir bitten ganz verständnisvoll darum - hier von dieser Stelle; wir müssen es als Opposition tun: Bitte halten Sie sich an die Fristen! Die Bürger warten darauf, und wir als Ausschuss stehen in einem schlechten Licht.

Genauso kommt jetzt Kritik an das Innenministerium. Es ist wieder einmal schade, daß jetzt keiner mehr da ist. Es kann nicht sein, daß in puncto Stasi-Unterlagen auf Petitionen, die im Juni letzten Jahres kamen, erst im Januar 1992 eine Antwort mit dem lapidaren Hinweis erfolgte, es sei eigentlich gar kein petitionswürdiges Verhalten mehr gegeben. So kann das nicht sein. Wenn man als Petitionsausschuss des Landes nach einem halben Jahr eine solche Antwort von der Regierung bekommt und sich inzwischen auf Grund bundesgesetzlicher Regelungen etwas getan hat, dann empfinde ich es als Brückierung der Abgeordneten.

(...)

Lietzmann (FDP):

Meine Erfahrung aus der bisherigen Arbeit im Ausschuss besagt unter anderem, daß das fehlende Initiativrecht - dieser Ausschuss ist ja nicht mit einem Initiativrecht ausgestattet - beispielsweise im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Petitionen hemmt, mit denen weitere Randprobleme sichtbar werden. Der Ausschuss ist nicht in der Lage, in solchen Fällen tiefgehender zu prüfen oder Empfehlungen zu erteilen. Dies sollten wir noch einmal parlamentarisch bewegen, diese Überlegung sollten wir anstellen. Wir regen weiterhin an, daß tendenzielle Schwerpunkte, die aus der Analyse heraus sichtbar werden, zum Anlaß genommen werden sollten für parlamentarische Initiativen zumindest aber für weitere parlamentarische Überlegungen in diesem Hause.

Die Tätigkeit im Petitionsausschuss - ich kann das einschätzen - ist sehr arbeitsintensiv und mit Routine in keiner Weise zu bewältigen, da jede Petition ein Original, also sozusagen ein Unikat darstellt und hinter jedem Anliegen ein zum Teil existentielles Problem eines Bürgers oder einer Familie steht. Heute sind ja die technischen Möglichkeiten so, daß jeder Bürger seiner Petition eine Vielzahl von Dokumenten und Anlagen beifügen kann, die natürlich alle in irgendeiner Weise für den Petitionsgegenstand relevant sein können und durch den Berichterstatter zumindest auch zur Kenntnis genommen werden müssen, bevor ein Urteil gefällt bzw. ein Entscheidungsvorschlag unterbreitet wird.

Wir sollten, meine Damen und Herren, uns zunehmend auch Petitionen, die uns erreichen, zuwenden, wenn sie einen Informationsbedarf zum Ausdruck bringen oder auch politische Wertungen und Hinweise enthalten. Das Petitionsgesetz besagt ja daß es in erster Linie Verwaltungsentscheidungen sind, mit denen sich der Ausschuß zu befassen hat. Ich denke aber, daß auch andere Anliegen, mit denen sich Bürger an den Ausschuß wenden, ein Ausdruck des Vertrauens in die parlamentarische Arbeit sind und auch im Ausschuß ernst genommen, bearbeitet, behandelt und entschieden werden sollten.
(...)

29.6.1994

Frau Bednarsky (PDS-LL):

Werte Abgeordnete, nicht nur die Legislative hat in Richtung Petitionen eine wichtige Funktion, sondern auch die Exekutive. Das heißt, nicht nur die Ministerien, sondern Ämter, Behörden, Bürgermeister usw. sind angehalten, die Petition zügig zu bearbeiten, was oft nicht der Fall ist. Es kommt vor, daß wir zum Beispiel im Juni 1994 Petitionen aus 1992 bearbeiten müssen. Das ist unzumutbar. Diese Praxis ist für den Bürger nicht mehr nachvollziehbar und birgt Zweifel an der Arbeitsweise des Parlaments. Es wäre wünschenswert, daß im neuen Landtag der Ausschuß eine Aufwertung erfährt.

29.8.1996

Frau Bierwirth (SPD):

Wir melden uns einmal alle zwei Jahre zu Wort, und ich meine, das kann man schon ertragen.

18.12.1997

Frau Hartfelder (CDU):

„(...)

Ein zweiter Gedanke, den ich hier noch einmal sagen möchte, weil Frau Faderl da ganz bestimmte Dinge in die Rede gebracht hat, die ich für sehr bedenklich halte: Die Frage der Öffentlichkeit von Ausschüssen ist klar geregelt in der Geschäftsordnung dieses Landtages. Man kann dafür sein, man kann dagegen sein. Manchmal sage ich, Öffentlichkeit wäre ganz gut. Manchmal sage ich, im Geheimen, also doch wieder in einer nichtöffentlichen Sitzung, ist es besser.

Öffentliche Petitionsausschußsitzungen nach dem Verständnis, wie wir sie nach unserem Petitionsrecht haben, halte ich für falsch, aus einem einfachen Grund: weil wir dann, wenn Öffentlichkeit bei allen Petitionen erreicht wird, das Vertrauen der Bürger in die Petitionsar-

beit verlieren, weil diese auf Grund der Öffentlichkeit dann Angst davor bekommen, uns noch anzuschreiben. Man sollte also sehr gut bedenken, was man in dieser Hinsicht tut. Man kann im Einzelfall eine nichtöffentliche Anhörung durchführen, sollte aber nicht die gesamte Ausschußarbeit in die Öffentlichkeit ziehen. Wir verlieren sonst das Vertrauen der Menschen, das wir derzeit haben und das in mehreren tausend Petitionen in der 2. Legislaturperiode zum Ausdruck kommt.

(Beifall bei CDU und SPD)

Nun zur Frage des Bürgerbeauftragten oder des Ombudsmanns. Man kann auch hier unterschiedlicher Meinung sein - übrigens zu Bürgerbeauftragten in all den verschiedenen Facetten, wie wir sie in unserem Lande haben, egal, in welchen Parlamenten. Meine Meinung dazu ist diese: Entweder ich installiere den Bürgerbeauftragten, den Ombudsmann, oder ich installiere einen Petitionsausschuß, Dieser Landtag hat sich für einen Petitionsausschuß entschieden, nicht für einen Ombudsmann. Beide parallel zu installieren halte ich für falsch, weil es sonst im Endeffekt zu einer Diskrepanz zwischen zwei verschiedenen Einrichtungen kommt, Die Erfahrungen aus anderen Ländern besagen, daß der sogenannte Ombudsmann sich die Fälle von Petitionen, die er lösen kann, herausucht; den Rest erhält dann der Parlamentsausschuß. So sollte es nicht sein. Erfolg und Mißerfolg einer Petition - orientiert an der Rechtsstaatlichkeit und am Recht, das wir haben - müssen in einer Hand liegen.

(...)

Zum Schluß möchte ich noch einen Gedanken äußern, der mir in den Ausschußsitzungen immer wieder in den Sinn kommt und der mir auch immer wieder nahegeht. Wir entscheiden nach Recht und Gesetz. Leider kann nur in 25 oder 26% der Fälle bei Petitionen zugunsten der Petenten entschieden werden, und zwar auf einer Rechtsgrundlage, die in diesem Lande geschaffen wurde. Problematisch wird es für mich immer wieder dann, wenn die Rechtsgrundlage der DDR mit dem Recht der Bundesrepublik Deutschland kollidiert. Es gibt Fälle, in denen wir letztendlich genau wissen, daß die Petenten im Recht sind, in denen die Rechtsgrundlagen aber so gegeneinander verschoben sind, daß wir nicht helfen können. Ich glaube, ich spreche auch im Sinne der anderen Mitglieder des Petitionsausschusses, wenn ich sage, daß uns eine solche Konstellation immer besonders weh tut, weil manchmal Lebensschicksale eine Rolle spielen, die bedauernswürdig sind.

(...)"

6. 2. 4. Thüringen

Antwortschreiben des Regierungsrates vom 1.12.1998 (24 Tage):

„Sehr geehrter Herr Mühlberg,
die von Ihnen mit Schreiben vom 07.11.1998 an uns gerichteten Fragen beantworten wir wie folgt:

Zu 1.: Die von Ihnen gewünschten Informationen können Sie den jeweiligen Statistiken zu den Jahresberichten des Petitionsausschusses in dieser Legislaturperiode entnehmen. Die Statistiken sind als Anlage beigelegt.

Zu 2.: Hinsichtlich der Einsicht in Verwaltungsakten können wir nur auf die entsprechenden Regelungen des § 29 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. November 1997 (Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 430) verweisen. Sofern es Überlegungen geben sollte, eine gesetzliche Pflicht zu schaffen, nach der die Behörde jede an sie gerichtete Beschwerde innerhalb einer bestimmten Frist zu beantworten hat, haben diese Überlegungen bisher noch keinen Eingang in ein Gesetzgebungsverfahren gefunden und sind hier auch nicht bekannt.

Zu 3.: Soweit es Bestrebungen zur Schaffung der Institution eines Bürgerbeauftragten geben sollte, haben diese bisher noch nicht die Form einer Gesetzesvorlage gefunden.

Die verbleibenden Fragen können nach unserem Verständnis nur von den einzelnen Mitgliedern des Petitionsausschusses beantwortet werden. Sofern Sie dies wünschen, müssten Sie sich unmittelbar an diese wenden.

Zu Ihrer ergänzenden Information haben wir das Handbuch des Thüringer Landtags für die 2. Wahlperiode sowie ein aktuelles Falblatt des Petitionsausschusses beigelegt.“

Quelle: Informationsfaltblatt des Thüringer Petitionsausschusses, herausgegeben vom Thüringer Landtag (2. Wahlperiode)

„Aufgabenbereiche des Ausschusses

Dem Petitionsausschuß obliegt die Entscheidung über die an den Landtag gerichteten Petitionen (Eingaben). Petitionen sind Bitten, Vorschläge oder Beschwerden, mit denen ein bestimmtes Tätigwerden oder Unterlassen insbesondere staatlicher Stellen des Freistaat Thüringen verlangt wird.

Wenn Petitionen beim Landtag eingehen, werden sie nach einer Zulässigkeitsprüfung in der Regel zunächst der Landesregierung zur Stellungnahme zugeleitet. Nach Eingang dieser Stellungnahme wird die Entscheidung des Petitionsausschusses durch einen Berichterstatler vorbereitet. Der Petitionsausschuß kann bei Bedarf auch Ortsbe-

sichtigungen durchführen.

Der Petent hat Anspruch auf sachliche Prüfung seines Anliegens und ist über die Art und Weise dessen Erledigung in angemessener Frist zu unterrichten. Der Petitionsausschuß kann Entscheidungen der Verwaltungen nicht aufheben, ändern oder ersetzen, sondern nur über die Landesregierung darauf hinwirken.

Das Petitionsrecht ist nicht an die Staatsbürgerschaft, den Wohnsitz oder das Alter gebunden. Petitionen können schriftlich oder mündlich, von einzelnen oder von Gruppen - auch ohne persönliche Betroffenheit - gebührenfrei eingereicht werden.

Eine Petition kann einen Rechtsbehelf (Widerspruch, Einspruch, Beschwerde, Klage) nicht ersetzen. Diese Verfahren müssen parallel betrieben werden. Rechtsberatungen oder Rechtsauskünfte dürfen vom Petitionsausschuß nicht gegeben werden. Der Petitionsausschuß darf nicht in schwebende Verfahren eingreifen oder Gerichtsentscheidungen überprüfen. Er kann auch keine Petitionen behandeln, die Streitfälle zwischen Privatpersonen zum Inhalt haben.

Die Petitionsberechtigung und die Regelung des Petitionsverfahrens sind ergänzend zu der Verfassung des Freistaats Thüringen im Thüringer Petitionsgesetz und in der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags enthalten.“

Aus dem Bericht des Petitionsausschusses des Thüringer Landtages geht nicht hervor, wie oft der Ausschuß in den einzelnen Jahren tagte.

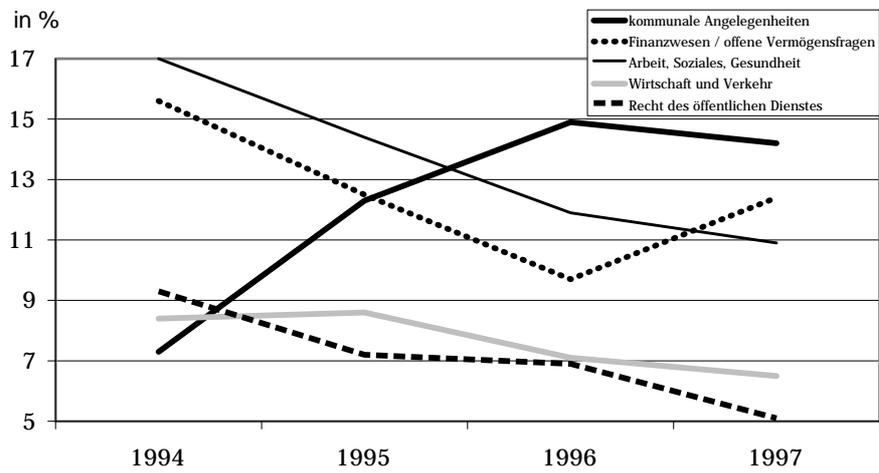
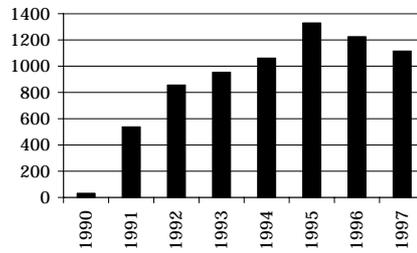
Der Petitionsausschuß des Thüringer Landtages besitzt ein Akteneinsichtsrecht, das im Gesetz über die Behandlung von Petitionen vom 28.6.1994 in § 7 (Aktenvorlage, Auskunft und Zutritt) geregelt ist:

„(1) Zur Vorbereitung von Beschlüssen über Petitionen haben die Landesregierung und die Behörden des Landes dem Petitionsausschuß auf Verlangen Auskunft zu erteilen, Akten zur Einsicht vorzulegen und jederzeit Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gestatten. Auf Verlangen des Petitionsausschusses hat die Behörde durch einen Vertreter vor dem Ausschuß auch mündlich Auskunft über Gegenstand der Petition zu geben.

(2) Für die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts gilt Absatz 1 entsprechend, soweit sie der Aufsicht des Freistaats unterstehen-

(3) Aktenanforderungen erfolgen über die zuständige oberste Landesbehörde des Freistaats; über die Ausübung des Zutrittsrechts ist die oberste Landesbehörde rechtzeitig vorher zu unterrichten.

(4) Die Gerichte und Verwaltungsbehörden des Landes sind dem Petitionsausschuß zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.“



6. 2. 5. Sachsen

Antwortschreiben der Geschäftsstelle vom 13.01.1999 (68 Tage):

„Sehr geehrter Herr Mühlberg,

leider war es mir aufgrund des besonders hohen Geschäftsanfalles vor den Festtagen nicht mehr möglich, Ihnen zu antworten. Ich bitte dafür um Verständnis und Sie gleichzeitig um eine Mitteilung darüber, inwieweit die von Ihnen aufgeworfenen Fragestellungen vor dem Hintergrund Ihrer nunmehr eingereichten Dissertationsschrift noch von Interesse für Sie sind.

Ungeachtet dessen erhalten Sie als Anlage die rechtlichen Grundlagen des Petitionswesens in Sachsen:

- Verfassung des Freistaates Sachsen (Art. 35, 53) (vgl. Volkshandbuch)
- Gesetz über den Petitionsausschuß des Sächsischen Landtages (Sächsisches Petitionsausschußgesetz - SächsPetAG)
- Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages (vgl. Volkshandbuch)
- Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Petitionen)

sowie eine statistische Übersicht 1991 bis 1997 und die bisher als Landtagsdrucksache vorliegenden Jahresberichte 1991, 1992, 1993, 1994 und 1995/96 des Petitionsausschusses. Der Jahresbericht 1997 ist noch nicht freigegeben.

Sollten Sie über die offen gebliebenen Fragen Informationen wünschen, so erneuere ich mein Angebot zu einem persönlichen Gespräch und bitte Sie telefonisch um Terminabstimmung.“

Der Petitionsausschuß des Landes Sachsen führte bereits 1993 ein spezielles Datenverarbeitungssystem ein, um die eingehenden Petitionen effizient registrieren und bearbeiten zu können.

„Es ermöglicht eine effektive Erfassung und verwaltungsmäßige Bearbeitung der Petitionen und gestattet darüber hinaus einen kurzfristigen Zugriff auf jeden einzelnen Vorgang und seinen Bearbeitungsstand. Die Software des Systems ist auch dafür geeignet, statistische Auswertungen vorzunehmen, die es dem Abgeordneten gestatten, Hinweise für mögliche Schwerpunkte seines eigenen politischen Handelns zu erhalten.“⁵⁹⁴

Tatsächlich bietet das zugesandte Datenmaterial umfangreiche Informa-

⁵⁹⁴ Bericht des Petitionsausschusses; Berichtszeitraum 1. Januar 1993 bis 31. Dezember 1993, S. 2.

tionen über die einzelnen Themen in den Petitionen, die Art der Bearbeitung, den Erfolgsgrad und die detaillierte Statistik über das regionale Petitionsaufkommen. Die Tabelle 1 listet die drei häufigsten Kreise im Freistaat Sachsen für den Zeitraum zwischen

	1993	1994	1995	1996
Rang 1	Landkr. Bautzen (2.167)	Landkr. Torgau (1.506)	Landkr. Klingenthal (1.210)	Landkr. Torgau-Oschatz (1.417)
Rang 2	Landkr. Torgau (2.208)	Landkr. Klingenthal (1.871)	Landkr. Plauen Land (1.522)	Landkr. Aue-Schwarzenberg (2.345)
Rang 3	Landkr. Klingenthal (2.462)	Landkr. Flöha (2.054)	Landkr. Bautzen (1.630)	Landkr. Stollberg (2.763)

Tabelle 1. Anzahl der Einwohner je eingegangener Petition.

1993 und 1996 auf. Obwohl aus den Städten Leipzig, Dresden und Chemnitz die meisten Petitionen eingingen, führen bestimmte Landkreise in Punkto Eingaben je Einwohnerzahl.⁵⁹⁵ Warum beispielsweise Klingenthal mehrfach in der Häufigkeit je Einwohner das Spitzenfeld bestimmt, geht aus den Berichten nicht hervor.

Ähnlich den Petitionen an die anderen Petitionsausschüsse der anderen Neuen Bundesländer, dominieren bei den häufigsten Themen Wohnungsfragen, Soziales, offene vermögensfragen und kommunale Angelegenheiten. Der Ausschuß tagte 1995 insgesamt 12 mal und 1996 insgesamt 10 mal.

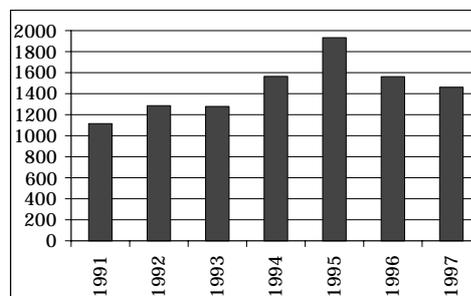


Diagramm 1. Zahl der an den sächsischen Petitionsausschuß gerichteten Petitionen.

