

### Abgrenzung der Eingaben von anderen Rechtsformen der Mitgestaltung

Bei manchen Staatsfunktionären gibt es Unsicherheiten bei der Unterscheidung der Eingaben von anderen Rechtsformen. Nach § 1 Abs. 3 Eingabengesetz sind die Eingaben von Rechtsmitteln, Neuerersvorschlägen und anderen Anträgen, deren Bearbeitung durch besondere Rechtsvorschriften geregelt ist, abzuheben. In der Praxis wird das aber oftmals vermischt. So wiesen die von uns untersuchten Eingabenanalysen einen Anteil von ca. 6 Prozent Anträgen und ca. 18 Prozent Rechtsmitteln aus. Obwohl vom Grundsatz her im Zweifelsfall das Vorbringen des Bürgers entsprechend dem Eingabengesetz bearbeitet werden muß, sind diese Prozentsätze Indizien für fehlerhafte Verwaltungsarbeit, weil hier möglicherweise die Bearbeitung nach speziellen Rechtsvorschriften hätte erfolgen müssen.

Auf Unsicherheiten in der Eingabenbearbeitung deutet auch die hohe Anzahl von wiederholten Eingaben hin. Etwa bei 20 Prozent der von uns untersuchten Wiederholungseingaben wandten sich die Bürger zu Recht gegen die Entscheidung über ihre erste Eingabe bzw. gegen die Verfahrensweise bei deren Realisierung. Hier sind vor allem die Nichteinhaltung von Zusagen, mangelnde Kontrolle der Realisierung von Entscheidungen, ungenügender Kontakt zum Bürger oder die verspätete Beantwortung von Eingaben zu nennen.

Die Ursachen für diese Erscheinungen sind unterschiedlich. Oftmals fehlt es an hinreichenden juristischen Kenntnissen der Mitarbeiter staatlicher Organe. Die Entscheidungspraxis bei Eingaben wird nicht genügend bekanntgemacht, so daß es keine Orientierungshilfe für die Bearbeitung gleicher oder ähnlicher Fälle von Eingaben gibt. Zwar wird viel zur juristischen Schulung und Weiterbildung der Mitarbeiter staatlicher Organe getan, aber es bleibt zur Zeit noch der Mangel, daß Justitiare bei den Räten der Kreise fehlen, die am ehesten befähigt sein dürften, klare, dem Gesetz entsprechende Entscheidungen bei Eingaben zu treffen.

Nach unseren Feststellungen verwenden Mitarbeiter mancher Fachorgane der örtlichen Räte im Durchschnitt 10 bis 15 Prozent ihrer Arbeitszeit für die Eingabenbearbeitung. Im Hinblick auf die umfassenden Aufgaben der örtlichen Staatsorgane wird hiermit häufig die Grenze der personellen Belastbarkeit erreicht. Das hat wiederum negative Auswirkungen auf die Einstellung der Mitarbeiter zu den Eingaben generell. Eine formale Behandlung der Anliegen der Bürger ist die Folge: In Antwortschreiben an die Bürger werden Vordrucke, Stempel usw. verwendet; die Kontrolle über die Durchführung angewiesener Maßnahmen wird vernachlässigt; auf gesellschaftlich und individuell bedeutsame Anliegen der Bürger wird nicht mehr mit der erforderlichen Sorgfalt und Feingefühl reagiert; einzelne Leiter oder Mitarbeiter verhalten sich herzlos und bürokratisch. Mitunter kann auch ein positives Anliegen der Eingabenbearbeitung, nämlich Eingaben im persönlichen Gespräch mit den Bürgern zu klären, ins Gegenteil umschlagen, dann nämlich, wenn das Fehlen der Schriftform dazu führt, daß dem Bürger unverbindlich, verträgend und inhaltlich begegnet wird.

Die Eingabe ist kein Allheilmittel, und der „Hinweis“ mancher Funktionäre örtlicher Staatsorgane, der Bürger möge sich doch an ein zentrales Staatsorgan wenden, ist nicht selten ein Versuch, von der eigenen Verantwortung für die Gestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen im Territorium abzulenken. Eine solche Haltung gegenüber Eingaben ist für die Entfaltung der sozialistischen Demokratie insgesamt nicht förderlich: einerseits wird die durch das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen ausgestaltete Kompetenz für die Lösung territorialer Probleme ignoriert, andererseits werden möglicherweise im konkreten Fall gesetzlich eingeräumte andere juristische Mittel, z. B. zur Durchsetzung subjektiver Rechte der Bürger, aus der Betrachtung ausgeklammert.

Das Eingabenrecht soll grundsätzlich dann keine Anwendung finden, wenn für die Geltendmachung und Gewährleistung subjektiver Rechte der Bürger spezielle Verfahrensvorschriften vorgesehen sind. Unterschiedliche Entscheidungs- und Durchsetzungsmechanismen haben ihre Grundlage in der Arbeitsteilung zwischen staatlichen Organen, in der Optimierung des Aufwands für die Bearbeitung des geltend gemachten Rechts sowie in der spezifischen Gewährleistung von Kontrolle und Aufsicht über die Entscheidungen der staatlichen Organe. Die speziellen Verfahrensvorschriften enthalten differenzierte Festlegungen über Zuständigkeiten, Formvorschriften, Fristenregelungen, Anforderungen an Entscheidungen und damit verbundene Rechtswirkungen.<sup>8</sup>

Neben den ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich des Eingabengesetzes ausgeklammerten Rechtsmitteln, Neuerer-

vorschlägen und besonderen Anträgen gibt es noch weitere Formen der Ausübung des verfassungsrechtlichen Mitgestaltungsrechts, für die spezialgesetzliche Verfahrensvorschriften existieren, so daß hier ebenfalls das Eingabengesetz nicht anzuwenden ist. Beispielhaft seien genannt die Anfragen der Abgeordneten gemäß § 16 Abs. 2 Buchst. b GöV sowie die Vorschläge und Stellungnahmen der Leitungen gesellschaftlicher Organisationen des Betriebes an den Betriebsleiter gemäß § 20 Abs. 1 AGB.

