

sam die Einhaltung dieser Spielregel im Auge hat. So ist nicht verwunderlich, dass es zwar oftmals unterschiedliche Einstellungen zu den zu prüfenden Gesetzen gibt, aber Einigkeit in der verfassungsrechtlichen Bewertung. Und gute Vorbereitung, präzise Argumentation wie rhetorische Begabung haben auch im Verfassungsgericht eine hohe Überzeugungskraft, führen aber nicht zum »Über-den-Tisch-Ziehen« der anderen, sondern bereichern die Diskussion, an der es sich keiner nehmen lässt, seine Argumente einzubringen. Ebenso bedeutsam scheint mir das vom vorherigen beruflichen oder politischen Kontext sich lösende Rollenverständnis mit dem Bewusstsein einer neuen besonderen Verantwortlichkeit zu sein, das mit dem Tag der Ernennung eintritt und untermauert wird durch eine Stellung, die Unabhängigkeit wie bei keiner anderen Position vermittelt: Verfassungsrichter können sich nicht mehr beruflich verbessern (ein Bundespräsident macht noch keine Perspektive), es bringt ihnen nichts, sich nach einer parteipolitischen Decke zu strecken, denn eine Wiederwahl steht für sie nicht an, und sie sind finanziell ausreichend abgesichert. Damit sind sie nicht frei von eigenen politischen Anschauungen, aber frei von parteipolitischen Bindungen. Dies

ist ein gewichtiger Unterschied. Die weiteren von Wesel angeführten Punkte, die Einfluss nehmen können, sind eher marginal. Gewiss kann die mündliche Verhandlung zu neuen Erkenntnissen und Einsichten führen, die manchmal auch Meinungen ändern. Und schließlich ist es keine Verletzung des Beratungsgeheimnisses zuzugeben, dass auch Verfassungsrichter nur Menschen sind.

Alles in allem: Das Glashaus, in dem ich sitze am Schlossbezirk 3, ist nicht der Grund, warum ich keine Steine werfe, sondern das Barett ziehe vor dieser gelungenen Geschichtsschreibung von Uwe Wesel, die Einblicke verschafft in das Funktionieren unserer Demokratie, die sensibilisiert für Fragen entlang politischer Machtbalancen, die mit klaren Standpunkten zur Diskussion anregt und verdeutlicht, welche wichtige Institution das Verfassungsgericht ist, das aufgerufen bleibt, mit seinen Entscheidungen immer wieder »die ermutigende Empfindung demokratischen Selbstvertrauens« bei den Bürgerinnen und Bürgern zu befördern. Wie sagt Wesel zum Schluss: Man soll die Hoffnung nicht aufgeben!

Christine Hohmann-Dennhardt

DDR-Geschichten*

Felix Mühlbergs Forschungen über die Geschichte der Eingabe in der DDR führen zu Ergebnissen, die durchaus überraschen können. Allein schon die von Mühlberg auf der Grundlage verfügbarer Statistiken hochgerechneten Zahlen sind erstaunlich. Zwischen 1949 und

1989 erreichten bei konservativer Schätzung mindestens 750.000 Eingaben der Bürger die oberste Staatsführung und andere Adressaten in der staatlichen Verwaltung der DDR – jährlich. Spätestens in den 80er Jahren ist vermutlich die Millionengrenze überschritten worden

* FELIX MÜHLBERG, Bürger, Bitten und Behörden – Geschichte der Eingabe in der DDR, Berlin: Karl Dietz, 2004, 329 S., ISBN 3-320-02947-9