Der Petitionsausschuß des sächsischen Landtags besitzt ein Akteneinsichtsrecht, das in § 5 des Gesetzes über den Petitionsausschuß des sächsischen Landtags vom 11.6.1991 wie folgt geregelt ist:

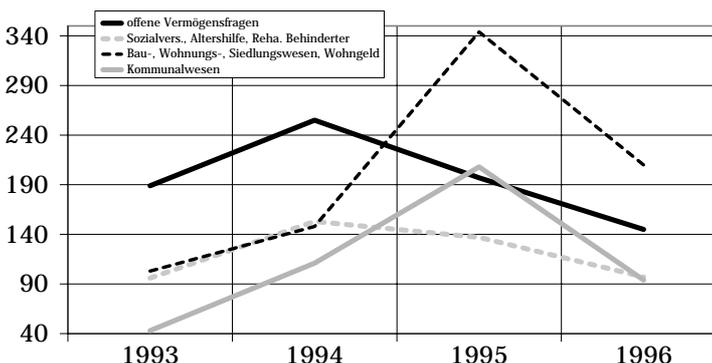


Diagramm 2. Häufigste Themen in den Petitionen.

„Aktenvorlage, Auskunft und Zutritt. (1) Zur Vorbereitung von Beschlüssen über Petitionen haben die Behörden des Landes dem Petitionsausschuß auf Verlangen Akten zur Einsicht vorzulegen, Auskünfte zu erteilen und jederzeit Zutritt zu ihren Einrichtungen zu

595 In Bautzen und Chemnitz liegen die Zahlen höher, da aus den Strafanstalten überproportional viele Petitionen eingehen.

gestatten. Auf Verlangen des Petitionsausschusses hat die Behörde durch einen Vertreter vor dem Ausschuß auch mündlich Auskunft über den Gegenstand der Petition zu geben.“

(...)

(3) Die Anforderung von Akten erfolgt über die zuständige oberste Behörde des Freistaats. bei Auskunftersuchen und bei dem Zutritt zu Einrichtungen ist die zuständige oberste Behörde des Freistaats zu unterrichten.

(...)

(5) Die Gerichte und Verwaltungsbehörden des Landes sind dem Petitionsausschuß zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet.

§ 6 regelt Weigerungsgründe, die sich auf Geheimhaltungsklauseln beziehen.

6. 2. 6. Sachsen-Anhalt

Antwortschreiben der Vorsitzenden, Frau Knöfler, vom 14.01.1999
(69 Tage):

„Sehr geehrter Herr Mühlberg,

für Ihr Interesse an der Arbeit des Landtages von Sachsen-Anhalt - das Sie bereits in einem Telefongespräch mit dem Ausschußsekretär, Herrn Schäfer, bekundeten - danke ich Ihnen.

In Ihrem o. g. Schreiben bitten Sie um weitere Informationen über die Arbeitsweise des Petitionsausschusses des Landtages von Sachsen-Anhalt zur Verwendung in Ihrer wissenschaftlichen Arbeit. Die aufgeworfenen Fragen beantworte ich wie folgt:

1. Zur Entwicklung der Arbeit des Petitionsausschusses überreiche ich Ihnen die Ausschußberichte für die Jahre 1997 und 1998 mit den entsprechenden Beschlußempfehlungen.
2. Die Bearbeitung der an den Landtag von Sachsen-Anhalt gerichteten Petitionen ist in der Geschäftsordnung des Landtages (vom 25. Mai 1998, Beschluß des Landtages Drs. 3/1/1 B) und in "Grundsätze des Petitionsausschusses für die Behandlung von Bitten und Beschwerden" (Verfahrensgrundsätze, Beschluß des Landtages Drs. 3/1/3 B) geregelt. Damit ist das Verfahren der Petitionsbearbeitung für den Petitionsausschuß und die Mitwirkung der Landesregierung festgelegt. Die genannten Dokumente lege ich diesem Schreiben ebenfalls bei.
3. Die Einrichtung eines Ombudsmannes, wie teilweise in anderen Landtagen bereits vorhanden, ist in Sachsen-Anhalt meines Wissens nicht vorgesehen.
4. Nach Meinung der Ausschußmitglieder ist das angewandte Verfahren auch hinsichtlich der Verwaltungsökonomie als optimal anzusehen. Die Arbeit des Ausschusses und die Ergebnisse in der 1. und 2. Legislaturperiode hat diese Vorgehensweise deutlich nachgewiesen. Verbesserungen, aber nicht am Grundsätzlichen, werden natürlich ständig diskutiert und wenn notwendig auch im Ausschuß und in der Verwaltung berücksichtigt.

Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger bei der Wahrnehmung ihres verfassungsmäßigen Grundrechts auf Einreichung und Bearbeitung von Bitten und Beschwerden werden in der Petitionsbearbeitung respektiert. Da die Bearbeitung der Petitionen einen mehr oder weniger langen Zeitraum beansprucht, wird ähnlich, wie auch in anderen Verwaltungsbehörden, damit umgegangen; z. B. Benachrichtigung zum Bearbeitungsstand mit Zwischenbescheid

oder mit Ferienbescheid als vorläufiger Bescheid in den Parlamentspausen.

Die Einbeziehung der Landesregierung in das Petitionsverfahren ist hinsichtlich einer zeitnahen und qualifizierten Sacharbeit notwendigerweise besonders reglementiert. Den Anforderungen des Petitionsausschusses wird auch in aller Regel nachgekommen. Die Mitwirkung der Landesregierung in Form ihrer Ministerien vollzieht sich zum einen in einer schriftlichen Stellungnahme zum Petitionsbegehren und zum anderen in der Teilnahme an der entsprechenden Ausschußsitzung.

5. Grundsätzliche Änderungen in der Petitionsbearbeitung und in der Ausschußarbeit scheinen derzeit nicht notwendig zu sein. Die gegenwärtige Praxis und das vorhandene Instrumentarium reichen für die ordnungsgemäße Bearbeitung von Petitionen im Sinne des Artikel 17 des Grundgesetzes und Artikel 19 der Landesverfassung aus.“

Die beiden mir zugesandten Berichte des Petitionsausschusses (1997 und 1998) enthalten keine Statistiken. Es werden jeweils zu den einzelnen Themengruppen Beispiele vorgestellt und wie mit ihnen verfahren wurde. An Zahlen ist zu erfahren, daß der Ausschuß 1997 insgesamt 23 Sitzungen und 1998 insgesamt 19 Sitzungen durchführte.

Der Landtag des Landes Sachsen Anhalt besitzt kein Akteneinsichtsrecht. § 48, Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtages vom 18.6.1998 regelt lediglich in einer nichts bedeutenden Floskel:

„Wenn der Petitionsausschuß um Aktenvorlage, Auskunft oder Zutritt zu Einrichtungen nachsucht, ist der zuständige Minister rechtzeitig zu informieren.“

6. 2. 7. Der Petitionsausschuß des Bundestages

Am 2.3.1999 fragte ich beim Petitionsausschuß des Bundestages an, ob ich noch damit rechnen könne, einen Antwort auf den Brief vom 7. November 1998 zu erhalten. Daraufhin erhielt ich folgendes Schreiben, datiert auf den 3. März 1999:

„Ihr Schreiben vom 02.03.1999

Sehr geehrter Herr Mühlberg,

für Ihr o. g. Schreiben danke ich Ihnen.

Das von Ihnen angesprochene Schreiben vom 07. November vergangenen Jahres liegt leider weder mir, noch im Petitionsausschuß vor, so daß sich die fehlende Beantwortung aus der Sache selbst ergibt und keinesfalls böse Absicht war. Unabhängig davon bitte ich Sie vielmals um Entschuldigung.

Leider ließ sich auch nicht feststellen, ob das Schreiben im Rahmen der Neustrukturierung der Fraktion der PDS verloren gegangen ist, oder im Ergebnis der damit verbundenen Übernahme des Vorsitzes im Petitionsausschuß und dem Umzug meines Büros in ein anderes gebäude.

Dessenungeachtet bin ich gern bereit - sollten Sie willens sein, mir Ihre Fragen erneut zu stellen - diese zu beantworten.

Mit freundlichen Grüßen Heidemarie Lüth“

Daraufhin schrieb ich am 22. März erneut den Brief an die im Briefkopf versehene Mailadresse. Auf dieses Schreiben wurde nicht reagiert. Auf eine Anfrage am 31. März 1999 beim Sekretariat, ob denn der Brief angekommen sei, wurde mir geantwortet, daß ich lieber noch einmal ein Fax schicken solle. Dies erfolgte prompt. Einen Brief vom Petitionsauschuß des Bundestages habe ich bis heute (5. Mai 1999) nicht erhalten.

6. 2. 8. Resümee

Anhand der eingegangenen Antwortschreiben läßt sich die tatsächliche Arbeit der einzelnen Ausschüsse kaum bewerten. Dennoch soll an dieser Stelle der Versuch unternommen werden, aus dem zur Verfügung gestellten Material einige Schlußfolgerungen zu ziehen.

Der Petitionsausschuß des Landes Mecklenburg-Vorpommern liegt beim Zusammenzählen der positiven Aspekte an erster Stelle. Zunächst ist positiv zu erwähnen, daß das Antwortschreiben innerhalb von neun Tagen eintraf! Im Petitionsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns ist das Recht auf Akteneinsicht, und das Amt eines Ombudsmannes verankert. Außerdem informiert der Ausschuß über seine Arbeit in verschiedenen Druckschriften. Mit jährlich 25, bzw. 21 Sitzungen tagt der Ausschuß am häufigsten. Ein Malus ist das sehr formelle und kurz gehaltene Antwortschreiben.

Den zweiten Platz teilen sich Sachsen und Thüringen. Auch ihre Petitionsgesetze enthalten das Recht auf Akteneinsicht. Besonders hervorzuheben sind die relativ umfangreichen statistischen Auswertungen der eingegangenen Petitionen.

Brandenburg besitzt ebenfalls das Recht auf Akteneinsicht. Die mir zugeschickten Unterlagen erlauben keine genaue Statistik der an den Petitionsausschuß eingegangenen Beschwerden. Über die Anzahl der jährlichen Sitzungen sind keine Informationen zugesandt worden. Die Sitzungsprotokolle mit den Berichten des Petitionsausschusses vor dem Landtag, erwecken den Eindruck, daß der Ausschuß eher ein lästiges und zeitraubendes Übel für den Landtag ist. .

An letzter Stelle steht der Petitionsausschuß des Landes Sachsen-Anhalt. Über die eingegangenen Petitionen an diesen Ausschuß liegen keine statistischen Erhebungen vor. Wie der Ausschußsekretär in einem Telefoninterview berichtete, ist es in Sachsen-Anhalt Praxis, die Petenten auf die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zu verweisen. „Die Bürger müssen es erst lernen, wer für ihre Probleme zuständig ist.“⁵⁹⁶ Auch der Petitionsausschuß dieses Bundeslandes besitzt ein Akteneinsichtsrecht. Jedoch ist der § 48 Abs. 2⁵⁹⁷ de facto wirkungslos. Der Ausschuß hat hier keine tat-

596 Über dieses Verfahren berichtete mir der Ausschußsekretär, Herr Schäfer, in einem Telefoninterview. (Siehe auch S. 219 f.)

597 „Wenn der Petitionsausschuß um Aktenvorlage, Auskunft oder Zutritt zu Einrichtungen nachsucht, ist der zuständige Minister rechtzeitig zu informieren.“

sächlichen Rechte, Akteneinsicht zu fordern. Positiv dagegen ist zu bewerten, daß der Ausschuß sehr umfangreich die einzelnen Fragen beantwortet hat. Diese Mühe hatte sich sonst kein Petitionsausschuß gemacht.

6. 3. Dokumente des Ombudsmans der Europäischen Union

Quelle: www.euro-ombudsman.eu.int/Release/de/conduct1.htm

Der Europäische Bürgerbeauftragte

Pressebericht no. 6

Was gibt es neues?

23.11.1998

6. 3. 1. Qualitative Verbesserungen in der Europäischen Verwaltung

Der Europäische Bürgerbeauftragte strebt Kodifizierung für Verwaltungsethik an

Der Europäische Bürgerbeauftragte, Herr Jacob SÖDERMAN, möchte, daß die Institutionen der Gemeinschaft ein Gesetzbuch für Verwaltungsethik verabschieden, um eine qualitative Verbesserung der Verwaltung der Gemeinschaft zu erzielen. Der Bürgerbeauftragte ist der Auffassung, daß viele Mißstände in der Verwaltungstätigkeit vermieden werden könnten, wenn den Beamten klare Anweisungen hinsichtlich ihrer Pflichten gegenüber dem Bürger vorliegen würden. Diese Schlußfolgerungen resultieren aus der Erfahrung der Bearbeitung von Beschwerden seitens europäischer Bürger, mit denen sich der Bürgerbeauftragte in den ersten drei Jahren seiner Amtszeit befaßt hat.

Die Idee des Europäischen Bürgerbeauftragten beinhaltet, ein Gesetzbuch für Verwaltungsethik, welches die allgemeinen Pflichten der europäischen Beamten enthalten würde. In einer Liste von über zwanzig Artikeln hat der Europäische Bürgerbeauftragte - unter anderem - folgende Punkte vorgesehen: die Pflicht, Diskriminierung und Machtmißbrauch zu unterlassen, objektiv und unparteiisch zu sein, Briefe innerhalb einer angemessenen Zeitspanne und in der Sprache des Bürgers zu beantworten, Entscheidungen zu begründen und eine Rechtsmittelbelehrung anzugeben.

In den letzten Jahren gab es innerhalb der internationalen Organisationen und der Mitgliedstaaten, eine generelle Neigung, Gesetzbücher oder Checklisten für ein gutes Verwaltungsbenehmen einzuführen. Der Bürgerbeauftragte bezieht sich u.a. auf den Vorschlag des Rates der OEDC, der dieses Jahr, um das ethische Verhalten im öffentlichen Dienst zu verbessern, verabschiedet worden ist. Das „International Ombudsman Institute“ hat eine Checkliste für Verwaltungsfairneß, und der irische Bürgerbeauftragte, eine Checkliste für Verwaltungsethik veröffentlicht. In Frankreich liegt ein Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Verhältnisse zwischen der Verwaltung und der Öffentlichkeit vor, wohingegen es in Belgien, in Dänemark, Finnland und Portugal schon einige Verwaltungsgesetze gibt, die interessante Maßnahmen enthalten.

Der Europäische Bürgerbeauftragte hat – im Hinblick auf das Gesetzbuch für Verwaltungsethik – einen Brief an achtzehn Institutionen, Organe oder Agenturen (u.a. das Parlament, den Rat und die Kommission) gerichtet. Er hat die Institutionen gebeten, ihn vor Ende Februar 1999 darüber zu unterrichten, ob ein solches Gesetzbuch für Verwaltungsethik für ihre Beamte schon vorliegt, oder ob sie gegebenenfalls damit einverstanden wären, die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, um ein solches Gesetzbuch zu erstellen.

Für weitere Informationen können Sie Herrn Olivier VERHEECKE, Jurist, kontaktieren: Tel. +33 3-88-17-53-46 oder +32 2-284-2180

Quelle: www.euro-ombudsman.eu.int/Release/de/eipa-de.pdf

ROLLE UND EINFLUSS DES EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN IM HINBLICK AUF AKTENEINSICHT UND TRANSPARENZ DER ENTSCHEIDUNGSPROZESSE

Beitrag von

Jacob Söderman, Europäischer Bürgerbeauftragter für das
EIPA-SEMINAR ZU TRANSPARENZ UND OFFENHEIT

Maastricht, 18.-19. September, 1997

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren!

1. Transparenz

Als Europäischer Bürgerbeauftragter habe ich im Hinblick auf die Transparenz besondere Verantwortung. Mit der Schaffung meines Amtes durch den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union sollte die Verpflichtung der Union zur demokratischen, transparenten und rechenschaftspflichtigen Verwaltung unterstrichen werden. Unter Transparenz verstehe ich, daß die Entscheidungsprozesse verständlich und offen sein sollten. Die Entscheidungen selbst sollten auch begründet sein und auf Informationen fußen, die in größtmöglichem Umfang der Öffentlichkeit zugänglich sind. In diesem Sinne ist Transparenz für die Demokratie auf allen Ebenen der Regierungs- und Verwaltungsorgane von grundlegender Bedeutung. Das Mandat des Europäischen Bürgerbeauftragten beschränkt sich jedoch auf die Einrichtungen und Organe der Gemeinschaft, und so beschränken sich meine Ausführungen an dieser Stelle auch auf diesen Zusammenhang. Außerdem werde ich mich auf die Frage der Zugänglichkeit der Dokumente konzentrieren, denn dies ist, bislang jedenfalls, der Bereich, in dem der Europäische Bürgerbeauftragte die meisten Erfolge in seinen Bemühungen um Transparenz erzielt hat. Bevor ich näher darauf eingehe, möchte ich jedoch kurz einige Untersuchungen ansprechen, die ich aus eigener Initiative eingeleitet habe und die für die Frage der Transparenz von besonderer Bedeutung sind. Ich bin überzeugt, daß sie zu konkreten Verbesserungen im Hinblick auf die Transparenz der

gemeinschaftlichen Verwaltung führen werden. Die erste Untersuchung betrifft das langwierige und nichtöffentliche Verfahren, das die Kommission anwendet, wenn ein Bürger über mangelnde Beachtung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften durch einen Mitgliedstaat klagt, das sogenannte Artikel 169-Verfahren. Die Kommission hat für Beschwerden der europäischen Bürger ein entsprechendes Standardformular im Amtsblatt von 1989 veröffentlicht.⁵⁹⁶ In einer Reihe von Fällen haben sich Bürger, die bei der Kommission Beschwerden eingereicht hatten, beim Bürgerbeauftragten über die ihnen zuteilgewordene Behandlung beklagt. Dies brachte mich zu der Überzeugung, daß eine allgemeinere Prüfung der verfahrensmäßigen Stellung des einzelnen Beschwerdeführers nach Artikel 169-Verfahren angebracht sei. Aus den Beschwerden ging hervor, daß einige europäische Bürger den Eindruck gewonnen hatten, die Kommission habe ihre Beschwerden von oben herab und arrogant behandelt. Das Verfahren schien nicht jene Transparenz zu fördern, die die europäischen Bürger zunehmend von gemeinschaftlichen Einrichtungen und Organen erwarten.

Die am 15. April 1997 gestartete Initiative befaßte sich nicht mit der möglichen Frage, ob das Gemeinschaftsrecht verbesserte verfahrensrechtliche Vorschriften für individuelle Beschwerdeführer nach Artikel 169-Verfahren erfordert, sondern betonte, daß die Kommission selbst solche Bestimmungen im Rahmen guten administrativen Verhaltens schaffen könne. Die Kommission könnte insbesondere, bevor sie abschließend entscheidet, die Beschwerdeführer auffordern, Anmerkungen zu den Befunden der Kommission in einer bestimmten Frist vorzulegen.

Die Kommission hat positiv auf diese Initiative reagiert und einige bedeutende Änderungen des Verfahrens zugunsten der Beschwerdeführer vorgeschlagen, doch ist die Kommission offensichtlich noch nicht bereit, das Verfahren gänzlich zu öffnen und den Beschwerdeführer als voll berechtigten Partner anzuerkennen. Der Grund dürfte wohl sein, daß das Artikel 169-Verfahren traditionell bei Angelegenheiten zwischen der Gemeinschaft und einem Mitgliedstaat Anwendung findet.

Eine weitere Initiative, die in Kürze gestartet werden soll, betrifft die Einstellung bei den gemeinschaftlichen Einrichtungen und Organen. Ich habe bereits eine Untersuchung über die jeweiligen Altersgrenzen bei der Ein-

596 ABl. C 26 vom 1.2.1989, S. 6.

stellung begonnen. Die neue Initiative wird sich allgemeiner mit der mangelnden Transparenz des Einstellungsverfahrens befassen, ein Bereich, der häufig Quelle von Beschwerden an den Bürgerbeauftragten ist.