### Eingaben und Gerichtsweg

Fragen tauchen auf, wenn es um die Lösung zivil-, familien- oder arbeitsrechtlicher Probleme geht, bei denen grundsätzlich die Möglichkeit der gerichtlichen Entscheidung gegeben ist. Vor der Inanspruchnahme des Gerichtsweges soll entsprechend der Orientierung des Gesetzes versucht werden, den Konflikt eigenverantwortlich zu lösen (vgl. § 16 Satz 2 ZGB; § 12 Abs. 2 Ziff. 2 ZPO).

Ausgehend von dieser Zielsetzung enthalten das AGB und das ZGB Festlegungen über die Anwendung des Eingabengesetzes, um diesen Prozeß verbindlicher zu gestalten.<sup>8, 9</sup> So gelten gemäß § 20 Abs. 2 AGB für die Bearbeitung der Vorschläge und Anliegen der Werktätigen an die Betriebsleitung die Rechtsvorschriften über Eingaben. Gemäß §§ 136, 163 Abs. 3 ZGB sind Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe verpflichtet, Kundenbücher zu führen und sichtbar auszuliegen, damit die Bürger ihre Hinweise und Anregungen eintragen können. Bei diesen Eintragungen handelt es sich um eine spezielle Form der Eingabe, für deren Beantwortung, abweichend von der Fristenregelung des Eingabengesetzes, gemäß § 4 Abs. 2 und 3 der AO über die Führung von Kundenbüchern in den Verkaufseinrichtungen und Gaststätten des sozialistischen Einzelhandels vom 2. Januar 1969 (GBl. II Nr. 10 S. 92) eine Frist von 10 Tagen gilt.

Über diese beiden gesetzlich geregelten Varianten hinaus versuchen Bürger, auf dem Eingabenweg durch die örtlichen Staatsorgane die Lösung zivil- und arbeitsrechtlicher Probleme zu erreichen. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß diese Organe dann, wenn eine gerichtliche Entscheidungskompetenz gegeben ist, nur Bedingungen für die eigenverantwortliche Konfliktlösung durch die Beteiligten schaffen können.<sup>10</sup> Sie sind dazu insbesondere dann in der Lage, wenn einer der am zivil- oder arbeitsrechtlichen Konflikt Beteiligten ein dem örtlichen Rat unterstellter Betrieb ist, auf den mittels Weisung Einfluß genommen werden kann. Allerdings schließt die Entscheidung des örtlichen Rates über die Eingabe des Bürgers gegen den Betrieb die Inanspruchnahme des Gerichtsweges nicht aus, da nur die Gerichte entsprechend ihrer Kompetenz auf dem Gebiet des Zivil- und des Arbeitsrechts rechtsverbindliche und durchsetzbare Entscheidungen treffen können.

Sind an einem Konflikt keine dem örtlichen Rat unterstellten Betriebe beteiligt, sind die Möglichkeiten zur Problemlösung auf dem Eingabenweg noch weiter eingeschränkt. Das gilt z. B., wenn sich in Gemeinden Bürger zur Entscheidung von Haus- und Nachbarschaftsstreitigkeiten mit Eingaben an den Bürgermeister wenden. Zwar spricht dies für das große Vertrauen der Bürger zum Bürgermeister, doch besitzt in diesen Fällen die zuständige Schiedskommission auf Grund ihrer Befugnisse und Arbeitsweise wesentlich effektivere Möglichkeiten zur Konfliktlösung.

### Zur Entscheidung über Eingaben

Allgemein kann man sagen, daß die örtlichen Staatsorgane im Rahmen ihrer kommunalpolitischen Verantwortung für ihr

<sup>8</sup> Diese Aspekte sind auch bei künftigen Regelungen zu beachten. So wird z. B. als erforderlich angesehen, „zukünftig eine Klärung darüber herbeizuführen, wann es sich um eine Form der genossenschaftlichen Mitwirkung, ein in LPG-rechtlichen Regelungen fixiertes Antrags- oder Einspruchsrecht handelt und wann ein Anliegen nach den Grundsätzen des Eingabenrechts zu behandeln ist“ (W. Krüger, „Die Arbeit der staatlichen und genossenschaftlichen Organe mit den Eingaben der LPG-Mitglieder als ein Beitrag zur Erhöhung der Wirksamkeit des LPG-Rechts“, Staat und Recht 1986, Heft 1, S. 24).

<sup>9</sup> Hierbei geht es aber auch um die Bearbeitung von Eingaben zu Fragen, bei denen eine gerichtliche Entscheidungskompetenz nicht gegeben ist, z. B. bei Kritiken an der Leitungstätigkeit von Leitern der Betriebe oder am unfreundlichen Verhalten oder an der Arbeitsweise von Mitarbeitern der Handels- oder Dienstleistungsbetriebe.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu H. Lieske/R. Nissel, „Beitrag der örtlichen Staatsorgane zur Verwirklichung des Zivilrechts durch Eingabenbearbeitung“, NJ 1984, Heft 3, S. 96 ff. (98); R. Brachmann/K. Wünsche, „Gerichtsweg und Eingabenweg beim Rechtsschutz im Zivil-, Familien- und Arbeitsrecht“, NJ 1986, Heft 6, S. 231 ff.