(173 ff.). Die an zahlreichen Beispielen durchgeführte Analyse der rhetorischen Strategien und der narrativen Inhalte von Eingaben (190 ff.) macht deutlich, dass die Bürger sich vertrauensvoll und in Erwartung einer Abhilfe an die Staatsorgane und Verwaltungsbehörden der DDR gewandt haben. Und das war gewollt. Die Geschichte der Eingabenregelungen, der ihnen vorausgehenden Entwürfe und ihrer Diskussion in der politischen Führung der DDR (51 ff.) belegt, dass es einen politischen Willen zum Aufbau einer bürgernahen und unbürokratischen Verwaltung gegeben hat und dass von den Eingaben der Bürger Informationen über Missstände und Abweichungen von den programmatischen Zielen der Partei- und Staatsführung erwartet wurden – in der Ära Ulbricht ausgeprägter als in der Ära Honecker. Die Bürger wurden durch die Eingabenregelungen ermuntert, Bitten und Beschwerden vorzutragen. Die Eingabe war formlos. Außer Porto verursachte sie keine Kosten. Sie konnte an jede Stelle gerichtet werden; es war Sache des Adressaten, sie gegebenenfalls unverzüglich an die Stelle weiterzuleiten, die zuständig war und helfen konnte. Die Eingabenregelungen gewährleisteten den Bürgern einen Anspruch auf Antwort innerhalb kurzer Fristen, d. h. innerhalb von zwei oder drei Wochen; für Verschleppung drohten strenge disziplinarische Sanktionen. Die sozialistische Presse veröffentlichte Beispiele erfolgreicher Eingaben. Die Eingabe war nicht nur unbürokratisch und einfach für die Bürger, sie war auch erfolgreich. Nach einer von Mühlberg ausgewerteten und um Unstimmigkeiten bereinigten Statistik der Eingaben an den Staatsrat der DDR im Jahr 1988 (187 ff., Tabelle 188) betrug der Anteil der »im Sinne der Bürger entschiedenen« Eingaben immerhin 26 Prozent. Dass die Eingabe als Mittel der Kommunikation mit der

Verwaltung im Bewusstsein der DDR-Bürger einen festen Platz hatte, lässt sich noch am steilen Anstieg der Petitionen an den Deutschen Bundestag nach 1989 ablesen (168 ff.).

Was Mühlberg empirisch erforscht hat, ist geeignet, seine Ausgangsthese (27 ff.) zu bestätigen und einen Grundtatbestand zu belegen, der irritierend wirkt, weil er mit dem tiefen Misstrauen der Partei- und Staatsführung der DDR gegenüber ihrem Volk, das am deutlichsten im Überwachungsapparat der Staatssicherheit zum Ausdruck gelangt ist, nicht so recht vereinbar zu sein scheint: Es hat in der DDR eine ausgeprägte Konfliktkommunikation zwischen Staat und Bürgern gegeben, die sich zwar deutlich von juristischen Formen der Konfliktlösung unterscheidet, die aber voraussetzt, dass es einen Grundkonsens über geteilte Werte und Normalitätsvorstellungen gibt, einen anhaltenden Glauben an die Möglichkeit, die Gesellschaft zu verändern, Werte und Ziele des sozialistischen Aufbaus zu erreichen und Missstände zu beseitigen.

Natürlich kann man die Eingabenpraxis in der DDR nicht verstehen, wenn man nicht berücksichtigt, dass die Verwaltungsgerichte, die zunächst auch in den Ländern der SBZ auf der Grundlage des Kontrollratsgesetzes Nr. 36 und gemäß eines Befehls der SMAD vom 8. Juli 1947 eingeführt und in Art. 138 der Verfassung der DDR von 1949 verankert worden waren, im Jahre 1952 wieder abgeschafft wurden (51 ff.). Es liegt daher nahe, die Eingabe als Ersatz für den fehlenden Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte zu verstehen und die Eingabenpraxis als funktionales Äquivalent mit dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu vergleichen, wie er sich in der Bundesrepublik entwickelt hat. Das ist allerdings nicht Mühlbergs Projekt. Er beschreibt eingangs den Forschungsstand über die

Eingabe in der DDR in Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft, bleibt aber auf Distanz. Gegenüber Positionen, die in der Eingabenpraxis in erster Linie einen Verlust an Rechtsbewusstsein und Rechtssicherheit sehen (Gustav Leissner 1961, Wolfgang Bernet 1990), beharrt Mühlberg darauf, dass das Konzept, eine bürgernahe und unbürokratische Verwaltung aufzubauen, ausweislich der massenhaften Inanspruchnahme der Eingabe durch die Bürger der DDR zumindest teilweise aufgegangen sei (113 ff., 115).