2. Akteneinsicht

Ich komme zum Hauptpunkt meiner heutigen Ausführungen, dem öffentlichen Zugang zu den Dokumenten. In den ersten Monaten meiner Amtszeit erhielt ich eine Reihe von Beschwerden von Bürgern betreffend den Zugang zu Dokumenten. Einige Beispiele seien genannt: Zwei Journalisten beklagten sich darüber, daß ihnen der Zugang zur Anwesenheitsliste des Europäischen Parlaments verwehrt wurde (Beschwerde Nr. 26). Ein Mitglied des Europäischen Parlaments beklagte sich darüber, daß ihm der Zugang zu Ratsprotokollen verwehrt wurde (Beschwerde Nr. 45). Ein weiteres Mitglied des Parlaments beschwerte sich darüber, daß die Kommission es abgelehnt hatte, einen Bericht über Zusatzstoffe in Futtermitteln zugänglich zu machen (Beschwerde Nr. 180). Ein Importeur klagte darüber, daß ihm zu Unrecht der Zugang zu einem Zolldokument im Besitz der Kommission verweigert wurde (Beschwerde Nr. 532). Ferner gab es verschiedene Beschwerden von Bewerbern, die in Auswahlverfahren nicht zum Zuge gekommen waren und denen der Zugang zu Informationen verschiedener Art verweigert wurde (z.B. Beschwerden Nr. 16 oder 485).

Zusammengefaßt lassen diese Beschwerden erkennen, daß die Mitarbeiter der gemeinschaftlichen Einrichtungen und Organe nicht immer angemessen darüber unterrichtet sind, wie Anträge auf Akteneinsicht zu behandeln sind, und daß Dokumente manchmal nur nach beträchtlicher Verzögerung zugänglich gemacht wurden.

Gegenwärtig gibt es keine Bestimmungen im Vertrag oder allgemeine gemeinschaftliche Rechtsvorschriften, die den Aktenzugang für die Öffentlichkeit regeln. In der Erklärung 17 in der Schlußakte des Vertrags über die Europäische Union heißt es aber:

„Die Konferenz ist der Auffassung, daß die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt.“

Diese Erklärung führte dazu, daß Kommission und Rat ihre eigenen, öffentlich zugänglichen Bestimmungen über den Zugang zu den eigenen

Dokumenten beschlossen. Die Bestimmungen sind in einem gemeinsamen Verhaltenskodex enthalten, der durch getrennte Beschlüsse der beiden Organe umgesetzt wurde.⁵⁹⁷

3. Der Ratsbeschuß und der „dritte Pfeiler“

Der Europäische Gerichtshof bestätigte in seinem Urteil in einem von der niederländischen Regierung angestregten Verfahren,⁵⁹⁸ daß der Ratsbeschuß Rechtswirkungen gegenüber Dritten hat. Außerdem wurde der Beschuß vom Gericht Erster Instanz in der Rechtssache Carvel und Guardian Newspapers gegen den Rat ausgelegt und angewandt.⁵⁹⁹ Die Auslegung und Anwendung des Ratsbeschlusses ist daher eine Frage des Gemeinschaftsrechts und fällt somit in den Zuständigkeitsbereich des Europäischen Bürgerbeauftragten. Dasselbe gilt für den Kommissionsbeschuß.

Die Kompetenzen des Bürgerbeauftragten wurden jedoch vom Rat im Hinblick auf bestimmte Klagen eines britischen Journalisten bestritten. Diese Klagen betrafen den Zugang zu Dokumenten des sogenannten dritten Pfeilers, d.h. zu Dokumenten, die sich auf die Zusammenarbeit in justitiellen und inneren Angelegenheiten gemäß Titel VI des Vertrags über die Europäische Union beziehen. In einer ersten Reaktion an den Bürgerbeauftragten machte der Rat geltend, daß diese Frage nicht in die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten gehöre, da es um Dokumente mit Bezug auf den dritten Pfeiler gehe. Er lehnte es daher ab, zum Inhalt der Klagen des Journalisten Stellung zu nehmen. Nach einem Schriftwechsel mit dem Bürgerbeauftragten übermittelte der Rat jedoch eine Stellungnahme zu den Klagen und erläuterte ausführlich, weshalb er der Auffassung sei, daß er das Begehren des Journalisten entsprechend dem Beschuß über den Zugang zu Dokumenten des Rates korrekt behandelt habe. Der Rat erkannte somit an, daß die Prüfung von Begehren auf Akteneinsicht eine Frage auf Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist und somit in die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten fällt.

⁵⁹⁷ Verhaltenskodex, ABl. L 340 von 1993, S. 41; Ratsbeschuß vom 20. Dezember 1993 betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten, ABl. L 340 von 1993, S. 43; Beschuß der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten, ABl. L 46 von 1994, S. 58

⁵⁹⁸ Rechtssache C 58/94 Niederlande gegen Rat, [1996] Sammlung I-2169.

⁵⁹⁹ Rechtssache T-194/94 Carvel und Guardian Newspapers gegen Rat [1995] Sammlung II-2765

4. Bestimmungen und Transparenz

Öffentlich zugängliche Bestimmungen zur Dokumenteneinsicht, wie die von Kommission und Rat beschlossenen, können der Transparenz dienen und die guten Beziehungen zwischen den Bürgern und den Einrichtungen und Organen der Gemeinschaft auf dreierlei Weise fördern:

- i) Der Erlaß von Bestimmungen setzt voraus, daß die Einrichtung oder das Organ für jede Art von Dokumenten prüft, ob Vertraulichkeit erforderlich ist oder nicht. Dieser Prozeß selbst kann schon zu größerer Offenheit beitragen;
- ii) Annahme und öffentliche Zugänglichkeit der Bestimmungen ermöglichen den Einsicht heischenden Bürgern, über ihre Rechte Bescheid zu erhalten. Die Bestimmungen selbst können dann ferner Gegenstand öffentlicher Kontrolle und Diskussion werden;
- iii) deutliche Bestimmungen können einer guten Verwaltung förderlich sein, indem sie den betreffenden Beamten helfen, die Begehren und Akteneinsicht korrekt und unverzüglich zu bescheiden.

5. Initiativuntersuchung zur Akteneinsicht

Abgesehen von den Beschlüssen von Rat und Kommission lagen mir keine Informationen darüber vor, ob die sonstigen Einrichtungen und Organe der Gemeinschaft öffentlich zugängliche Bestimmungen über den Zugang zu ihren Dokumenten und Leitlinien für die Mitarbeiter geschaffen haben, wie Anträge der Bürger auf Akteneinsicht zu behandeln sind. Im Juni 1996 begann ich eine Initiativuntersuchung über diese Frage, und zwar sowohl auf mir zugegangene Beschwerden hin als auch in Erfüllung meiner Verantwortung im Hinblick auf Transparenz.

Die Untersuchung richtete sich auf 15 gemeinschaftliche Einrichtungen und Organe, und zwar:

- i) andere gemeinschaftliche Organe als Rat und Kommission, die bereits Bestimmungen erlassen hatten, das heißt, das Europäische Parlament, den Europäischen Gerichtshof und den Rechnungshof;
- ii) vier durch den EG-Vertrag geschaffene Organe, d.h. die Europäische Investitionsbank, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen und das Europäische Währungsinstitut; Harmonisierung für den Binnenmarkt

iii) sowie acht der zehn „dezentralisierten Gemeinschaftsorgane“ (die restlichen beiden waren noch nicht voll funktionsfähig und wurden nicht in die Untersuchung einbezogen).⁶⁰⁰

Ich bat die Einrichtungen und Organe, mich über ihre Situation im Hinblick auf den Aktenzugang zu unterrichten und mitzuteilen, ob sie allgemeine Bestimmungen, die der Öffentlichkeit leicht zugänglich sind, sowie interne Leitlinien für die Mitarbeiter bezüglich Akteneinsicht und Vertraulichkeit erlassen haben.

In einigen Reaktionen wurde auf gemeinschaftsrechtliche Vorschriften hingewiesen, wonach bestimmte Arten von Dokumenten vertraulich zu sein haben. Diese Information ist wichtig, da Bestimmungen betreffend den Zugang zu Dokumenten, die im Rahmen der internen Organisation erlassen werden, den geltenden rechtlichen Verpflichtungen im Hinblick auf die Vertraulichkeit entsprechen müssen. Es wurde jedoch deutlich, daß keine Einrichtung und kein Organ Zugang zu allen Dokumenten gewährt, die nicht speziell Vertraulichkeitsvorschriften unterliegen.

In verschiedenen Antworten wurde ich über die Informationspolitik der betreffenden Einrichtung oder des betreffenden Organs unterrichtet. In vielen Fällen scheint ein starkes Engagement vorzuliegen, die Information in brauchbarer und leicht zugänglicher Form zu bieten, und zwar sowohl für bestimmte Zielgruppen als auch für die allgemeine Öffentlichkeit. In einigen Fällen ist die Verpflichtung zu Offenheit und Transparenz Bestandteil des Mandats der Einrichtung oder des Organs. In anderen Fällen ist sie Ergebnis einer politischen Entscheidung.

Eine Verpflichtung zu Offenheit und Transparenz in der Informationspolitik wird betont in den Antworten des Europäischen Parlaments betreffend seine politische Arbeit, des Europäischen Gerichtshofs betreffend seine richterliche Tätigkeit und vom Wirtschafts- und Sozialausschuß, von der Europäischen Investitionsbank, vom Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, von der Europäischen Umweltagentur und von

⁶⁰⁰ Europäische Stiftung für Berufsbildung

Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop)

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Europäische Umweltagentur

Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union

Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht

Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln

der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln im Hinblick auf ihre jeweiligen Tätigkeitsbereiche.

Es ist wichtig, daß die gemeinschaftlichen Einrichtungen und Organe die Initiative ergreifen und die Bürger über ihre Tätigkeiten unterrichten. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um die Beteiligung der Bevölkerungsgruppen und der einzelnen Bürger an der Arbeit der Union zu fördern. Auch ist dies ein wichtiger Beitrag zur Transparenz. Ich kann daher über die eingegangenen Mitteilungen betreffend die positiven Informationsstrategien der gemeinschaftlichen Einrichtungen und Organe nur erfreut sein. Eine Informationsstrategie ersetzt jedoch nicht feste Regeln bezüglich dessen, was zu tun ist, wenn die Bürger selbst initiativ werden und Einsicht in Dokumente verlangen, die der Öffentlichkeit nicht bereits zugänglich sind.

Aus den Antworten ergab sich, daß das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt bereits umfassende Regelungen über den Zugang zu Dokumenten beschlossen hat und interne Leitlinien ausarbeitet. Ich beschloß daher, im Hinblick auf diese Stellen die Untersuchung nicht weiterzuführen. Offenkundig wurde auch, daß die meisten, der 14 sonstigen, in die Untersuchung einbezogenen Einrichtungen und Organe dem guten Beispiel von Rat und Kommission zu folgen gedenken und Regelungen für den Zugang zu Dokumenten beschließen wollen.

Bei der Bewertung der gegenwärtigen Lage bin ich vom Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall Niederlande gegen Rat⁶⁰¹ ausgegangen, wo es heißt:

„Solange der Gemeinschaftsgesetzgeber keine allgemeine Regelung über das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten, die im Besitz der Gemeinschaftsorgane sind, erlassen hat, müssen diese die Maßnahmen, die die Behandlung darauf gerichteter Anträge betreffen, aufgrund ihrer internen Organisationsgewalt erlassen, in deren Rahmen sie geeignete Maßnahmen treffen können, um das reibungslose Arbeiten ihrer Dienststellen im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu gewährleisten.“

Daraus erhellt, daß, was den Zugang zu Dokumenten betrifft, die gemeinschaftlichen Einrichtungen und Organe rechtlich verpflichtet sind, ange-

601 Rechtssache C 58/94 Niederlande gegen Rat [1996] Sammlung I-2169

messene Maßnahmen zu ergreifen, um entsprechend den Interessen einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu handeln.

Ordnungsgemäße Verwaltung beinhaltet, daß alle gemeinschaftlichen Einrichtungen und Organe die Verpflichtung der Union zur Transparenz zu berücksichtigen haben. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der bereits genannten Erklärung 17 in der Schlußakte des Vertrags über die Europäische Union sowie aus mehreren nachfolgenden Rechtsakten, insbesondere der interinstitutionellen Erklärung vom 25. Oktober 1993 zu Demokratie, Transparenz und Subsidiarität.⁶⁰²

Transparenz bedeutet nicht nur, daß die Dokumente in größtmöglichem Umfang der Öffentlichkeit zugänglich sind, sondern auch, daß verweigerter Akteneinsicht unter Hinweis auf festgelegte Regeln gerechtfertigt werden. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß nach Artikel F des Vertrags über die Europäische Union diese verpflichtet ist, die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind, zu beachten. Obwohl das Recht auf Information nach Artikel 10 der Konvention recht eng ausgelegt wurde, so besteht dieses Recht gleichwohl und ist gemäß Artikel 14 der Konvention ohne jegliche Diskriminierung zu gewähren. Sofern es keine Regelungen gibt, ist es schwierig, wenn nicht gar unmöglich zu gewährleisten, daß verschiedene Anträge auf Zugang zu Dokumenten einheitlich, gerecht und ohne Diskriminierung behandelt werden. In Artikel C des Vertrags über die Europäische Union heißt es: „Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele (...) sicherstellt.“ Die europäischen Bürger können daher einen kohärenten Ansatz in der Frage des Zugangs zur Öffentlichkeit zu Dokumenten erwarten. Das bedeutet notwendigerweise nicht, daß ein gleiches Bündel von Regeln für alle gemeinschaftlichen Einrichtungen und Organe gilt. Es schließt jedoch willkürliche Meinungsverschiedenheiten darüber, ob Regeln existieren oder nicht und diese öffentlich zugänglich sind, aus. Keine der befragten Einrichtungen oder Organe der Gemeinschaft hat Hinweise dafür erbracht, daß die Festlegung von Regeln bezüglich der Akteneinsicht praktische Schwierigkeiten und unzumutbare Belastungen in ihren speziellen Gegebenheiten mit sich bringt. Die Annahme solcher

⁶⁰² ABl. C 329 von 1993, S. 133

Regelungen scheint daher im Hinblick auf die Behandlung von Anträgen auf Akteneinsicht eine geeignete Maßnahme zu sein.

Auf der Grundlage der obengenannten Analyse bin ich zu dem Schluß gelangt, daß es ein administratives Versäumnis ist, solche Regelungen betreffend den Zugang zu Dokumenten nicht zu beschließen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ich habe daher den 14 befragten Einrichtungen und Organen, die noch keine Regelungen bezüglich des Zugangs zu Dokumenten getroffen haben, Entwürfe für Empfehlungen übermittelt: Die Empfehlungen beinhalten folgende Punkte:

- i) Die Einrichtungen und Organe beschließen innerhalb von drei Monaten über Bestimmungen betreffend den Zugang zu Dokumenten.
- ii) Die Bestimmungen sollten für sämtliche Dokumente gelten, für die es nicht bereits Rechtsvorschriften betreffend den Zugang und die Vertraulichkeit gibt.
- iii) Die Bestimmungen müssen der Öffentlichkeit leicht zugänglich sein.

Im Hinblick auf den Europäischen Gerichtshof, das Europäische Parlament und das Europäische Währungsinstitut gelten diese Empfehlungen nur für Verwaltungsdokumente.

Die meisten der Einrichtungen und Organe haben jetzt derartige Regelungen beschlossen, wobei einige von ihnen wegen der Komplexität ihrer Aufgaben aber mehr Zeit benötigten. Vor allem das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof hatten gewisse Schwierigkeiten, da sie versuchen mußten, die Dokumente, die ihre eigentliche Arbeit betreffen – politische bzw. rechtliche – von den administrativen zu trennen. Dies gelang dem Parlament, das entsprechende Bestimmungen erließ. Der Gerichtshof teilte mir mit, daß eine Trennung im Grunde sinnlos sei, da die Dokumente mit Bezug auf die richterlichen Tätigkeiten unter dem Aspekt der Transparenz auf jeden Fall gewichtiger seien. Gegenwärtig sieht es danach aus, daß der Gerichtshof erwägt, Bestimmungen betreffend den Zugang zu allen relevanten Dokumenten in naher Zukunft auszuarbeiten. In Kürze werde ich näher darüber unterrichtet.

Die Initiative betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten wird die erste sein, über die ein Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten für das Europäische Parlament ausgearbeitet wird. Dieser Bericht wird dem Parlament noch vor Ende des Jahres zugehen.

Abschließend möchte ich auf die Grenzen der von mir durchgeführten Untersuchung hinweisen. Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts habe ich mich darauf beschränkt, zu untersuchen, ob es entsprechende Bestimmungen gibt und ob diese öffentlich zugänglich sind. Ich habe mich nicht danach erkundigt, ob die Substanz dieser Bestimmungen die Transparenz gewährleistet, welcher der europäische Bürger zunehmend erwartet. Natürlich sind Bestimmungen, sobald sie vorliegen und öffentlich zugänglich sind, Gegenstand der Kritik und der Diskussion. Die für die Kommission und den Rat geltenden Bestimmungen sind, verglichen mit den entsprechenden Bestimmungen einiger einzelstaatlicher Verwaltungen, in der Tat recht eng. Sie fordern insbesondere nicht die Veröffentlichung von Dokumentenregistern. Auch geben sie keinerlei Recht auf Zugang zu Dokumenten aus einem anderen Organ. Diese Mängel müssen behoben werden, bevor von wirklicher Offenheit in der gemeinschaftlichen Verwaltung die Rede sein kann.

6. Der Vertrag von Amsterdam

Durch den Vertrag von Amsterdam soll ein neuer Artikels 191a folgenden Wortlauts in den EG-Vertrag eingefügt werden:

„1. Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und der Bedingungen, die gemäß den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

2. Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen 2 Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 189 b festgelegt.

Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.“

Ich begrüße diese Bestimmung, obwohl zu bedauern ist, daß das Recht auf Zugang zu Dokumenten auf Parlament, Rat und Kommission beschränkt ist und sich nicht auf alle gemeinschaftlichen Einrichtungen und Organe erstreckt.

Von verschiedenen Seiten wurde ich bezüglich der Beziehungen zwischen dem vorgeschlagenen neuen Artikel 191a und den Empfehlungen in meiner Initiativuntersuchung zur Akteneinsicht gefragt. Ich habe dann auf zwei Punkte hingewiesen:

Zum ersten ist es noch ungewiß, wann der neue Vertrag in Kraft treten wird. Es ist unwahrscheinlich, daß dies sehr bald der Fall sein wird. Wenn er dann in Kraft tritt, können weitere zwei Jahre vergehen, bis der Rat die notwendige Verordnung über die allgemeinen Grundsätze und Beschränkungen festlegt. Somit könnten im nächsten Jahrhundert bereits einige Jahre vergangen sein, bevor das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission Anwendung findet.

Zum zweiten wird der neue Artikel 191a des EG-Vertrags den Bürgern ein positives Recht auf Zugang zu Dokumenten verschaffen. Das bedeutet, daß sowohl die Verordnung über die allgemeinen Grundsätze und Beschränkungen als auch die Geschäftsordnungen der einzelnen Institutionen einer Revision durch den Europäischen Gerichtshof unterliegen werden, der festzustellen hat, ob der Inhalt der Bestimmungen über die Akteneinsicht rechtsgültig ist.

Wie ich bereits erläutert habe, betraf meine Initiative das Vorhandensein von Bestimmungen betreffend den Zugang zu Dokumenten. Obwohl der vorgeschlagene Artikel 191a notwendigerweise impliziert, daß die drei Organe über derartige Bestimmungen verfügen müssen, ist dies einfach eine logische Folge aus dem eigentlichen Zweck des Artikels, für die Bürger ein positives Recht des Zugangs zu den Dokumenten zu schaffen.

In den Empfehlungen des Bürgerbeauftragten wird darauf hingewiesen, daß auch jene Einrichtungen und Organe, für die es noch kein positives Recht auf Dokumentenzugang gibt, Bestimmungen betreffend einen solchen Zugang geschaffen werden müssen. Der Inhalt dieser Bestimmungen wird von den Einrichtungen und Organen selbst festgelegt. Sobald diese Bestimmungen beschlossen sind, wird die inkorrekte oder inkonsequente Anwendung der Bestimmungen als administratives Versäumnis betrachtet.

Meine Schlußfolgerung ist daher, daß der vorgeschlagene Artikel 191a und die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten einander ergänzen. Die Zielsetzungen sind unterschiedlich, und sie gelten - abgesehen vom Europäischen Parlament - für verschiedene Einrichtungen und Organe. Sobald der neue Artikel 191a in Kraft tritt, wird das Parlament zu prüfen haben, ob

die Bestimmungen, die es bereits in Reaktion auf die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten beschlossen hat, den Anforderungen des neuen Vertragsartikels entsprechen.

Abschließend möchte ich betonen, daß der Vertrag von Amsterdam den Willen der Union zu größerer Transparenz erweist, wenngleich ich es für wünschenswert hielte, daß der neue Artikel umfassender und genauer wäre. Der Grundsatz der Konsequenz und der Gleichbehandlung der Bürger erfordert natürlich, daß das gleiche Prinzip der Offenheit in der gesamten gemeinschaftlichen Verwaltung gilt, einerlei an welche Einrichtung oder welches Organ sich der Bürger wendet. Der Kampf um eine transparentere Verwaltung ist mit dem bisher Erreichten nicht beendet. Hier sind permanente Anstrengungen gefragt, wenn man wirklich eine offene und rechenschaftspflichtige Verwaltung auf allen Ebenen in der Europäischen Union wünscht.

Quelle: www.euro-ombudsman.eu.int/Release/de/jerus-de.pdf

6. 3. 2. Die Rolle des europäischen Bürgerbeauftragten

Ansprache von
Herrn Jacob Söderman
anlässlich des
6. Treffens der Europäischen Nationalen Bürgerbeauftragten
Jerusalem, Israel, 9.-11. September 1997

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

durch den Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, der 1993 in Kraft trat, wurden Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft in den EG-Vertrag aufgenommen. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats besitzt. Die Unionsbürger haben das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Union frei zu bewegen und aufzuhalten und bei Kommunalwahlen sowie wie bei Wahlen zum Europäischen Parlament das aktive und passive Wahlrecht auszuüben. Die Unionsbürger genießen darüber hinaus den diplomatischen Schutz der Behörden eines jeden Mitgliedsstaats, wenn sie sich im Hoheitsgebiet eines dritten Landes aufhalten, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist.

Darüber hinaus wurde das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament, das sich in der Praxis bereits entwickelt hatte, in den Vertrag aufgenommen. Schließlich verleiht der Vertrag von Maastricht jedem Bürger der Union oder jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht, sich an den europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden.

Im Juli 1995 wurde ich als erster Bürgerbeauftragter vom Europäischen Parlament gewählt. Im September 1995 nahm ich meine Tätigkeit auf. Im April 1996 legte ich meinen ersten jährlichen Tätigkeitsbericht vor, der jedoch nur den Zeitraum vom 27. September 1995 bis zum Ende dieses

Jahres abdeckte. Im April 1997 legte ich meinen zweiten Jahresbericht über das erste vollständige Tätigkeitsjahr 1996 vor. Vom Beginn meiner Amtszeit im Jahr 1995 bis zum 30. Juni 1997 gingen bei mir 1.735 Beschwerden ein. Von den insgesamt registrierten Beschwerden wurden bis zum 30. Juni 1997 1.573 geprüft.

1. DER AUFTRAG DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Der europäische Bürgerbeauftragte prüft im Rahmen seines Auftrags Beschwerden über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe und Institutionen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse. Gemäß Artikel 8d kann sich jeder Bürger der Union an den Bürgerbeauftragten wenden. Dieser kann auch von sich aus Untersuchungen einleiten. In einigen Zu Anfang erschienenen Artikeln über den Europäischen Bürgerbeauftragten wurde behauptet, daß europäische Bürger nur dann eine Beschwerde an den Bürgerbeauftragten richten können, wenn sie persönlich von dem behaupteten Mißstand betroffen sind. Von einer solchen Bedingung ist aber weder in den Artikeln des Vertrages, die den Bürgerbeauftragten betreffen, noch im Statut des Bürgerbeauftragten die Rede. Sie wird jedoch als Voraussetzung für das Petitionsrecht genannt. Deshalb nahmen die Kommentatoren an, daß dies auch eine Voraussetzung für Beschwerden beim Bürgerbeauftragten sei. Es hieß auch, daß es nur natürlich sei, wenn eine solche Bedingung bestünde. Für mich ist schwer zu verstehen, warum eine Einschränkung eines Bürgerrechts angewandt werden sollte, obwohl sie eindeutig nicht vorgeschrieben ist. Die 3 Tatsache, daß diese Bedingung in einem anderen, ähnlichen Fall ausdrücklich verlangt wird, sollte dies noch deutlicher machen.

In diesem Zusammenhang muß betont werden, daß das Recht, sich mit einer Beschwerde an den Bürgerbeauftragten zu wenden, in seiner klassischen Ausprägung, in der es in den Verfassungen der nordischen Länder verankert ist, stets als eine „actio popularis“ verstanden wurde, in dem Sinne, daß es nicht erforderlich ist, von einer Angelegenheit unmittelbar betroffen zu sein, um Beschwerde zu führen. Man kann sogar erfolgreich Beschwerde führen, wenn sich die von der Angelegenheit unmittelbar betroffenen Parteien einer Beschwerde beim Bürgerbeauftragten widersetzen.

2. WAS VERSTEHT MAN UNTER ADMINISTRATIVER TÄTIGKEIT?

Der Vertrag schließt klugerweise den Gerichtshof und das Gericht erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse aus dem Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten aus. An keiner Stelle ist jedoch die Rede von der Europäischen Kommission oder dem Europäischen Rat in Ausübung ihrer Legislativbefugnisse oder vom Europäischen Parlament in Ausübung seiner politischen Funktion. Andererseits ist natürlich klar, daß ein Legislativakt nicht mit einem Verwaltungsakt gleichzusetzen ist. Somit fallen Legislativakte offenbar nicht in den Aufgabenbereich des Bürgerbeauftragten. Die Schwierigkeit im Gemeinschaftszusammenhang besteht darin, daß die gleiche Art von Maßnahmen – Verordnungen und Entscheidungen – sowohl für eindeutig administrative als auch für eindeutig legislative Zwecke eingesetzt werden können. Natürlich besteht auch eine ausgedehnte Grauzone zwischen den beiden Kategorien. Als Grenzfälle, was die Zuordnung betrifft, können beispielsweise Fälle angesehen werden, in denen Machtmißbrauch oder Verletzung von Grundrechten oder Menschenrechten angeführt werden können.

Auf nationaler Ebene dient das klassische Amt des Bürgerbeauftragten dazu, im Auftrag des Parlaments Verwaltungsbehörden, nicht aber die legislative Tätigkeit oder andere politische Tätigkeiten des Parlaments selbst zu überwachen. Obwohl diese Situation nicht ganz mit der europäischen Ebene vergleichbar ist, kann die politische Tätigkeit des Europäischen Parlaments nicht als Verwaltungstätigkeit betrachtet werden. Diese Frage mußte in der Praxis geprüft werden, weil zu Anfang eine Reihe von Beschwerden über eine mögliche Mißwirtschaft des Petitionsausschusses bei der Behandlung von Petitionen beim Bürgerbeauftragten eingingen. Eine dieser Beschwerden wurde sogar von einem Mitglied des Ausschusses eingereicht. Da der Ausschuß ein politisches Organ ist, das sich im Rahmen der politischen Tätigkeit des Parlaments mit Petitionen befaßt, wurden diese Beschwerden als unzulässig erklärt. Im Zusammenhang mit seiner Petitionstätigkeit muß der Ausschuß vom Parlament selbst überwacht werden. Eine vom Bürgerbeauftragten auf eigene Initiative eingeleitete Untersuchung im Zusammenhang mit den Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten wurde ausdrücklich auf Verwaltungsdokumente des Parlaments beschränkt.

3. WAS IST UNTER „MISSTÄNDEN“ ZU VERSTEHEN?

Im ersten Jahresbericht (1995) wurde festgestellt, daß ein Mißstand vorliegt, wenn eine Institution oder ein Organ der Gemeinschaft gegen den Vertrag und aus dem Vertrag abgeleitete Rechtsakte verstößt, oder vom Gerichtshof und dem Gericht erster Instanz erstellte Bestimmungen und Rechtsgrundsätze mißachtet. Der Bürgerbeauftragte muß auch dem Grundsatz von Artikel F des Vertrags von Maastricht Rechnung tragen, wonach die Institutionen und Organe der Gemeinschaft die Grundfreiheiten und Menschenrechte achten. Vieles andere kann ebenfalls den Tatbestand eines Mißstands erfüllen, wie Unregelmäßigkeiten und Versäumnisse der Verwaltung, Machtmißbrauch, Fahrlässigkeit, unerlaubte Handlungen, Unredlichkeit, Versagen oder Unfähigkeit, Diskriminierung, vermeidbare Verzögerungen oder Auskunftverweigerung.

Wie in dem selben Jahresbericht festgestellt wurde, zeigt die Erfahrung der nationalen Bürgerbeauftragten, daß es - zumindest ganz am Anfang - besser ist, nicht zu versuchen, eine starre Definition des Begriffs „Mißstand“ vorzugeben. Ich gehe davon aus, daß die Rechtsprechung der Luxemburger Gerichte und die Literatur über europäisches wie nationales Verwaltungsrecht dem Bürgerbeauftragten bei seiner nicht ganz einfachen Aufgabe, von Fall zu Fall zu entscheiden, wann ein administrativer Mißstand vorliegt, eine verlässliche Orientierung bieten werden.

Wie im Bericht des Petitionsausschusses des Europäischen Parlaments über den jährlichen Tätigkeitsbericht (1996) des europäischen Bürgerbeauftragten vorgeschlagen, nahm das⁶⁰³ Parlament eine Entschließung an, in dem eine klare Definition des Begriffs „Mißstände“ gefordert wurde. Da es keine Möglichkeit einer diesbezüglichen Änderung des EG-Vertrags gibt, habe ich versprochen, daß ich den Begriff in meinem Tätigkeitsbericht für 1997 genauer definieren werde, um dem Parlament und seinem zuständigen Ausschuß die Möglichkeit zu geben, dazu Stellung zu nehmen. Eine wichtige Initiative zur Aufstellung eines Kodex für beispielhafte Verwaltungspraktiken wurde von Herrn Roy PERRY, MdEP, dem Berichterstatter für den Bericht des Petitionsausschusses über seine eigene Tätigkeit im Zeitraum 1996-97⁶⁰⁴ vom Juni 1997, gestartet. Ich hatte die

603 A4-0211/97, Berichterstatter: Nikolaos Papakyriazis

604 A4-0190/97

Möglichkeit, darüber mit dem für Beziehungen zum Bürgerbeauftragten zuständigen Mitglied der Kommission, Frau Anita GRADIN, zu sprechen, die diesen Vorschlag unterstützt. Es wäre eine große Hilfe für mich, wenn mir die nationalen Bürgerbeauftragten aus ihrem Zuständigkeitsbereich gute Beispiele für solche Kodizes vorlegen könnten.

4. KÖNNEN ERMESSENSBEFUGNISSE ÜBERWACHT WERDEN?

Nach Artikel 155 des EG-Vertrags trägt die Kommission Sorge für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. In bezug auf die Mitgliedstaaten ist das Hauptinstrument, mit dem die Kommission ihrer Pflicht als „Hüterin der Verträge“ nachkommt, das Verfahren gemäß Artikel 169, das behördliche Ermittlungen der Kommission vorsieht, welche gegebenenfalls beschließen kann, den Gerichtshof anzurufen.

In den ersten Bemerkungen, die die Kommission dem Europäischen Bürgerbeauftragten zu den sogenannten „Artikel-169-Fällen“ übermittelte, stellte die Kommission fest, daß es bei den vorliegenden Beschwerden um einen Beschluß der Kommission im Hinblick auf Verfahren gemäß Artikel 169 geht, und sie fügte hinzu: „bei dem Beschluß, ... kein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, hat die Kommission ihren Ermessensspielraum genutzt, wie er uneingeschränkt vom Gerichtshof anerkannt wird.“⁶⁰⁵

Darüber hinaus stellte die Kommission fest, daß sie sich „gegenüber den Beschwerdeführern nach den Grundsätzen eines guten administrativen Vorgehens verhalten“ habe. Die Kommission erkennt also an, daß das Verwaltungsverfahren, das zu der Entscheidung führte, in den Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten fällt, der den Auftrag hat, mögliche administrative Mißstände aufzudecken.

In ihren Anmerkungen zur Stellungnahme der Kommission stellten die Beschwerdeführer im Fall der Newbury-Umgehung fest, daß die Bemerkungen der Kommission über ihren Ermessensspielraum der Feststellung gleichkommen, daß sie willkürlich verfahren kann.

In jedem Fall stellt sich aufgrund der in diesem Zusammenhang von der

⁶⁰⁵ Beschwerde 206/27.10.95/HS/UK und andere (Umgehungsstraße in Newbury), 1 Beschwerde 132/21.9.95/AH/EN (Autobahn M40), Jahresbericht 1996, S. 66 und 75. Siehe auch P. Kunzlik und B. Jacobson: „Artikel 169, der Bürgerbeauftragte und das Parlament“, 6. Europäischer Bericht über das Umweltrecht, S. 46

Kommission abgegebenen Erklärungen die Frage, ob die Ausübung von Ermessensbefugnissen vom Bürgerbeauftragten überwacht werden kann. Grundsätzlich geht man natürlich davon aus, daß die einer öffentlichen Behörde übertragenen Ermessensbefugnisse nicht in Frage gestellt werden können, solange sie ordnungsgemäß ausgeübt werden. Bei der Entscheidung über eine Reihe alternativer Lösungen sollte die überwachende Stelle nicht eingreifen. Diese Entscheidungen muß die betreffende Behörde in Übereinstimmung mit ihren Zielen und Prioritäten selbst treffen.

Es sei jedoch daran erinnert, daß Ermessensbefugnisse nicht gleichzusetzen sind mit unumschränkter Entscheidungsmacht. Bei der Ausübung von Ermessensbefugnissen müssen allgemeine Rechtsgrundsätze sorgfältig beachtet werden. Es darf keinen Mißbrauch von Macht, keine diskriminierenden oder willkürlichen Lösungen, keine Verfahrensverstöße und offenkundigen Verstöße gegen die Rechtsvorschriften geben. Für mich steht fest, daß die Frage, ob Ermessensbefugnisse innerhalb des von allgemeinen Rechtsgrundsätzen gebildeten Rahmens ausgeübt wurden oder nicht, sowohl eine von den Gerichten zu prüfende Angelegenheit ist als auch eine Angelegenheit, die in den Aufgabenbereich des Bürgerbeauftragten fällt. Denn bei einem Großteil der alltäglichen Arbeit eines Bürgerbeauftragten geht es darum, zu prüfen, ob die Ermessensbefugnisse der Verwaltung ordnungsgemäß ausgeübt wurden. Es versteht sich auch von selbst, daß der Ermessensspielraum je nach dem Zweck, zu dem er der Behörde zuerkannt wurde, mehr oder weniger beschränkt sein kann. Wo es um die Frage geht, ob in einer Sache der Gerichtshof angerufen werden soll oder nicht, erscheint es zweckmäßig, einen eher breiten Ermessensspielraum zu lassen, wobei dennoch darauf zu achten ist, daß die Ermessensbefugnisse in angemessener und zweckdienlicher Weise ausgeübt werden.

5. WIE STEHT ES MIT DOKUMENTEN AUS DEN BEREICHEN DES DRITTEN PFEILERS?

In der Fachliteratur wurde die Frage, ob der europäische Bürgerbeauftragte außer für Angelegenheiten des ersten Pfeilers auch ein Mandat für Angelegenheiten des zweiten und dritten Pfeilers⁶⁰⁶ hat, unterschiedlich beant-

⁶⁰⁶ Das heißt Titel V und VI des Vertrags über die Europäische Union betreffend die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bzw. die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

wortet. Ich war bisher wenig daran interessiert, mich mit dieser Frage zu befassen, und zwar aus dem simplen Grund, daß es im Bereich dieser Pfeiler bisher keine Tätigkeit der Institutionen oder Organe der Gemeinschaft gibt, die überwacht werden müßte. Ich erinnere daran, daß mein Aufgabenbereich im Vertrag mit „Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft“ umschrieben wird.

Diese Frage wurde überraschenderweise vom Europäischen Rat in einem Fall aufgeworfen, in dem es um den öffentlichen Zugang zu Dokumenten ging. In diesem Fall verlangte der Beschwerdeführer Zugang zu Ratsdokumenten, die den dritten Pfeiler betrafen. Sein Antrag wurde vom Rat gemäß seinem Beschluß über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten⁶⁰⁷ behandelt und zum Teil abgelehnt. In dem Schreiben, das die teilweise Ablehnung enthielt, wurde der Beschwerdeführer über sein Recht informiert, sich mit einer Beschwerde an den Bürgerbeauftragten zu wenden. Als der Beschwerdeführer diesen Vorschlag befolgte, reagierte der Rat jedoch damit, daß er die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten für Angelegenheiten des dritten Pfeilers bestritt.

In der Antwort des Bürgerbeauftragten wurde betont, daß dies nicht die entscheidende Frage sei. Der Beschluß über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten stützt sich auf Artikel 151 des EG-Vertrags. In seiner Entscheidung in der Rechtssache Niederlande gegen Rat⁶⁰⁸ bestätigte der Gerichtshof, daß der Beschluß als Angelegenheit des Gemeinschaftsrechts rechtliche Auswirkungen gegenüber Dritten hat.

Darüber hinaus wurde der Beschluß vom Gericht erster Instanz in der Rechtssache Carvel und Guardian Newspapers gegen Rat⁶⁰⁹ ausgelegt und angewandt. In diesem Fall ging es unter anderem um den Zugang zu Ratsdokumenten betreffend den dritten Pfeiler. In Anbetracht der Beschränkungen, denen die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs durch Artikel L des Vertrags über die Europäische Union unterliegt, hätte das Gericht erster Instanz keine Zuständigkeit für diesen Aspekt der Rechtssache Carvel besessen, wenn der Zugang zu Ratsdokumenten betreffend den dritten Pfeiler selbst eine Angelegenheit des dritten Pfeilers wäre. De facto akzeptierte das Gericht jedoch die Zuständigkeit in diesem Fall.

607 Beschluß des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten - ABl. L 340 von 1993, S. 43.

608 Rechtssache C58/94 Niederlande gegen Rat, [1996] ECR I-2169

609 Rechtssache T-194/94 Carvel und Guardian Newspapers gegen Rat [1995] ECR II-2765. A4-0176/96, Berichtstatterin: Nuala Ahern.

Die ordnungsgemäße Auslegung und Anwendung des Ratsbeschlusses über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ist folglich eine Angelegenheit des Gemeinschaftsrechts und fällt in den Aufgabenbereich des Bürgerbeauftragten.

Der Rat hat nun seine Stellungnahme zu den Beschwerden übermittelt und detaillierte Argumente zur Untermauerung seines Standpunkts angeführt, wonach er die Anfrage des Journalisten im Rahmen seines Beschlusses über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten behandelt habe. Der Rat hat also zugegeben, daß die Behandlung von Anfragen betreffend den Zugang zu Dokumenten eine Frage der Auslegung des Gemeinschaftsrechts und keine Angelegenheit des dritten Pfeilers ist.

6. WANN SOLLTE DER BÜRGERBEAUFTRAGTE SELBST INITIATIV WERDEN?

Die meisten nationalen Bürgerbeauftragten haben das Recht, Untersuchungen in eigener Initiative durchzuführen. In meinem ersten jährlichen Tätigkeitsbericht habe ich meine Ansichten im Zusammenhang mit dem Einsatz dieses wichtigen Instrumentes erläutert. Die Idee dabei war, den Beschwerden Vorrang zu geben und nur dann auf eigene Initiative tätig zu werden, wenn sich dies aufgrund vieler Beschwerden in der gleichen Angelegenheit eindeutig empfiehlt und wenn dadurch die Suche nach möglichen Lösungen und Maßnahmen vereinfacht bzw. effizienter und kohärenter gestaltet werden kann. Diese Haltung wurde im Bericht des Petitionsausschusses über den ersten jährlichen Tätigkeitsbericht⁶¹⁰ als zu passiv bemängelt.