Dieses Insistieren auf dem Erfolg der Eingabe bei den Bürgern der DDR begründet den Anspruch, die Eingabe als spezifische Form der Konfliktkommunikation zu verstehen. Mühlberg ist Soziologe und historischer Ethnologe, nicht Jurist. Er untersucht die Eingabenpraxis als Teil der Erfahrungsgeschichte der DDR mit Methoden, die der Oral History verwandt sind. Das macht den Reiz des Buches von Mühlberg aus und das macht seine Resultate interessant. Exemplarisch werden Eingaben aus dem Zeitraum zwischen 1945 und 1989 an die Verwaltungseinrichtungen, die Staatssicherheit und die SED-Bezirksleitung von Karl-Marx-Stadt/Chemnitz sowie der gesamte Bestand der Eingaben an den Bürgermeister von Euba, einem eingemeindeten Nachbarort von Chemnitz, von 1951 bis 1989 ausgewählt und untersucht (190 ff.). Die Analyse der rhetorischen Strategien in den untersuchten Beispielen macht deutlich, dass Eingaben eigenen Spielregeln und Tabus folgten, die die Eingabenschreiber meist intuitiv einhielten. Dazu gehört eine Selbstdarstellung, die den Eingabenschreiber als loyales oder besonders verdientes Mitglied der werktätigen Bevölkerung ausweist. Dazu gehört der Appell an Normen und Werte der DDR-Gesellschaft, an Gesetze und Parteitagebeschlüsse, und die Versicherung des Verständnisses für die Schwierigkeit der La-

ge. So abgesichert konnten Störungen des Alltags und Abweichungen von den Idealen der Gesellschaft beschrieben oder angeprangert, konnten Gegenleistungen gefordert und konnte mit der Anrufung höherer Instanzen oder mit der Verweigerung gesellschaftlicher Verpflichtungen, wie der Teilnahme an der Wahl der Kandidaten der Nationalen Front, gedroht werden.

Mühlbergs Analysen erweisen die Eingabe als Erfolg versprechendes Mittel der Konfliktkommunikation mit der staatlichen Verwaltung der DDR. Gerade das reizt dazu, bei Mühlbergs Ergebnissen nicht stehen zu bleiben. Sie fordern heraus zu einem Systemvergleich, der nicht von vornherein und per definitionem alle Vorteile beim Rechtsstaatsmodell West und alle Nachteile beim Unrechtsmodell Ost sieht und deshalb nach den Kosten und dem Sinn des westlichen Konzepts gar nicht mehr ernsthaft fragt. Warum verzichten wir in der Bundesrepublik auf ein so einfaches, kostengünstiges, schnelles und erfolgreiches Instrument wie die Eingabe und kultivieren stattdessen, teilweise bis zum Exzess, ein hoch kompliziertes, teures und oft langwieriges Verfahren gerichtlichen Rechtsschutzes, in dem es häufig um schwierige und zuweilen auch für Fachleute kaum noch überschaubare Rechtsfragen geht? Der reflexhafte Verweis auf die Gewährleistung der individuellen Autonomie und der Grund- und Menschenrechte des Einzelnen ist gewiss berechtigt, aber reicht dies als Antwort? Forderungen nach einem einfachen und verständlichen Recht, nach unbürokratischen und schnellen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren haben in Zeiten des globalen Standortwettbewerbs und klammer öffentlicher Haushalte auch im Rechtsstaat westlicher Prägung Konjunktur.

Wolfgang Bernet, mit Theorie und Praxis der Eingabe in der DDR bestens vertraut, hat das