Sie hat dennoch zu einigen Initiativen in grundsätzlichen Fragen geführt.

6.1. Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten

Die erste Initiative betraf die Transparenz der Tätigkeit der Institutionen und Organe der Gemeinschaft. Der Grund für diese Untersuchung war, daß beim Amt des Bürgerbeauftragten eine Reihe von Beschwerden eingegangen war, denen zu entnehmen war, daß das Personal der Institutionen und Organe der Gemeinschaft nicht immer ausreichend instruiert ist, wie mit Dokumentenanfragen umzugehen ist, und daß Dokumente manch-

610 A4-0176/96, Berichterstatteerin: Nuala Ahern.

mal erst mit beträchtlicher Verzögerung zugänglich gemacht werden. Da die Aufgabe des Bürgerbeauftragten zum großen Teil darin besteht, die Beziehungen zwischen den Institutionen und Organen der Gemeinschaft und den europäischen Bürgern zu verbessern, ist eine transparentere europäische Verwaltung eindeutig eine Voraussetzung für Fortschritte in diesem Bereich.

Derzeit gibt es keine Vertragsbestimmungen oder allgemeinen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten regeln. In Erklärung Nr. 17 im Anhang zur Schlußakte des Vertrags von Maastricht wird betont, daß Transparenz den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt.

Der Empfehlung in dieser Erklärung folgend erließen Kommission und Rat ihre eigenen öffentlich verfügbaren Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten in ihrem Besitz.⁶¹¹ Da die übrigen Institutionen und Organe solche Vorschriften bisher nicht erlassen hatten, wandte sich der Bürgerbeauftragte schriftlich an sie, um ihre Stellungnahme in dieser Angelegenheit einzuholen.

Diese in eigener Initiative durchgeführte Untersuchung umfaßte die Gemeinschaftsinstitutionen im Sinn von Artikel 4 des Vertrags (mit Ausnahme des Rates und der Kommission, die bereits solche Vorschriften erlassen hatten); vier durch den Vertrag geschaffene Organe sowie die acht (von zehn) dezentralisierten Gemeinschaftsorgane, die bereits ihre Tätigkeit aufgenommen hatten.⁶¹²

611 Siehe Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und 1 Kommissionsdokumenten, ABl. L 340 von 1993, S. 41; Beschluß des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, ABl. L 340 von 1993, S. 43; Beschluß der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten, ABl. L 46 von 1994, S. 58.

612 Zu den in die Untersuchung einbezogenen Institutionen und Organen gehören: Das Europäische Parlament Der Gerichtshof Der Rechnungshof Die Europäische Investitionsbank Der Wirtschafts- und Sozialausschuß Der Ausschuß der Regionen Das Europäische Währungsinstitut, das Amt für die Harmonisierung im Binnenmarkt, die Europäische Stiftung für Berufsbildung, das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop), die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Europäische Umweltagentur, das Übersetzungszentrum für Organe der Europäischen Union, die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln

Nach einem Meinungsaustausch mit den betreffenden Institutionen und Organen, in dem diese sich alle positiv zu der Initiative äußerten, empfahl der Bürgerbeauftragte im Dezember 1996 vierzehn dieser Einrichtungen, Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten zu erlassen. In der Empfehlung wurde an die Erfordernisse des Gemeinschaftsrechts erinnert, wie sie der Gerichtshof darstellt:

„Solange der Gemeinschaftsgesetzgeber keine allgemeine Regelung über das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten der Gemeinschaftsinstitutionen erlassen hat, müssen die Institutionen die Maßnahmen, die die Behandlung darauf gerichteter Anträge betreffen, aufgrund ihrer internen Organisationsgewalt erlassen, in deren Rahmen sie geeignete Maßnahmen treffen können, um das reibungslose Arbeiten ihrer Dienststellen im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung zu gewährleisten.“⁶¹³

Die meisten Institutionen und Behörden haben inzwischen solche Vorschriften erlassen. Einige von ihnen baten sich wegen der Komplexität dieser Aufgabe mehr Zeit aus; es ist abzusehen, daß sie in Kürze solche Bestimmungen erlassen werden.

Das Europäische Parlament und der Gerichtshof hatten Schwierigkeiten bei der Durchführung dieser Aufgabe, weil sie die Dokumente, die ihre eigentliche - politische bzw. richterliche - Arbeit betreffen, von den Verwaltungsdokumenten trennen mußten. Dem Parlament ist dies gelungen, und es hat inzwischen einschlägige Bestimmungen erlassen. Der Gerichtshof hat mich wissen lassen, daß eine Trennung der Dokumente nicht wirklich sinnvoll ist, da die Rechtssachen betreffenden Dokumente in dieser Hinsicht sowieso viel wichtiger sind. Der Gerichtshof hat jedoch zugesagt, daß er sich in nächster Zukunft mit der Ausarbeitung von Vorschriften betreffend den Zugang zu allen relevanten Dokumenten befassen wird. Ich werde in Kürze mehr darüber erfahren. Die Initiative zur Verbesserung der Transparenz ist die erste, die Gegenstand eines Sonderberichts für das Europäische Parlament sein wird. Dieser soll bis Ende des Jahres vorgelegt werden.

613 Rechtssache C58/94 Niederlande gegen Rat, [1996] ECR I-2169.

6.2. Die Geheimnisse der „Hüterin der Verträge“

Ein weiteres Thema, das Anlaß zu zahlreichen Beschwerden gegeben hat, ist das langwierige und nichtöffentliche Verfahren, das die Kommission anwendet, wenn ein Bürger gegen einen Mitgliedstaat Beschwerde einlegt, weil dieser seinen Verpflichtungen im Rahmen der Verträge nicht nachgekommen ist. Die Kommission hat europäische Bürger zur Beschwerdeführung ermuntert, indem sie im Amtsblatt von 1989⁶¹⁴ ein Formblatt für Beschwerden veröffentlicht hat.

Die vom Bürgerbeauftragten in den (in Abschnitt 4 genannten) „Artikel-169-Fällen“ durchgeführten Untersuchungen führten zu dem Schluß, daß eine allgemeinere Prüfung der Position individueller Beschwerdeführer in dem Verfahren gemäß Artikel 169 zweckmäßig ist. Aus den Beschwerden ging hervor, daß das von der Kommission angewandte Verfahren von den europäischen Bürgern, die der Kommission zum Teil willkürliches und arrogantes Verhalten bei der Behandlung ihrer Beschwerde vorwarfen, als insgesamt ziemlich unbefriedigend empfunden wird. Das Verfahren ist offenbar wenig geeignet, Transparenz in dem Umfang zu gewährleisten, wie sie die europäischen Bürger zunehmend von den Institutionen und Organen der Gemeinschaft erwarten.

Bei der am 15. April 1997 gestarteten Initiative ging es nicht um die mögliche Frage, ob im Rahmen des Gemeinschaftsrechts privaten Beschwerdeführern in dem Verfahren gemäß Artikel 169 weitreichendere Rechte zugestanden werden müßten, sondern es wurde betont, daß die Kommission selbst im Sinne einer vorbildlichen Verwaltungspraxis solche Rechte schaffen könnte. Insbesondere könnte die Kommission, bevor sie ihre endgültige Entscheidung trifft, registrierte Beschwerdeführer auffordern, innerhalb einer bestimmten Frist Bemerkungen zu den von ihr gezogenen Schlüssen zu übermitteln.

Die Kommission hat positiv auf diese Initiative reagiert und sich daran gemacht, an dem Verfahren einige signifikante Änderungen zugunsten der Beschwerdeführer vorzunehmen. Sie scheint bisher jedoch nicht bereit, das Verfahren ganz einsehbar zu machen und die Beschwerdeführer als vollberechtigte Partei anzuerkennen. Dies liegt darin begründet, daß das Verfahren gemäß Artikel 169 traditionell als eine Angelegenheit zwischen der Gemeinschaft und dem betreffenden Mitgliedstaat betrachtet wird.

614 ABl. C 26 von 1989, S. 6

Kürzlich habe ich auch in eigener Initiative eine Untersuchung im Zusammenhang mit der Rechtsgrundlage und der Anwendung von Altersgrenzen in Einstellungsverfahren der Gemeinschaft durchgeführt. Diese Angelegenheit war Gegenstand zahlreicher Beschwerden insbesondere aus den neuen Mitgliedstaaten. Die Rechtstraditionen in dieser Frage sind in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. In einigen Mitgliedstaaten sind Altersgrenzen durch die Verfassung als Altersdiskriminierung verboten. In anderen Staaten sind sie dagegen anerkannt und werden im öffentlichen Dienst häufig angewandt. Anscheinend ändert sich die Einstellung jedoch allmählich zugunsten einer Einschränkung bzw. eines Verbots von Altersgrenzen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, daß in dem die Diskriminierung betreffenden Artikel im Entwurf des Vertrags von Amsterdam das Alter als eine mögliche Ursache für Diskriminierung genannt wird.

7. WAS BRINGT DER VERTRAG VON AMSTERDAM?

Der Entwurf des Vertrags von Amsterdam enthält eine Reihe von Bestimmungen, die die Befugnisse des Europäischen Bürgerbeauftragten betreffen. Nach dem Vertrag von Maastricht umfaßt der sogenannte dritte Pfeiler der Regierungszusammenarbeit die Bereiche Justiz und Inneres. Gemäß dem Vertrag von Amsterdam sollen Asyl- und Einwanderungsfragen in den EG-Vertrag übernommen werden und damit in den Zuständigkeitsbereich des Gerichtshofs und des Europäischen Bürgerbeauftragten fallen. Der neue dritte Pfeiler soll auf polizeiliche und justitiellen Zusammenarbeit im Bereich der Verbrechensbekämpfung beschränkt werden. Artikel K.13 des Vertrags von Maastricht soll durch einen neuen Artikel K.8 ersetzt werden, der etwaige Zweifel hinsichtlich der Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten für die Tätigkeit der Institutionen und Organe der Gemeinschaft im Bereich des dritten Pfeilers beseitigen wird.

Schließlich soll ein neuer Artikel 191 a in den EG-Vertrag aufgenommen werden. In ihm soll das Recht der Bürger auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission unter Berücksichtigung allgemeiner Grundsätze und Beschränkungen zum Schutze privater und öffentlicher Interessen verankert werden. Diese Grundsätze und Beschränkungen sollen vom Rat im Rahmen einer Verordnung festgelegt werden, die zwei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages nach dem Verfahren der Mitentscheidung mit dem Parlament (Artikel 189 b) geschaffen

werden soll. Jede Institution wird interne Vorschriften mit spezifischen Bestimmungen über den Zugang zu ihren Dokumenten erlassen.

Die Einfügung dieses Artikels ist sehr zu begrüßen, obwohl bedauerlich ist, daß seine Bestimmungen nur für die drei genannten Institutionen und nicht für die anderen Institutionen und Organe der Gemeinschaft gelten sollen.

8. REICHEN DIE BEFUGNISSE DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN AUS?

In vielen Kommentaren zum Amt des Europäischen Bürgerbeauftragten wurden Zweifel daran geäußert, ob die Befugnisse des Bürgerbeauftragten ausreichen, um wirksam gegen festgestellte Mißstände vorzugehen. Wiederholt wurde die Frage gestellt, ob der Bürgerbeauftragte nicht auch mit Befugnissen ausgestattet werden sollte, die ihn in die Lage versetzen, eine Institution anzuweisen, ihr Verhalten oder ihre Entscheidung in einem bestimmten Fall zu revidieren, bzw. die Möglichkeit haben sollte, erforderlichenfalls ein Gerichtsverfahren anzustrengen oder einen Beamten gerichtlich zu belangen. Aus diesen Kommentaren könnte man schließen, daß die Befugnisse des Europäischen Bürgerbeauftragten im Vergleich zu denen eines Bürgerbeauftragten auf nationaler Ebene außerordentlich beschränkt sind.

Die Kritik bezog sich weniger auf die Ermittlungsbefugnisse des Europäischen Bürgerbeauftragten als auf seine Möglichkeiten, bei einem festgestellten Mißstand zu reagieren. Das Statut des Bürgerbeauftragten sieht vor, daß der Bürgerbeauftragte in diesen Fällen in drei Schritten vorgehen kann: Erstens sollte er versuchen, im Rahmen einer gütlichen Einigung zwischen der betreffenden Institution bzw. dem betreffenden Organ und dem Beschwerdeführer den Mißstand zu beseitigen und damit dem Anliegen des Beschwerdeführers stattzugeben. Als nächsten Schritt, wenn keine gütliche Einigung erreicht werden kann, sollte er die betreffende Institution bzw. das betreffende Organ unterrichten und ihr bzw. ihm ggf. Entwürfe von Empfehlungen unterbreiten. Die Institution bzw. das Organ müssen ihm innerhalb von drei Monaten eine begründete Stellungnahme übermitteln. Wenn die Empfehlungen nicht akzeptiert werden und keine anderer Lösung zur Behebung des Mißstands gefunden werden kann, kann der Bürgerbeauftragte als letzten Schritt dem Europäischen Parlament und der betroffenen Institution bzw. dem betroffenen Organ einen

Sonderbericht mit möglichen Empfehlungen übermitteln. Dies gibt dem Parlament die Möglichkeit, nach einem Weg zur Lösung des Problems zu suchen. Darüber hinaus ist der Bürgerbeauftragte verpflichtet, die zuständigen nationalen Polizeibehörden zu unterrichten, wenn im Zuge seiner Ermittlungen Straftatbestände aufgedeckt werden, bzw. die betroffene Institution oder das betroffene Organ über die Notwendigkeit zu unterrichten, ein Disziplinarverfahren einzuleiten.

Bisher wurde nicht von allen drei Maßnahmen Gebrauch gemacht. Das Büro des Bürgerbeauftragten hat zwei formale Entwürfe für Empfehlungen vorgelegt, die beide erfolgreich waren. Bisher war es nicht nötig, dem Europäischen Parlament einen Sonderbericht zu übermitteln. Dies ist hauptsächlich auf die positive Haltung zurückzuführen, die die Institutionen und insbesondere die Kommission gezeigt haben. In vielen Fällen wurden direkt zwischen der Institution und dem Beschwerdeführer gütliche Einigungen erzielt, nachdem die Beschwerde zur Stellungnahme übermittelt worden war. Dies schließt natürlich nicht aus, daß es in Zukunft zu Streitigkeiten kommen kann, die die Übermittlung von Sonderberichten an das Europäische Parlament erforderlich machen.

Die Verfahrensbestimmungen im Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten haben es ermöglicht, ein normales zweigeteiltes Verwaltungsverfahren zu schaffen, das den Beschwerdeführern das Recht zugesteht, ihre Ansicht zu den Stellungnahmen darzulegen, die von der betroffenen Institution oder dem betroffenen Organ übermittelt werden. Der einzige bedeutsame Zusatz zu den im Statut beschriebenen Verfahren bestand in der Einführung einer Praxis, derzufolge einige Akten mit einem „kritischen Vermerk“ geschlossen werden können. Dies ist eine traditionelle Praxis in den meisten mir bekannten Büros nationaler Bürgerbeauftragter. Sie wird dann angewandt, wenn es zwar keine Möglichkeit mehr für eine Korrektur der Verwaltungspraxis in einem bestimmten Fall gibt, es aber für die Zukunft nützlich ist, deutlich zu machen, was in einer bestimmten Situation unter guter Verwaltungspraxis zu verstehen ist. Natürlich darf der betreffende Verstoß weder schwerwiegender Natur sein noch grundsätzliche Fragen berühren.

Bezogen auf die europäische Ebene sollte natürlich hinzugefügt werden, daß eine gütliche Einigung oft nicht möglich ist, weil die Umstände, in der sie möglich gewesen wäre, nicht mehr gegeben sind. Die Einführung eines kritischen Vermerks bedeutet auch, daß der Europäische Bürgerbeauf-

tragte nicht gezwungen ist, zu häufig von dem Verfahren der formalen Empfehlungsentwürfe Gebrauch zu machen. Eine allzu häufige Anwendung dieser Alternative, die immerhin ein wenig den Charakter einer Sanktion hat, könnte nämlich bedeuten, daß sie viel von ihrer Wirkung einbüßt.

Ich glaube, daß die Annahme, daß nationale Bürgerbeauftragte normalerweise weitreichendere Befugnisse haben als die, über die der Europäische Bürgerbeauftragte derzeit verfügt, falsch ist. So sind beispielsweise die Befugnisse des dänischen Ombudsmanns, der als Vorbild für viele der nationalen Ombudsmann-Ämter wie auch für das Amt des Europäischen Bürgerbeauftragten gedient hat, im wesentlichen die gleichen wie die des Europäischen Bürgerbeauftragten, nämlich das Recht, Stellung zu beziehen, Empfehlungen auszusprechen und Bericht zu erstatten.

In einer demokratischen Gesellschaft, die sich zum Grundsatz einer transparenten und verantwortlichen öffentlichen Verwaltung bekennt, hat sich dies als ausreichend erwiesen. Von allen mir bekannten Ombudsmann-Systemen sehen nur die Systeme in Schweden und Finnland eindeutig weitreichende Befugnisse vor, einschließlich des Rechts, über die Einleitung eines Gerichtsverfahrens zu beschließen oder Staatsbeamte gerichtlich zu belangen. Aber selbst dort wird von diesen Befugnissen nur sehr wenig Gebrauch gemacht, da das Rollenverständnis des Bürgerbeauftragten sich allmählich gewandelt hat und er heute mehr als Schlichter statt als strafende Instanz angesehen wird. Warum sollte man diese Entwicklung auf europäischer Ebene umkehren?

Ich habe zumindest bisher die Erfahrung gemacht, daß innerhalb der Institutionen und Organe der Gemeinschaft die Bereitschaft besteht, für eine transparentere, verantwortlichere und für Änderungen aufgeschlossene Verwaltung zu sorgen. Auch wenn die Zukunft zeigen sollte, daß ich Unrecht habe, glaube ich nicht, daß mehr Disziplinar- oder Strafbefugnisse für den Bürgerbeauftragten an der Situation etwas grundlegendes ändern könnten. Ich denke, daß es in diesem Fall um die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Bürgern so schlecht bestellt wäre, daß dem Problem mit Disziplinarmaßnahmen allein nicht beizukommen wäre.

9. IST DER ZUSTÄNDIGKEITSBEREICH DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN ZU BEGRENZT?

In dem ursprünglichen spanischen Vorschlag, der im Rahmen der Verhandlungen vorgelegt wurde, die zum Vertrag von Maastricht führten, war auch vorgesehen, daß der Europäische Bürgerbeauftragte die Anwendung der Rechte der europäischen Bürger auf nationaler Ebene überwachen sollte. In dem in Maastricht angenommenen Kompromiß, der sich auf einen Vorschlag Dänemarks⁶¹⁵ stützte, wurde der Zuständigkeitsbereich des 1 Bürgerbeauftragten auf mögliche Mißstände bei der Tätigkeit der Institutionen und Organe der Gemeinschaft beschränkt.

Von den bisher eingegangenen Beschwerden fallen mehr als 60% offensichtlich nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bürgerbeauftragten, zumeist, weil sie die Tätigkeit nationaler Behörden betreffen. Dieses Problem wurde wie folgt angegangen: zum einen hat das Amt des Bürgerbeauftragten eine gezielte Informationskampagne gestartet, mit der diejenigen Bürger und Unternehmen angesprochen werden sollten, die möglicherweise Grund haben, sich über die Tätigkeit der Institutionen und Organe der Gemeinschaft zu beschweren. Zum anderen wurde eine enge und flexible Zusammenarbeit mit den nationalen Bürgerbeauftragten und ähnlichen Einrichtungen eingeleitet, um zu gewährleisten, daß in allen Fällen eine kompetente Einrichtung verfügbar ist, die sich etwaiger Beschwerden im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftsrecht annehmen kann, sei es auf europäischer wie auf nationaler Ebene.

Heute gibt es in 12 Mitgliedstaaten Ombudsmann-Ämter. Zuletzt wurden auf nationaler Ebene solche Ämter in Belgien, wo vor kurzem zwei Bürgerbeauftragte auf Bundesebene gewählt wurden, und Griechenland eingerichtet, wo das Gesetz zur Einsetzung eines Bürgerbeauftragten vom Parlament im April verabschiedet wurde. Deutschland und Luxemburg haben Petitionsausschüsse auf nationaler Ebene. In Italien gibt es nur regionale und kommunale Bürgerbeauftragte. Eine Gesetzesinitiative zur Schaffung eines nationalen Amtes des Bürgerbeauftragten hatte im römischen Parlament bisher keinen Erfolg.

Wie Sie sich erinnern werden, trafen die nationalen Bürgerbeauftragten und Vertreter ähnlicher Institutionen im letzten September mit Vertretern von Gemeinschaftsinstitutionen zu einem Seminar in Straßburg zusam-

615 CONF-UP 1777/91, 21. März 1991

men, um die Zusammenarbeit bei der Überwachung des Gemeinschaftsrechts auf nationaler Ebene zu erörtern. Im Rahmen dieser Veranstaltung wurde beschlossen, Verbindungsbeamte in jedem Amt zu ernennen, die mit der Verwirklichung der praktischen Zusammenarbeit betraut werden sollten. Der Aufbau dieses Netzes wurde 1996 abgeschlossen.

Am 23. und 24. Juni 1997 wurde für die Verbindungsbeamten in Brüssel ein Seminar abgehalten, auf dem Fragen des Gemeinschaftsrechts und der weiteren Zusammenarbeit erörtert wurden. Die positive Einstellung, die Sie bei dieser Zusammenarbeit gezeigt haben, war für mich und die betroffenen Gemeinschaftsinstitutionen sehr ermutigend. Ich hoffe, daß diese Zusammenarbeit dazu beitragen wird, daß die Rechte der europäischen Bürger in den Mitgliedstaaten lebendige Wirklichkeit werden.

Quelle: www.euro-ombudsman.eu.int/FORM/DE/form.htm

6. 3. 3. Formblatt für Eingaben

Der Europäische Bürgerbeauftragte
BESCHWERDE ÜBER MISSTÄNDE

1.

2. Welche Institution oder welches Organ der Europäischen Gemeinschaft ist Gegenstand

der Rat der Europäischen Union	<input type="checkbox"/>	der Ausschuß der Regionen	<input type="checkbox"/>
das Europäische Parlament	<input type="checkbox"/>	der Europäische Währungsinstitut**	<input type="checkbox"/>
der Rechnungshof	<input type="checkbox"/>	die Europäische Investitionsbank	

* mit Ausnahme in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse

**die Europäische Zentralbank (ab 1. Januar 1999)

3. Über welche Entscheidung / welchen Sachverhalt wollen Sie sich beschweren? Wann erhielten Sie hierzu Kenntnis? Anlagen beifügen (gegebenenfalls).

4. Welches sind die Gründe für Ihre Beschwerde? Anlagen beifügen (gegebenenfalls). Aus welchen Gründen reichen Sie Beschwerde ein und was ist Ihr Klagebegehren?

5. Welche verwaltungsmäßigen Schritte haben Sie bereits gegenüber der betroffenen Organ oder dem betroffenen Institution der Europäischen Gemeinschaft unternommen?

6. Für den Fall, daß sich Ihre Beschwerde auf ein Arbeitsverhältnis mit den Gemeinschaftsorganen bzw -institutionen bezieht: Haben Sie den internen Verwaltungsrechtsweg erschöpft, im besonderen den gemäß Art. 90 Abs. 1,2 des Beamtenstatuts? Wenn ja, sind Bearbeitungsfristen für die Organe bereits abgelaufen?

7. War der Gegenstand Ihrer Beschwerde bereits Anlaß für eine Gerichtsentscheidung oder ist er vor einem Gericht anhängig?

8. Sind Sie damit einverstanden, daß Ihre Beschwerde an eine sonstige (europäische oder nationale) Behörde weitergeleitet werden kann, falls der Europäische Bürgerbeauftragte der Auffassung ist, daß er nicht befugt ist, sich mit ihr zu befassen?

Datum und Unterschrift:

Zur Beachtung:

1. Bitte beachten Sie, daß der Europäische Bürgerbeauftragte grundsätzlich Beschwerden öffentlich behandelt. Eine vertrauliche Bearbeitung kann beantragt werden.
2. Bitte schicken Sie nur die erforderlichen Kopien der relevanten Dokumente, um die vorläufige Untersuchung Ihrer Beschwerde zu unterstützen.

Der Europäische Bürgerbeauftragte 1 avenue du Président Robert Schuman B.P. 403 F-67001

Quelle: Der Europäische Bürgerbeauftragte. Jahresbericht 1997S. 345-349

6. 3. 4. Statistiken zum Eingabenaufkommen

ANHANG	345	346	ANHANG
ANHANG A: STATISTISCHE ANGABEN ZUR TÄTIGKEIT DES EUROPÄISCHENBÜRGERBEAUFTRAGTEN 1997			
A. 1997 ANHÄNGIGE FÄLLE			
1. Gesamtzahl der Fälle vom 1.1.1997-31.12.1997	1.412		
*Am 31.12.1996 noch nicht abgeschlossene Beschwerden und	227 ¹		
*1997 eingegangene Beschwerden	1.181		
*Neue eigene Initiativen des Europäischen Bürgerbeauftragten	4		
2. Prüfung der Zulässigkeit/Nichtzulässigkeit abgeschlossen	97%		
3. Klassifizierung der Beschwerden			
a) Gemäß dem Mandat des Europäischen Bürgerbeauftragten			
*innerhalb des Mandats: 368 (27%)			
*außerhalb des Mandats: 998 (73%)			
Gemäß dem Mandat des Europäischen Bürgerbeauftragten			
<p>innerhalb des Mandats: 368 (27%) außerhalb des Mandats: 998 (73%)</p>			
		b) Gründe für letzteres	
		*nicht autorisiert 10	
		*nicht gegen eine gemeinschaftliche Institution oder ein gemeinschaftliches Organ 946	
		*keinen Mißstand in der Verwaltungspraxis betreffend 42	
		c) Analyse der Beschwerden im Rahmen des Mandats	
		Zulässige Beschwerden	
		*Untersuchungen eingeleitet 196	
		*Keine Veranlassung für Untersuchungen 34	
		– anhängig bzw. wird derzeit vom Petitions ausschuß geprüft 17	
		– andere: 17	
		Unzulässige Beschwerden	
		Unzulässig, da:	
		* Verfasser/Gegenstand nicht ersichtlich 48	
		* Frist überschritten 4	
		* Keine vorherigen Schritte bei der Verwaltung 64	
		* Ist bei Gericht anhängig oder wurde entschieden 17	
		* Interne Rechtsmittel bei Personalangelegenheiten nicht ausgeschöpft 5	
		B. UNTERSUCHUNGEN EINGELEITET: 200	
		(196 zulässige Beschwerden und 4 Eigeninitiativen des Europäischen Bürgerbeauftragten)	
		1. Von Untersuchungen betroffene Organe oder INSTITUTIONEN¹	
		<p>Europäische Kommission 163 (80%) Europäisches Parlament 18 (9%) Rat der Europäischen Union 14 (7%) Sonstige 8 (4%)</p>	
		- Wirtschafts- und Sozialausschuß: 3 - Europäische Umweltagentur: 1 - Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln: 1 - Gerichtshof: 1 - Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft: 1 - Amt für die Harmonisierung im Binnenmarkt: 1	
¹ Davon zwei Initiativuntersuchungen des Europäischen Bürgerbeauftragten und 106 zulässige Beschwerden		¹ Einige Fälle betreffen 2 oder mehrere Organe oder Institutionen	

ANHANG

347

2. Art der behaupteten Mißstände¹

	Fehlen oder Verweigerung von Information, Transparenz 60 (25%)
	Diskriminierung 42 (17%)
	Verfahren, Recht auf Verteidigung 32 (13%)
	Ungerechte Behandlung: Machtmißbrauch 23 (9%)
	Vermeidbare Verzögerungen 22 (9%)
	Fahrlässigkeit 22 (9%)
	Verstoß gegen Verpflichtungen (Artikel 169) 20 (8%)
	Rechtliche Fehlentscheidung 14 (6%)
	Sonstige Mißstände 9 (4%)

¹ In einigen Fällen werden zwei Arten von Mißständen behauptet

348

ANHANG

C. GESAMTZAHL DER ENTSCHEIDUNGEN ÜBER DEN ABSCHLUSS EINES BESCHWERDEVORGANGS ODER DIE BEENDIGUNG EINER UNTERSUCHUNG: 1.271

1. Beschwerden außerhalb des Mandats	998
13 Beschwerden wurden an das Europäische Parlament,	
3 an nationale Bürgerbeauftragte,	
1 als Petition an das nationale Parlament weitergeleitet, und	
490 Beschwerdeführern wurde geraten, eine andere Stelle zu kontaktieren:	
* Nationaler/regionaler Bürgerbeauftragter oder Petition an das Parlament	254
* Petition an das Europäische Parlament	86
* Europäische Kommission	76
* Gerichtshof	1
* Sonstige	73
2. Beschwerden innerhalb des Mandats, doch unzulässig	138
3. Beschwerden innerhalb des Mandats, zulässig, aber kein Anlaß für Untersuchung	34
4. Untersuchung abgeschlossen mit begründeter Entscheidung ¹	10 ²
* Kein Mißstand ermittelt	59 ²
* Mit einer kritischen Anmerkung an die betreffende Institution weitergeleitet	21
* Vom Organ beigelegt	16
* Gütliche Einigung	3
* Sonderbericht	1
* Vom Beschwerdeführer zurückgezogen	2
* Sonstige	6 ³

¹ Eine Untersuchung kann aus einem oder mehreren der folgenden Gründe abgeschlossen werden.

² Zwei davon sind Untersuchungen auf eigene Initiative.

³ Drei sind beendet, da juristische Schritte eingeleitet wurden; drei sind abgeschlossen, da nach dem Beginn der Untersuchung Fakten zum Vorschein kamen, die belegten, daß die Beschwerde unzulässig war.

ANHANG

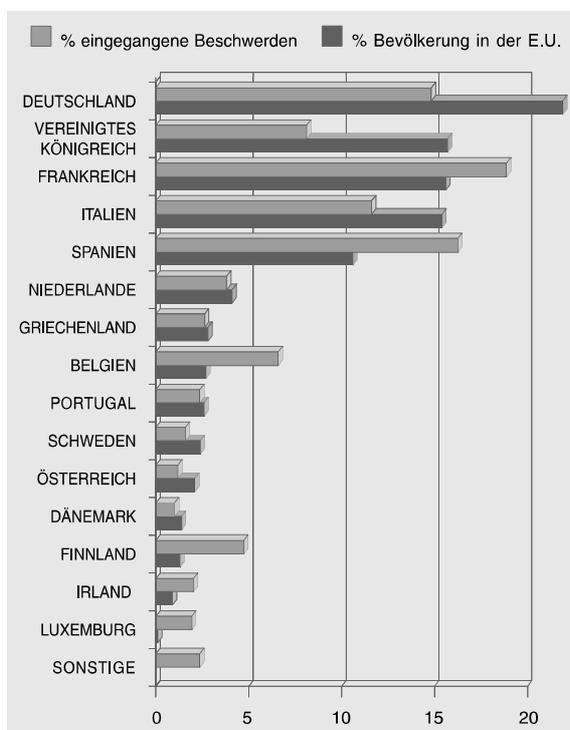
349

D. INFORMATION BETREFFEND DIE 1997 EINGEGANGENEN BESCHWERDEN (1.181 BESCHWERDEN)

1. Beschwerdeführer

* Direkt an den Europäischen Bürgerbeauftragten gerichtet	1.162
- von einzelnen Bürgern	1.067
- von Unternehmen	38
- von Vereinigungen	57
* Von einem Mitglied des Europäischen Parlaments zugeleitet	17
* An den Europäischen Bürgerbeauftragten überwiesene Petitionen	2

2. Geographischer Ursprung der Beschwerden



6. 4. Quellenverzeichnis

6. 4. 1. Verwendete Literatur

Auf der 18. Sitzung des Staatsrates der DDR beschlossen: Erlaß d. Staatsrates der DDR über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger, in: Sozialistisch Demokratie, 48/1969, S. 3-9.

Eine Million, in: Neues Deutschland 9.12.1966, S. 3.

Eingabenarbeit – fester Bestandteil staatlicher Leistungstätigkeit. Zur Arbeit mit den Eingaben der Bürger beantwortet der 1. stellv. D. Vors. D. Rates d. bez. Leipzig, Karl Zimmermann, Fragen der Redaktion, in: Organisation, 2/1978, S. 7.

Eingabenrecht für Soldaten?, in: Volksarmee, 29/1981, S. 3.

Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Eingaben der Bürger und die Bearbeitung durch die Staatsorgane, in: Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 3/1961, S. 7-9.

Erlaß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger vom 20. November 1969, in: Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 13/1969, S. 239-244.

Funktion des Petitionsrechtes. Mithilfe des Volkes an der Gesetzgebung, in: Das Parlament, 2/1957, S. 2.

Gesetz der örtlichen Organe der Staatsmacht (GÖS), in: GBl. I., Nr. /1957, S. 165 f.

Gesetz über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger - Eingabengesetz - vom 19. Juni 1975, in: Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 26/1975, S. 461-462.

Gesetz über die Neufassung von Regelungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen staatlicher Organe vom 24.6.1971, in: GBl. Nr. I, 2/1971, S. 49-56.

Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR, in: GBl. Nr. 99/1952, S. 613.

Gesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zur Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen vom 14. Dezember 1988, in: GBl. I 28/1988, S. 327.

Neue Eingabenordnung. Probleme sollen an Ort und Stelle geklärt werden, in: Volksstimme (Magdeburg), 13.9.1983, S. 5.

Staatsratserlaß über die Eingaben der Bürger, in: ND vom 28.2.1961, S. 1.

Verordnung über die Prüfung von Vorschlägen und Beschwerden der Werktätigen. Vom 6. Februar 1953, in: Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 19/1953, S. 265-267.

Verordnung zur Veränderung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Bezirken und Kreisen, in: GBl. I, 5/1955, S. 56.

Merkbuch für Mitarbeiter staatlicher Organe, Handel und Versorgung, Berlin 1954 (Aufbau Schriftenreihe).

Zur Effektivität der Kontrolle im sozialistischen Staat. Ergebnisse des 5. Rundtischgespräches von Verwaltungsrechtswissenschaftlern der UdSSR und der DDR, Potsdam-Babelsberg 1981, in: Aktuelle Beiträge der Staats- und Rechtswissenschaft, Heft 242.

Die Gewährleistung der soz. Gesetzlichkeit durch die Organe des Staatsapparates. Beiträge des 12. Rundtischgespräches von Verwaltungswissenschaftlern der UdSSR und der DDR., Potsdam 1987, in: Aktuelle Beiträge der Staats- und Rechtswissenschaft, Heft 344.

Verfassungen deutscher Länder und Staaten. Von 1816 bis zur Gegenwart, Berlin 1989.

Inventar der Befehle des Obersten Chefs der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMaD) 1945 – 1949, München-New Providence-London-Paris 1995 (Texte und Materialien zur Zeitgeschichte, Bd. 8).

Petitionswesen Mecklenburg-Vorpommern. Zur Arbeit des Petitionsausschusses des Landtages Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 1997, Schwerin 1998.

Altenhain, Gustav Adolf, Das Petitionsrecht in Bund und Ländern, Diss. Köln 1952.

Ballhaus, Edmund, Die Paragrafenreiter. Haarsträubende Erlebnisse mit dem Amtsschimmel, Frankfurt am Main 1998.

Banse, Werner, Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/1973, S. 171-174.

Baring, Martin (Hg.), Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit, Festschrift, Berlin, Köln 1963.

Becker, Karl, Die Entwicklung des Petitions- und Beschwerderechts in ausländischen und deutschen Verfassungen bis zum Jahre 1848, Diss. Greifswald 1913.

Bernet, Wolfgang, Eingabe als Ersatz für Rechte gegen die Verwaltung in der DDR, in: Kritische Justiz 2/1990, S. 153-161.

Bernet, Wolfgang, Verwirklichung der sozialistischen Gesetzlichkeit in der staatlichen Leitung durch Rechtsmittel, in: Staat und Recht, 2/1980, S. 13-23.

Bernet, Wolfgang, Wirksamkeit von Rechtsmittelverfahren in der staatlichen Leitung, in: Staat und Recht, 5/1981, S. 732-741.

Bernet, Wolfgang, Zur landes- und kommunalrechtlichen Entwicklung in der DDR, in: Recht in Ost und West, 2/1991, S. 33-41.

Bernet, Wolfgang, Staatliche Leitung und Sicherung der Bürgerrechte., Diss. Jena 1978.

Bernet, Wolfgang, Gerichtliche Nachprüfbarkeit von Verwaltungsakten für die DDR?, in: Bürger im sozialistischen Recht, Jena 1983, S. 48-62.

Bernet, Wolfgang/Schöwe, Axel/Schüler, Richard, Volksvertretung und Gesetzlichkeit. Für effektivere Verwirklichung des Eingabenrechts!, in: Neue Justiz, 7/1988, S. 282-284.

Bernet, Wolfgang/Schöwe, Axel/Schüler, Richard, Funktion, Gestaltung und Wirksamkeit des Verwaltungsverfahrensrecht in der DDR, in: Staat und Recht, 3/1986, 1986, S. 612-622.

Bernheier, Kurt/Karsten, Herbert, Die weitere Verbesserung der Versorgung der Bevölke-

rung mit Konsumgütern und die Erhöhung der volkswirtschaftlichen Effektivität durch Vervollkommnung der Zusammenarbeit in Industrie und Handel, Diss. Berlin 1978.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hg.), Staatsrecht und Staatsrechtlehre im Dritten Reich, Heidelberg 1985.

Bönninger, Karl/Schönrath, Traute, Beschwerderecht - Instrument zur Wahrung der Rechte der Bürger und zur weiteren Verbesserung der staatlichen Leitungstätigkeit, in: Staat und Recht, 1/1972, S. 20-33.

Bornhak, Conrad, Das Petitionsrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts 16/1901, S. 403-424.

Bosl, Karl, Die Geschichte der Repräsentation in Bayern. Landständische Bewegung, landständische Verfassung, Landesauschuß und altständische Gesellschaft, München 1974.

Bourdieu, Pierre, Volk und intellektuelle Hybris, in: Freibeuter 49/1991, S. 27-34.

Boyens, John, Politische Petitionen und Petitionsbewegung im schleswig-holsteinischen Verfassungskampf. F. Chr. Dahlmann bis Uwe Jens Lorsen (1815-1839). Das nationale Volksproblem und die deutsche Bewegung Schlesiens, Neumünster 1944.

Breßlau, Harry, Handbuch der Urkundenlehre für Deutschland und Italien, Bd. 2, Berlin 1958.

Brunner, Georg, Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands, Köln 1972.

Brunner, Georg, Die Verwaltung in der SBZ und DDR, in: Jeserich, Kurt, G. A., Pohl, Hans, Unruh, Georg-Christoph von (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987, S. 1218-1283.

Büro des Präsidiums des Nationalrates der Nationalen Front, Leitfaden für die Bearbeitung von Anfragen, Wünschen und Beschwerden aus der Bevölkerung, o.O. 1951.