Verwaltungsrecht der DDR, dessen integraler Bestandteil die Eingabe war, als »situatives Billigkeitsdenken« im Gegensatz zu einem strikten Rechtsdenken charakterisiert.¹ Die Einstellung der Verwaltungsmitarbeiter zu den »Gesetzlichkeiten« war von der Idee der Parteilichkeit des Rechts geprägt. Recht hatte in dieser Vorstellungswelt keinen inhärenten Eigenwert, es war weitgehend bloßes Instrument politischer Ziele. Die DDR kannte keine Gewaltenteilung, weder die klassische horizontale Teilung der Funktionen von Legislative, Exekutive und Judikative, noch vertikale Machtverteilungen wie den Föderalismus oder die kommunale Selbstverwaltung. Und deshalb konnte sich kein Recht und insbesondere kein Verwaltungsrecht entwickeln, das seine Eigenwerte auch gegenüber den aktuellen Zielen der Politik und den Wünschen und Forderungen der Bürger hätte behaupten können. Genau das wäre aber Voraussetzung für eine Evolution des Verwaltungsrechts gewesen. Sinn und Funktion einer evolutionsfähigen Struktur, die erst durch das Zusammenspiel der eigenständigen Funktionen der Legislative, Exekutive und Judikative gewährleistet wird, ist der allmähliche Aufbau eines in seiner Komplexität und Funktionstauglichkeit a priori unwahrscheinlichen, sozial geteilten und akzeptierten Wissens über die grundlegenden Muster der Lösung von Interessenkonflikten, im Fall des Verwaltungsrechts von Konflikten zwischen Gemeinschaftsgütern und privaten Interessen.² Eine der Voraussetzungen dafür ist, dass Regeln unabhängig von kurzfristigen und situationsbedingten Umständen, von einzelfallabhängigen Billigkeitserwägungen, Verhandlungs- und Drohpotentialen über eine längere Dauer und verlässlich Geltung haben. Das war in der DDR nicht gewährleistet, und deshalb auch ergaben sich vielfältige Möglichkeiten des Schmeicheln und Drohens für die

Verfasser von Eingaben. Wie gering die Rolle des Rechts für das Verwaltungshandeln war, wird exemplarisch an einer Zahl deutlich: Bei den örtlichen Räten der DDR waren insgesamt nur 731 »Kader« mit juristischer Ausbildung tätig. Der prozentuale Anteil der juristisch ausgebildeten »Kader« betrug damit gerade einmal sieben Prozent.³ Weil die DDR eine weitgehend entdifferenzierte und entinstitutionalisierte Gesellschaft war, konnte sie auch in immerhin 40 Jahren kein Verwaltungsrecht und keine Verwaltungspraxis entwickeln, die einem Vergleich mit dem komplexen, öffentliche Güter und individuelle Rechte zugleich sichernden und in einen angemessenen Ausgleich bringenden westlichen Pendant auch nur einigermaßen hätten standhalten können. Natürlich hat es auch in der DDR Konflikte zwischen privaten und öffentlichen Belangen gegeben. Aber aus diesen Konflikten konnte die DDR-Gesellschaft kaum nachhaltig lernen. Der einzelne Konflikt wurde weitgehend nur fallweise gelöst. Ob die Entscheidung mit einer Entscheidungsregel gerechtfertigt werden kann, die sich in ein komplexes System von geltenden Regeln und Prinzipien einordnen lässt, wurde nicht gefragt. Nur deshalb war es auch möglich, über Eingaben innerhalb kürzester Fristen zu entscheiden. Die Eingabe war nicht dazu geeignet, komplexe Regelungsstrukturen und Lösungskonzepte zu überprüfen, weiterzuentwickeln und im Bewusstsein aller Beteiligten und der Öffentlichkeit zu festigen.

Unter die Räder gekommen sind in der DDR ironischerweise vor allem öffentliche Interessen: In den 40 Jahren der DDR-Geschichte sind Gemeinschaftsgüter wie die städtebauliche Struktur und Substanz der Innenstädte, kommunale Infrastrukturen wie Kanalisationen und Kläranlagen, Straßen, Natur- und Umweltgüter weitgehend belastet und abgenutzt und nur un-

1 WOLFGANG BERNET u. HELMUT LECHNER, Die DDR-Verwaltung im Umbau, Regensburg 1990, 40; vgl. auch DIES., Zustand einer DDR-Stadtverwaltung vor den Kommunalwahlen vom 6.5.1990, LKV 1991, 68 ff. (70 f.); HEIDRUN POHL, Entwicklung des Verwaltungsrechts, in: Verwaltungsstrukturen der DDR, hg. von KLAUS KÖNIG, Baden-Baden 1991, 235 ff.