Capallo, Manfred (Hg.), Eingaben: Bürger gestalten Kommunalpolitik mit, Berlin 1989.

Chassein, Joachim, Beschwerdebriefe über Lärm. Einfluss der Reizsituation auf das Abfassen von Beschwerdebriefen, Pfaffenweiler 1991.

Conze, Werner/Zorn, Wolfgang (Hg.), Forschungen zur deutschen Sozialgeschichte (Bd. 6): Die Protokolle des Volkswirtschaftlichen Ausschusses der Deutschen Nationalversammlung 1848 / 49: mit ausgewählten Petitionen, Boppard am Rhein 1992.

Dawidowicz, Wazlaw, Eingaben und Beschwerden als Waffe im Kampf gegen den Bürokratismus im Verwaltungsapparat, in: Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst, 8/1953, S. 240-255.

Dennewitz, Bodo, Verwaltung und Verwaltungsrecht, Wien 1944.

Der Staatsrat der DDR (Hg.), Eingaben der Bürger – eine Form der Verwirklichung des Grundrechtes auf Mitbestimmung und Mitgestaltung. Materialien der 18. Sitzung des Staatsrates der DDR am 20. November 1969, Berlin 1969.

Der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik (Hg.), Eingaben der Bürger – eine

Form der Mitarbeit an der Leitung unseres Staates. Zum Erlaß des Staatsrates über die Eingaben der Bürger und der Bearbeitung durch die Staatsorgane, Berlin 1961 (Schriftenreihe des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik Nummer 7/1961).

Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Petitionsausschuß: Kurzprotokoll Deutscher Bundestag, Petitionsausschuß, Bonn 1989.

Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.), Der Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages. Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag im Jahre 1989. Tätigkeitsbericht 1989 mit Plenardebatte am 20. Juni 1990, Bonn 1990.

Dieckmann, Johannes, Die gegenwärtigen Länderverfassungen in Deutschland vergleichend betrachtet. Stenografische Niederschrift des Berichtes auf der 4. Sitzung des Deutschen Volksrates am 25. Mai 1948, Berlin 1948.

Dieckmann, Karl, Verwaltungsrecht. Ein Hand- und Lehrbuch, Herford 1937.

Eitel, Walter, Das Grundrecht der Petition gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes, Diss. Tübingen 1960.

Ellinger, Johannes, Schaefer, Lange, Eingabenarbeit. Bestandteil der Leitungstätigkeit, Berlin 1971.

Ellwein, Thomas W. / Görlitz, Axel, Gesetzgebung und politische Kontrolle, Stuttgart 1967.

Engler, Wolfgang, Die Ostdeutschen. Kunde von einem verlorenen Land, Berlin 1999.

Falck, Niels Nicolaus, Das Recht der Petition, in: Kieler Blätter II 1816, S. 341 f.

Feige, Gerhard/Schulze, Gerhard, Rundtischgespräch zu Fragen des Verwaltungsrechts un der staatlichen Leitung, in: Staat und Recht, 2/1976, S. 687-695.

Fiedler, Elisabeth, Sprachlich-stilistische Anforderungen an das Bearbeiten von Wortmeldungen von Werktätigen, in: Theorie und Praxis des sozialistischen Journalismus. 15/1987, Heft 2, S. 93-95.

Fleiner, Fritz, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Zürich 1939.

Franz, Günther, Staatsverfassungen. eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung, Darmstadt 1975.

Fricke, Karl Wilhelm, Die Meinung der Eingemauerten. Was Leserbriefe in der Zonenpresse verraten, in: Rheinischer Merkur 38/21.9.1962, S. 2.

Fricke, Karl Wilhelm, Eingabengesetz der DDR, in: DLF, 20.10.1975, 21.40 Uhr, S. 23.

Gamber, Dieter, Das Recht der Petition an den Landtag von Baden-Württemberg: Probleme der parlamentarischen Praxis, Freiburg (Breisgau) 1988.

Geisel, Karl, Die kurhessische Petition an die Frankfurter Nationalversammlung 1848, in: Zeitschrift des Vereins für hessische Geschichte und Landeskunde 81/1970, S. 119-179.

Gerlach, Manfred, Herz, Verstand und Sachkenntnis. Erfahrungen mit dem Erlaß des Staatsrates über die Eingabenbearbeitung – Anregungen für die journalistische Praxis, in: NDP 3/1964, S. 5.

- Gerlach, Manfred, Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Staat weiter festigen, in: Sozialistisch Demokratie, 48/1969, S. 12-16.
- Glaser, Barney und Anselm Strauss, The Discovery of Grounded Theory, Strategies for Qualitative research, 1967.
- Görlitz, H. / Lange, E. / Petzold, S. / Schaefer, O., Wissenschaftliche Leitungstätigkeit und Eingaben, Berlin 1965.
- Gold, Heinz, Erfahrungen bei der Anwendung des ZGB in der Praxis, in: Neue Justiz, 8/1984, S. 325-326.
- Gotsche, Otto, Einschätzungen vor dem Ministerrat durch die ZKK, in: Demokratischer Aufbau 17/1961.
- Gotsche, Otto, Zum Erlaß des Staatsrates der DDR über die Eingaben der Bürger und die Bearbeitung durch die Staatsorgane, in: Demokratischer Aufbau 8/1961.
- Graf, Karin, Die Behandlung von Verbraucherbeschwerden in Unternehmen, Berlin 1990.
- Grunert, Brigitte, Der Bürger und sein Petitionsrecht. eine kurzgefasste Darstellung der Geschichte, Verfahrensweise und Praxis des Petitionsrechts (Eingaben und Beschwerden), Berlin 1979.
- Hafemann, Wilhelm, Die gesellschaftliche Funktion des Eingaberechts und ihre Verwirklichung im Prozeß der wissenschaftlichen Führungstätigkeit im sozialistischen Industriebetrieb, Diss. Potsdam-Babelsberg 1966.
- Haupt, Erich, Das Petitionsrecht (Eingaberecht), Diss. Breslau 1927.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, Grundlinien der Philosophie des Rechts, Berlin 1956.
- Heyen, Erk V./Rautenberg, Mathias, Verwaltungsgeschichte der DDR. Hinweise zu Literaturstand und Archivlage, in: Bilder der Verwaltung. Memoiren, Karikaturen, Romane, Architektur. Hrsg. v. dems. u.a., Baden-Baden 1994, S. 299-318.
- Hönl, Karl, Die Eingaben der Werktätigen als Mittel der Demokratisierung der Arbeitsweise des Staatsapparates, in: Staat und Recht 6/1953, S. 708 f.
- Hoffmann, Achim, Die Erfolgskontrolle von Beschwerdemanagement-Systemen. Theoretische und empirische Erkenntnisse zum unternehmerischen Nutzen von Beschwerdeabteilungen, Frankfurt am Main; Bern; New York; Paris 1991.
- Hoffmann, Diether H., Das Petitionsrecht, Diss. Frankfurt am Main 1959.
- Hofmann, Joachim, Das Verbot der Reformatio in peius im Beschwerdeverfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit, Frankfurt am Main; Bern; New York; Paris; Wien 1992.
- Homann, Heinrich, Das Neue in der Eingabenbearbeitung, in: Sozialistische Demokratie, 22.6.1962, S. 3.
- Hosel, Dieter/Schulze, Gerhard, Zu den Aufgaben des Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft der DDR, in: Die Aufgaben und die Verantwortung der sozialistischen Staatsmacht für die Verwirklichung der Beschlüsse des VIII. Parteitages der SED, Potsdam-Babelsberg 1973, S. 178-194 (Aktuelle Beiträge der Staats- und Rechtswissenschaft, Heft 242).

Hübner, Peter, Konsens, Konflikt und Kompromiss. Soziale Arbeiterinteressen und Sozialpolitik in der SBZ/DDR 1945-1970, Berlin 1995.

Hüfner, Karl, Artikel 126. Petitionsrecht (Bitt- und Beschwerderecht), in: Nipperday, Hans Carl (Hg), Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung, Bd. II: Art. 118 - 142, Berlin 1930, S. 177-178.

Husen, Paulus van, Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern, Württemberg-Baden und Hessen, Stuttgart 1947.

Huß, Conrad Johann Heinrich, Bemerkungen über Petitionen mit besonderer Rücksicht auf den Bauernstand, Kiel 1816.

Kälin, Walter, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie. Funktionen der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1987.

Kellner, Horst, Zivilprozeßrecht, in: Heuer, Uwe-Jens (Hg.), Die Rechtsordnung der DDR, Anspruch und Wirklichkeit, Baden-Baden 1995, S. 543-.

Kempf, Udo, Der Petitionsausschuß als ausreichendes Kontrollorgan?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44/1973, S. 27-29.

Kempf, Udo/Uppendahl, Herbert (Hrg.), Ein deutscher Ombudsman. Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigungen von Petitionsinstanzen in Europa und Nordamerika, Opladen 1986.

Kumpf, Johann Heinrich, Petitionsrecht und öffentliche Meinung im Entstehungsprozeß der Paulskirchenverfassung 1848, 49, Frankfurt am Main, Bern, New York 1983. (Rechtshistorische Reihen Bd. 29).

Kirchenheim, Arthur v., Einführung in das Verwaltungsrecht. Nebst Grundriss, Stuttgart 1885.

Kleinert, Kurt, Eingaben – Instrument der Mitarbeit der Bürger, in: Neue Justiz, 10/1984, S. 393-395.

Klemm, Werner/Naumann, Manfred, Zur Arbeit mit den Eingaben der Bürger, Berlin 1977.

Klute, Wilfried, Rhetorik im Alltag: Kommunikationsmittel Leserbrief. Grundriß einer Leserbrief-Didaktik, in: Diskussion Deutsch. 82/1985, S. 189-207.

Köhler, Dieter, Die Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte in der bayerischen Verfassung von 1818, Diss. München 1965.

Köhler, Manfred, Die nationale Petitionsbewegung zu Beginn der Revolution 1848 in Hessen. Eingaben an das Vorparlament und an den Fünfzigerausschuß aus Hessen (März bis Mai 1848), Darmstadt 1985.

Kolbe, G., Zur Wertermittlung von Eingaben, in: Archivmitteilungen 4/1967, S. 142-143.

Korinek, Karl, Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1977.

Kowalczuk, Ilko-Sascha, Artikulationsformen und Zielsetzungen von widerständigem Verhalten in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft, in: Materialien der Enquete-Kommission "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,

Frankfurt am Main 1994, S. 1203-1284.

Krüger, Wolfgang, Die Stellung und Funktion des Eingabenrechts im LPG-Rechtsverwirklichungsprozesses, Berlin, Humboldt-Universität 1988.

Kühnau, Karl-Heinz, Zur Funktion der Eingaben bei der Stärkung der soz. Staatsmacht und Entfaltung der soz. Demokratie. Probleme der Behandlung der Eingaben in der Arbeiter- und Bauerinspektion bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Soz. in der DDR, Diss. Berlin 1969.

Kuhn, Hans Rudolf, Der vorläufige Rechtsschutz im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren, Basel 1981.

Kummer, Peter, Die Nichtzulassungsbeschwerde. Das Beschwerdeverfahren nach der FGO der VwGO und dem SGG, Köln; Berlin; Bonn 1990.

Kurtzig, Paul (Hg.), Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, Leipzig 1932.

Laux, Eberhard, Vom Verwalten. Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen, Baden-Baden 1993 (Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen).

Laux, Eberhard/Teppe, Karl (Hg.), Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700, Stuttgart 1998 (Nassauer Gespräche der Freiherr-vom-Stein Gesellschaft).

Lecheler, Helmut, Verwaltung als „außerparlamentarische Gewalt“, in: Die Öffentliche Verwaltung 1974, S. 441-445.

Lehmann, Horst/Pohl, Heidrun, Eingaben der Bürger und weitere Vervollkommnung der sozialistischen Demokratie, in: Staat und Recht, 1/1986, S. 11-19.

Leissner, Gustav, Verwaltung und öffentlicher Dienst in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands. Eine Würdigung aus gesamtdeutscher Sicht, Stuttgart/Köln 1961.

Lepsius, M. Rainer, Die Institutionenordnung als Rahmenbedingung der Sozialgeschichte der DDR. in: Kaelble, Hartmut, Kocka, Jürgen, Zwahr, Hartmut (Hg.), Sozialgeschichte der DDR, Stuttgart 1994, S. 17-30.

Lieske, Helga/Nissel, Reinhard, Volksvertretung und Gesetzlichkeit. Der Beitrag der örtlichen Staatsorgane zur Verwirklichung des Zivilrechts durch Eingabenbearbeitung, in: Neue Justiz, 3/1984, S. 96-98.

Lindner, Gerhard, Eingaben und Demokratie, in: Neues Deutschland 30.9.1967, S. 1-2.

Lippoldt, Gottfried, Möglichkeiten der Gestaltung individueller Bedürfnisstrukturen und ihre Bedeutung für die sozialistische Leitungspraxis, Diss. Leipzig 1972.

Löffler, Elke, Die Diskussion über Führung und Management in der öffentlichen Verwaltung als zentrales Anliegen der Verwaltungswissenschaft, in: Laux, Eberhard/Teppe, Karl (Hg.), Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700, Stuttgart 1998 (Nassauer Gespräche der Freiherr-vom-Stein Gesellschaft), S. 333-348.

Loreck, Sabine, Leserbriefe als Nische öffentlicher Kommunikation. Eine Untersuchung

aus lerntheoretischer Perspektive, Münster 1982.

Markovits, Inga, Rechtsstaat oder Beschwerdestaat? Verwaltungsrechtsschutz in der DDR, in: *Recht in Ost und West* 5/1987, S. 265-281.

Mass, Konrad, *Das Verfassungsrecht. Eine Einführung in das Verwaltungsrecht unter besonderer Berücksichtigung Preussens für Beamte und Studierende*, Berlin 1924.

Meinhardt, Birk, Genosse Walter hat bestimmt ein Ohr dafür. Der unfreiwillige Dialog mit einer unzufriedenen Bevölkerung, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27/28.12.1997, S. 3.

Menzel, Wolfgang, 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*. 1961, S. 376-382.

Menzel, Wolfgang, Die Eingaben der Werktätigen als Mittel der Demokratisierung der Arbeitsweise des Staatsapparates. Einige Bemerkungen zu dem gleichnamigen Artikel von Karl Hönl in "Staat und Recht", 1953, Heft 6, S. 700ff, in: *Staat und Recht*. 6/1954, S. 376-382.

Menzel, Wolfgang, *Das Vorschlags- und Beschwerderecht der Werktätigen der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin 1956.

Menzel, Wolfgang/Grimm, Frank, *Mit den Eingaben der Bürger schöpferisch arbeiten. Die Aufgaben der örtlichen Organe der Staatsmacht zur Durchsetzung des Eingabenerlasses des Staatsrates.*, Berlin 1963.

Merkel, Ina (Hg.), *Wir sind doch nicht die Meckerecke der Nation.* Briefe an das DDR-Fernsehen, Köln, Weimar, Wien 1998.

Meuschel, Sigrid, *Legitimation und Parteiherrschaft der DDR*, 1991.

Mielke, Henning, *Die Auflösung der Länder in der SBZ/DDR*, 1995.

Mitglieder des Gerichtshofes (Hg.), *Entscheidungen des Reichsverwaltungsgerichts*, Berlin 1942.

Mohl, Robert von, Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht in constitutionellen Staaten, in: Mohl, Robert von (Hg.), *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Bd. I, Tübingen 1860, S. 112 f.

Mohl, Robert von, Lehre vom Petitionsrecht in constitutionellen Staaten, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 4/1847, Tübingen 1860, S. 137 f.

Mohme, Dietrich, *Das Petitionsrecht im Vormärz*, Pfaffenweiler 1992.

Mühlberg, Felix, Die Generation der Enkel, in: Kaschuba, Wolfgang/Mohrmann, Ute (Hrsg.), *Blick-Wechsel Ost-West. Beobachtungen zur Alltagskultur in Ost- und Westdeutschland*, Tübingen 1992, S. 304-316.

Mühlberg, Felix, Die Partei ist eifersüchtig, in: Rohnstock, Katrin (Hg.), *Erotik macht die Häßlichen schön*, Berlin 1995, S. 122-143.

Mühlberg, Felix, Konformismus oder Eigensinn?, in: *Mitteilungen aus der kulturwissenschaftlichen Forschung* 37/1996, S. 331-345.

Mühlberg, Felix, Wenn die Faust au den Tisch schlägt. Eingaben als Strategie zur Bewälti-

gung des Alltags, in: Wunderwirtschaft. DDR-Konsumkultur in den 60er Jahren, Köln, Weimar, Wien 1996, S. 175-184.

Murhard, Friedrich, Von der Übung des Petitionsrechts durch öffentliche Volksversammlungen und freie Vereine. Anhang zu: Die Initiative bei der Gesetzgebung, Kassel 1833.

Neuhaus, Helmut, Reichstag und Supplikationsausschuß. Ein Beitrag zur Reichsverfassungsgeschichte der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts, Berlin 1977.

Neuhaus, Helmut, Suplikationen als landesgeschichtliche Quellen. Das Beispiel der landgrafschaft Hessen im 16. Jahrhundert, in: Hessisches Jahrbuch für Landesgeschichte 28/1978, S. 110-190.

Neuhaus, Helmut, Suplikationen als landesgeschichtliche Quellen. Das Beispiel der landgrafschaft Hessen im 16. Jahrhundert, in: Hessisches Jahrbuch für Landesgeschichte 29/1979, S. 63-97.

Opitz, Rolf/Schüßler, Gerhard, Die Bearbeitung der Eingaben der Bevölkerung als Bestandteil der staatlichen Leitungstätigkeit, in: Staat und Recht, 3/1978, S. 220-227.

Peters, Hans, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1949.

Peters, Sieglinde, Meine Hand für mein Produkt, Berlin 1996.

Petzold, Siegfried, Die Eingabenarbeit als Element der Leitungstätigkeit und sozialistischer Demokratie. Zu den Grundsätzen des Eingabengesetzes, in: Organisation, 5/1975, S. 6-8.

Plail, Fritz (Hg.), Die Gesetze und Verordnungen über die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der Amerikanischen und Britischen Zone Deutschlands, Iserlohn-Regensburg 1949.

Pohl, Heidrun Pohl/Schulze, Gerhard, Hohes Niveau der sozialistischen Gesetzlichkeit bei der Bearbeitung der Eingaben der Bürger, in: Staat und Recht, 7/1978, S. 588-597.

Pohl, Heidrun/Schulze, Gerhard, Die Wachsende Rolle des Verwaltungsrechts beim Schutz der Rechte der Bürger, in: Staat und Recht, 2/1981, S. 397-410.

Pohl, Heidrun/Schulze, Gerhard, Gewährleistung der Gesetzlichkeit bei der Eingabenbearbeitung, in: Neue Justiz. 33/1979, S. 246.

Pollak, S., Zur Dialektik in der Staatslehre, Berlin 1963.

Priess, Hans-Joachim, Internationale Verwaltungsgerichte und Beschwerdeausschüsse. Eine Studie zum gerichtlichen Rechtsschutz für Beamte internationaler Organisationen, Berlin 1988.

Riemer, Martin, Beschwerdenmanagement, New York 1986.

Ritter, Traudel, Eingabenarbeit – Grundsätze und Erfahrungen, Berlin 1972.

Ritter, Gertraude, Beschwerdeausschüsse – Instrumente der örtlichen Volksvertretung zur Wahrung der sozialistischen Gesetzlichkeit, in: Staat und Recht, 2/1973, S. 380-383.

Roggemann, Herwig, Rechtsschutzprobleme und Eingabenwesen in der DDR, in: Recht in Ost und West. 6/1984, S. 253-261.

Rosegger, Hans Ludwig, Petitionen, Bitten und Beschwerden. ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte moderner Verfassungen in rechtsvergleichender Darstellung, Berlin 1908.

Rottleuthner, Hubert, Steuerung der Justiz in der DDR. Einflußnahme der Politik auf Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte, Köln 1994.

Rüfner, Wolfgang, Die öffentliche Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, 10/1963, S. 719-726.

Rüfner, Wolfgang, Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Jeserich, Kurt/Pohl, Hans/Unruh, Georg-Christoph von (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3, Das Deutsche Reich bis zur Monarchie, Stuttgart 1984, S. 909-930.

Rüfner, Wolfgang, Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Jeserich, Kurt/Pohl, Hans/Unruh, Georg-Christoph von (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalismus, Stuttgart 1985, S. 639-650.

Rüfner, Wolfgang, Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Jeserich, Kurt/Pohl, Hans/Unruh, Georg-Christoph von (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalismus, Stuttgart 1985, S. 1099-1113.

Ruge, Helmut (Hg.), Das Recht in Deutschland, Sammlung des Reichs- und Zonen-Rechts, über staatliches Recht, Berlin 1947-1950.

Sachse, Carola, Ein ‚heißes Eisen‘. Ost- und Westdeutsche Debatten um den Hausarbeitstag, in: Frauen arbeiten. Weibliche Erwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland nach 1945, Göttingen 1997, S. 252-285.

Schäfer, Joachim, Die Diktatur der Bürokraten. Der Bürger: geknechtet, geknebelt, geschröpft, München 1997.

Schlüter, Hermann, Grundkurs der Rhetorik, München 1997.

Schmitt-Vockenhausen, Monika, Petitionswesen nach Artikel 17 Grundgesetz, Mainz 1979.

Schmitt-Vockenhausen, Monika, Verfassungsrechtliche Probleme der Behandlung von Petitionen durch den Bundestag nach Artikel 17 GG, Diss. Mainz 1979.

Schneider, Ottmar, Rechtsgedanken und Rechtstechniken totalitärer Herrschaft, aufgezeigt am Recht des öffentlichen Dienstes im 3. Reich und der DDR, Bonn 1987.

Schroeder, Friedrich-Christian, Eingabenrecht, in: Eppelmann, Rainer u.a. (Hg.), Lexikon des DDR-Sozialismus: das Staats- und Gesellschaftssystem der Deutschen Demokratischen Republik, Paderborn 1996, S. 174.

Schubert, Werner (Hg.), Quellen zur Reform des Straf- und Strafprozessrechts Abt. 3, NS-Zeit (1933-1039) – Strafverfahrensrecht. Bd. 2. Protokolle der Grossen Strafprozesskommission des Reichsjustizministeriums. (1936 -1938) Teil 1. Erste Lesung: Leitsätze – Vorverfahren, Hauptverfahren, gemeinsame Verfahrensvorschriften (Richter, Staatsanwalt, Beteiligte – Mittel der Wahrheitsforschung, Zwangsmittel) – Rechtsbehelfe (allgemeine Vorschriften, Beschwerde, Berufung), 1991.

Schulze, G. (Hg.), Lehrbuch Verwaltungsrecht, Berlin 1988.

- Sengelmann, Hartwig, Der Zugang des Einzelnen zum Staat, Hamburg 1965.
- Stadt, Jochen, Eingaben. Die institutionalisierte Meckerkultur in der DDR. Goldbrokat, Kaffee-Mix, Büttreden, Ausreisanträge und andere Schwierigkeiten mit den Untertanen, Berlin 1996 (Forschungsverbund SED-Staat. 24/1996).
- Stange, Wilfried, Die Entwicklung der Rechtsprechung der Gerichte der weiteren Beschwerde zu § 57 Abs. 1 Nr. 3 FG (rechtliches Interesse an der Änderung der Verfügung), Tübingen 1990.
- Statistisches Bundesamt (Hg.), Datenreport 1994. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1994 (Schriftenreihe Band 325).
- Steffens, Heinz, Führer für die Vollstreckungsbehörden mit Beispielen aus dem Gang des Verfahrens einer Tabelle die in den einzelnen Ländern zuständigen Behörden und mit einer Übersetzung über die im Verwaltungszwangverfahren einziehbaren Beiträge sowie mit einer Geschäftsanweisung, Berlin 1938.
- Stein, Lorenz v., Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main 1943.
- Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Bd. 2, Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, München 1992.
- Stommel, Paul, Das Petitionsrecht des deutschen Reichstages und des preußischen Landtages, Diss. Greifswald 1916.
- Süle, Tibor, Preußische Bürokratietraditionen. Zur Entwicklung von Verwaltung und Beamtenschaft in Deutschland 1871-1918, Göttingen 1988.
- Tenfelde, Klaus (Hg.), Bis vor die Stufen des Throns. Bittschriften und Beschwerden von Bergleuten im Zeitalter der Industrialisierung, München 1986.
- Terbille, Michael, Das Petitionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland – Genese, Geltungsgrund und Ausgestaltung, Diss. Münster 1980.
- Tesche, Renate, Zur Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag. Ein Beitrag zur Diskussion, Aus Politik und Zeitgeschichte 4 (1974).
- Thiel, Gerhard, Das Verhältnis von Moral und Recht beim umfassenden Aufbau des Sozialismus in der DDR und seine Bedeutung für die Entwicklung des sozialistischen Menschen. Dargestellt an der Entwicklung der Tätigkeit der Konfliktkommissionen, Diss. Berlin 1966.
- Ulbricht, Walter, Die Staatslehre des Marxismus/Leninismus und ihre Anwendung in Deutschland. Referat und Schlußwort auf der Babelsberger Konferenz am 2. und 3. April 1958, Berlin 1958.
- Unruh, Georg Christoph von, Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Jeserich, Kurt, G. A., Pohl, Hans, Unruh, Georg-Christoph von (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987, S. 1178-1196.
- von Berg, Grundriß der reichsgerichteten Verfassung und Praxis, Göttingen 1791.
- Voß, Ingo von, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg von 1921 bis 1945. Die Entwicklung vor und nach dem Entstehen nationalsozialistischer Tendenzen in Gesetzge-

bung und Rechtssprechung, Witterschlick/Bonn 1988.

Warning, Elke, Bericht über die Eingabenentwicklung in den 50er Jahren, in: Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung, 9/1989, S. 656-670.

Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, Tübingen 1985.

Weise, Wolfgang, Eingabenbearbeitung und -analyse – erstrangige politische Aufgabe, in: Neue Justiz, 10/1971, S. 700-702.

Welcker, Carl, Petitionsrecht, in: Rottek-Welcher, Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, Bd. X, Altona 1848, S. 234 f.

Westen, Klaus, Die Eingabe als Rechtsbehelf im Zivilrecht der DDR, in: Recht in Ost und West, 2/1988, S. 69-75.

Woywood, Georg und Eckhard Heumeyer, Menschenrechte in der DDR und Ost-Berlin, 1986.

Wunderlich, Georg, Die Notwendigkeit der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in den deutschen Schutzgebieten, Berlin 1913.

Zemon Davis, Natalie, Der Kopf in der Schlinge. Gnadengesuche und ihre Erzähler, Frankfurt am Main 1991.

6. 4. 2. Verwendetes Archivmaterial

Stadtarchiv		5829	1981	öffentl.	
Chemnitz		11508	1981		Versorgungswirt.
		11507	1981	10936	1967
1. Stellv. d. OB		Körperkultur und		Rat der Stadt	
8040	1986	Sport		5790	1947
Gemeinde Euba*		10883	1968	7696	1947
Euba 8	1952	10885	1969	6442	1948
Euba 9	1961	Oberbürgermeister		7702	1948
Euba 10	1964	1085	1940	140	1950
Euba 11	1968	74	1945	5642	1950
Euba 12	1971	5778	1945	1701	1950
Euba 13	1979	96	1945	7520	1963
Euba 14	1984	213	1946	5116	1965
Gesundheits-		56	1946	10874	1968
Sozialwesen		7960	1946	10862	1969
10868	1965	7966	1946	10863	1969
Handel und		206	1950	10870	1970
Versorgung		141	1950	10872	1971
5591	1946	104	1952	Verkehr Straße	
10727	1954	1140	1952	Wasserwirtschaft	
1006	1958	9253	1953	10880	1966
1036	1958	9254	1953	10886	1967
10729	1960	218	1956	10888	1968
10684	1962	2745	1962	Volksbildung	
10659	1963	6154	1964	4695	1966
1921	1964	7607	1965	4694	1967
10686	1964	11144	1967		
10685	1965	3094	1967		
6112	1967	3118	1968	Sächs. Staatsarchiv	
10651	1976	3203	1970	Außenstelle	
10667	1976	3202	1970	Chemnitz	
10653	1980	3191	1970		
10658	1983	3649	1970	Rat des Bezirkes	
10656	1984	3648	1970	126428	1968
10669	1984	3650	1970	114304	1981
Inneres		10871	1970	114305	1981
1409	1950	1671	1971	114306	1981
1421	1954	1669	1972	114307	1981
1431	1958	2727	1977	114308	1981
10931	1961	2726	1979	114309	1981
10722	1962	3630	1980	114310	1981
11281	1962	3631	1980	99268	1983
11282	1963	3632	1980	97369	1983
10720	1964	3640	1980	99269	1983
11283	1965	3629	1980	99270	1983
10864	1969	3634	1980	99271	1983
10875	1971	3637	1980	99297	1983
11280	1971	3635	1980	97510	1984
		3636	1980		
		3633	1981		

97512 1984
101374 1984

SED Bezirksleitung

IV A-2/13/594 1963
IV A-2/5/298 1963
IV A-2/3/060 1963
IV A-2/4/266/10 1963
IV A-2/4/266/11 1963
IV A-2/4/266/12 1963
IV A-2/4/266/2 1963
IV A-2/4/266/34 1963
IV A-2/4/266/35 1963
IV A-2/4/266/8 1963
IV A-2/4/266/9 1963
IV A-2/5/297-300 1963
IV A-2/4/266/1-35 1963
IV A-2/3/185 1967
IV B-2/4/324 1967
IV B-2/4/312 1968
IV B-2/4/313 1968
IV B-2/4/314 1968
IV B-2/4/315 1968
IV B-2/4/336 1968
IV B-2/4/337 1968
IV B-2/4/338 1968
IV B-2/4/339 1968
IV B-2/4/340 1968
IV B-2/4/341 1968
IV B-2/4/342 1968
IV B-2/4/343 1968
IV B-2/4/344 1968
IV B-2/4/345 1968
IV B-2/4/346 1968
IV B-2/4/347 1968
IV B-2/4/348 1968
IV B-2/12/757 1968
IV B-2/4/363 1968
IV B-2/4/352 1968
IV B-2/3/285 1968
IV B-2/3/286 1968
IV B-2/5/457 1969
IV B-2/4/361 1970
IV C-2/3/138 1976

**Landesarchiv
Berlin****Handel und
Versorgung**

113-634 1953
113-456 1956
113-362 1957

113-622 1957
113-638 1969
113-363 1969
113-404 1971
2779/-1 1983*

Oberbürgermeister

101-112 1945
101-118 1945
101-121 1945
101-122 1945
101-130 1945
101-131 1945
101-132 1945
101-133 1945
101-123 1947
101-119 1947
101-120 1948
101-135 1951
101-2026 1978

Bundesarchiv**Berlin**

(ehem. SAPMO, Potsdam,
Coswig)

Büro Honecker

J IV J/94 1980

Ministerrat

DC 20 771
(MR 01-49/3a/70) 1970
DC 20 MR 1/3 1252 Film
75913 1975
75912 1975
DC20(PM02-148/I.1-1/75)
1975
DC 20 4044 1953
DC 20 83 1955
DC 20 1859 1957
DC 20 243 1961
DC 20 PM 02-162/I.20/71
Anl. V, 1.6.1971 1971
(MR 01-23/4/77) 1977
DC 20 I/4 548 1962
DC 20 Film 775-31 1962
DC 20 I/4 1220 1965
DC 20 Film 77568 1967
DC 20 Film 775-888 1967
DC 20 10463/15 1968
DC 20 MR 01-49/3a/70
Anl. 3 14.1.70 1969
DC 20 I/4-2739 1972
DC 20 I/4-2743 1972
DC 20 10233/4 1973

DC 20 10233/9 1973
DC 20 10233/10 1973
DC 20 10233/11 1975
DC 20 I/4 4226 1978
DC 20 MR 24.2.83, 01-
46/5/83 Anl. 5 1983
DC 20 I/3-2140 1985
DC 20 I/3-2253/1 1985
DC 20 I/3-2451 1986
DC 20 I/3-2284 1986
DC 20 I/3-2626 1987
DC 20 I/3-2721 1988
DC 20 I/3-2788 1989

Nachlaß Ulbricht

NY 4182/1090 1946
NY 4182,
Bd. III 15271 1946
NY 4036/772 1949
NY 4182/991 1950
NY 4090/409 1952
NY 4090/174 1953
NY 4182/651 1961
NY 4182/1388 1961
NY 4182/772 1969
NY 4182/1391 1969
NY 4182/1390 1966

Politbüro

J IV 2/2 A-1881 1975
J IV 2/2 - 1562 1975
J IV 2/2 A-1882 1975
J IV 2/2-275 1953

Präsidentialkanzlei**Pieck**

DA 4 982 1950
DA 4 983 1950
DA 4 985 1950
DA 4 986 1950
DA 4 987 1950
DA 4 988 1950
DA 4 984 1951
DA 4 990 1951
DA 4 1113 1951
DA 4 1182 1951
DA 4 994 1952
DA 4 995 1952
DA 4 996 1952
DA 4 1082 1952
DA 4 1086 1952
DA 4 1086/1 1952
DA 4 1105 1952
DA 4 1115 1952
DA 4 1001 1953
DA 4 1083 1953
DA 4 1220d 1953

DA 4 1005	1954	DA 5 /63	1961	DA 5 11423	1987
DA 4 1007	1954	DA 5 5451	1961	DA 5 11424	1987
DA 4 1008	1954	DA 5 5999	1961	DA 5 11436	1988
DA 4 1009	1954	DA 5 /167	1961	DA 5 11426	1988
DA 4 1010	1954	DA 5 11373	1961	DA 5 11425	1988
DA 4 1011	1954	DA 5 4225	1962	DA 5 11445	1989
DA 4 1006	1954	DA 5 4233	1962	Volkskammer	
DA 4 1003	1954	DA 5 5436	1962	DA 1 983	1949
DA 4 1018	1955	DA 5 5249	1963	DA 1 1269	1950
DA 4 1019	1955	DA 5 11369	1963	DA 1 984	1950
DA 4 1026	1956	DA 5 5979	1963	DA 1 985	1950
DA 4 1028	1956	DA 5 11372	1965	DA 1 1254	1950
DA 4 1029	1956	DA 5 11371	1965	DA 1 4287	1950
DA 4 1031	1956	DA 5 11374	1966	DA 1 1270	1951
DA 4 1087	1956	DA 5 5980	1966	DA 1 1272	1951
DA 4 1022	1956	DA 5 6001	1967	DA 1 4290	1951
DA 4 1085	1956	DA 5 11375	1967	DA 1 4293	1953
DA 4 1048	1957	DA 5 7305	1968	DA 1 1264	1954
DA 4 1056	1958	DA 5 7306	1968	DA 1 464	1954
DA 4 1058	1958	DA 5 7307	1968	DA 1 465	1954
DA 4 1059	1958	DA 5 7308	1968	DA 1 460	1955
DA 4 1060	1958	DA 7309	1968	DA 1 463	1955
DA 4 1093	1958	DA 5 7310	1968	DA 1 3119	1958
DA 4 1094	1958	DA 5 7311	1968		
DA 4 1072	1959	DA 5 7312	1968	sächs.	
DA 4 1075	1959	DA 5 11376	1968	Hauptstaatsarchiv	
DA 4 1076	1959	DA 5 7313	1968	Dresden	
DA 4 1081	1960	DA 5 7314	1968		
DA 4 976	1952	DA 5 7309	1968		
ZK der SED		DA 5 /852	1969	Ministerium d.	
J IV 2/3-345	1952	DA 5 /853	1969	Inneren	
J IV 2/2-377	1953	DA 5 4/702	1969	9305	1937
J IV 2/3-727	1960	DA 5 /701	1969		
J IV 2/3 A-778	1960	DA 5 /709	1969	Archiv des	
J IV 2/3-728	1961	DA 5 11377	1969	Bundesbeauf-	
J IV 2/3 A-767	1961	DA 5 11378	1970	tragten für die	
vorl. SED 42604	1974	DA 5 11379	1971	Unterlagen d.	
vorl. SED 30480	1981	DA 5 11380	1973	Staatssicherheit	
vorl. SED 30475	1982	DA 5 9013	1974	Chemnitz	
Staatl.		DA 5 11381	1974		
Plankommission		DA 5 1062	1974		
DE-1 10346	1954	DA 5 11382	1975	Eingaben	
DE-1 10201	1955	DA 5 11383	1976	1971	1971
DE-1 10359	1961	DA 5 11384	1977	Bd I	1975
Staatsrat		DA 5 11385	1978		
DA 5 4546	1960	DA 5 11386	1979		
DA 5 /32	1961	DA 5 11387	1980		
DA 5 /58	1961	DA 5 11418	1985		
DA 5 /53	1961	DA 5 11419	1985		
DA 5 /54	1961	DA 5 11420	1985		
DA 5 /55	1961	DA 5 11427	1985		
DA 5 /59	1961	DA 5 11422	1986		
DA 5 /61	1961	DA 5 11421	1986		
DA 5 /62	1961	DA 5 12399	1987		
		DA 5 11417	1987		

* Vorläufige Signaturen

Verzeichnis der Abkürzungen

Archive

BAB:	Bundesarchiv Außenstelle Berlin
BAC:	Bundesarchiv Außenstelle Coswig
BAP:	Bundesarchiv Außenstelle Potsdam
BStU-C:	Archiv des Bundesbeauftragten für Unterlagen der Staatssicherheit Chemnitz
LAB:	Landesarchiv Berlin
SAPMO:	Stiftung Archiv der Parteien- und Massenorganisationen der DDR
sHSAD:	Sächsisches Hauptstaatsarchiv Dresden
sSAC:	Sächsisches Staatsarchiv Außenstelle Chemnitz

Verwendete Abkürzungen

ABF	Arbeiter-und-Bauern-Fakultät
ABI	Arbeiter-und-Bauern-Inspektion
BHG	Bäuerliche Handelsgenossenschaft
BL	Bezirksleitung
BPKK	Bezirksparteikontrollkommission
BPO	Betriebsparteiorganisation
BV	Bezirksverwaltung
DFF	Deutscher Fernsehfunk
DR	Deutsche Reichsbahn
DTSB	Deutscher Turn- und Sportbund
DVP	Deutsche Volkspolizei
DWK	Deutsche Wirtschaftskommission
EOS	Erweiterte Oberschule
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
GO	Grundorganisation
GST	Gesellschaft für Sport und Technik
HO	Handelsorganisation
KL	Kreisleitung
KPKK	Kreispartei kontrollkommission
KVP	Kasernierte Volkspolizei
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LPKK	Landespartei kontrollkommission
MdI	Ministerium des Innern

MfS	Ministerium für Staatssicherheit
NF	Nationale Front des demokratischen Deutschland, Nationale Front der DDR
OS	Oberschule
PB	Politbüro
PGH	Produktionsgenossenschaft des Handwerks
PKK	Parteikontrollkommission
POS	Polytechnische Oberschule
SAG	Sowjetische Aktiengesellschaft
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SDAG	Sowjetisch-Deutsche Aktiengesellschaft
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
SPK	Staatliche Plankommission
VEB	Volkseigener Betrieb
VEG	Volkseigenes Gut
VOB	Vereinigung Organisationseigener Betriebe
VVB	Vereinigung Volkseigener Betriebe
VVEAB	Vereinigung Volkseigener Erfassungs- u. Aufkaufbetriebe
ZK	Zentralkomitee
ZL	Zentralleitung
ZPL	Zentrale Parteileitung
ZPKK	Zentrale Parteikontrollkommission
ZR	Zentralrat