2 Dazu demnächst näher MANFRED ASCHKE, Gewaltenteilung und verwaltungsgerichtliche Kontrollen, in: Selbstbestimmung und Gemeinwohl, Festschrift für Friedrich von Zezschwitz, hg. von MANFRED ASCHKE, FRIEDHELM HASE und REIMUND SCHMIDT-DE CALUWE, Baden-Baden 2005.
3 GERHARD SCHULZE, Verwaltungspersonal und Verwaltungsausbil-

dung, in: Verwaltungsstrukturen der DDR (Fn. 1) 147 ff.

zureichend ergänzt und regeneriert worden. Eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielte dabei eine Verwaltung, die sich nicht auf ein starkes und evolutionsfähiges Verwaltungsrecht stützen konnte und die deshalb den Forderungen von

Politik und Bürgern weitgehend ausgeliefert war. Aber das ist nicht Mühlbergs Thema.

Manfred Aschke

Beim Angeln*

Einmal zu einer Zeit, als der Krieg sich in Bosnien-Herzegowina fortzusetzen begann, bekam ich von einer deutschen Wochenzeitung den Auftrag, einen Beitrag über das Profil des Krieg führenden jugoslawischen Personals zu schreiben. Was sind das für Offiziere, die auf Zivilbevölkerung, Städte, Kirchen, Moscheen schießen lassen, ganze Dörfer platt machen und Gegenden entvölkern – muss man sich gefragt haben. Während meiner Jugend war ich vielen Kindern und Jugendlichen begegnet, die aus Offiziersfamilien kamen, und kannte so auch eine Menge Geschichten mit Elementen, die mir als charakteristisch für diese besondere Mentalität erschienen. Aber die Idee, aus solchen erinnerten Erfahrungen so etwas wie ein Täterprofil zu skizzieren, gab ich bald auf. Obwohl es dabei eindeutige Hinweise gab – so war ich mit der Leidenserfahrung einer Schulkameradin vertraut, deren brutaler Vater nach dem Kasernenregiment zu Hause herrschte –, stand keine brauchbare Mentalitätsforschung zusätzlich zur Verfügung, die die eigene Beobachtung hätte untermauern können. Das andere unüberwindbare Problem war, dass es sich bei dieser Gruppe fast ausnahmslos um Serben handelte und eine Generalisierung Gefahr gelaufen wäre, als ethnizistisch einseitig missverstanden zu werden.

Für die auch in Deutschland beachtete Autorin Slavenka Drakulić ist ein vergleichbarer biographischer Hintergrund – als Offizierstochter – bedeutsam und insbesondere im vorliegenden Band geradezu zentral. Das mag verwundern bei einer Veröffentlichung, die sie als Beobachterin der Kriegsverbrecherprozesse in Den Haag am so genannten Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) verfasste. Aber es ist so etwas wie ihr Stil, politische Reportagen mit Details aus der eigenen Lebensgeschichte zu weben. Mag sein, dass den ausländischen Lesern die exotische Balkanwelt von nebenan so anschaulicher erscheint – ob es dem Verständnis dient, steht auf einem anderen Blatt.

Das Buch besteht aus 13 Kapiteln und einem Epilog. Drei Kapitel (1, 2 und 13) stellen Reflexionen über die politischen Lagen und Zusammenhänge dar und sind im Tenor einer generellen Aburteilung des Nationalismus gehalten, wobei Kroatien – das Heimatland der Autorin – im Mittelpunkt steht. Die restlichen Kapitel, die auch nicht ausschließlich auf Prozessbeobachtungen beruhen, könnte man in die Kategorie »politische bzw. Täterprofile« einordnen. Eindringlich berichtet sie von einem Prozess, der viel zu wenig öffentliche Aufmerksamkeit erhielt (Kapitel 3). Die angeklagten und nach

* SLAVENKA DRAKULIĆ, Keiner war dabei. Kriegsverbrechen auf dem Balkan vor Gericht, Deutsch von Barbara Antowiak, Wien: Paul Zsolnay 2004, 195 S., ISBN 3-552-05290-9