

Schaft) auf der Grundlage der Gesetze ihre Arbeit- und Lebensbedingungen eigenverantwortlich. Dieser hohe Grad eigenverantwortlicher Entwicklung der LPGs stellt besondere Anforderungen an viele Seiten staatlicher Tätigkeit und dabei auch an die Rechtsetzung und Rechtsverwirklichung im Rahmen der staatlichen Leitung der Landwirtschaft.

Die Entwicklung der genossenschaftlichen Landwirtschaft in der DDR ist von Anbeginn auch durch staatliche Empfehlungen stimuliert und gefördert worden.³ Frühe Beispiele für zentrale staatliche Empfehlungen sind u. a. die Empfehlungen des Ministerrates für die Arbeit der Revisionskommissionen in den LPGs, für eine Arbeitsordnung für Buchhalter der LPGs, über die Einführung eines Prämiensystems und für Muster-Stallordnungen der Viehzuchtbrigaden⁴ sowie die Empfehlung des LPG-Beirats beim Ministerrat für die Ausarbeitung der inneren Betriebsordnung der LPG.⁵

Ein Beispiel aus neuerer Zeit ist die Verfügung des Ministers für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft über die Verantwortung, Stellung, Aufgaben, Rechte und Pflichten der Hauptbuchhalter in den LPGs, GPGs, PGBs und anderen sozialistischen Genossenschaften im Bereich der Landwirtschaft sowie deren kooperativen Einrichtungen vom 5. Januar 1982.⁸ Sie empfiehlt den LPGs, eine Arbeitsordnung für die Tätigkeit der Hauptbuchhalter zu beschließen, für die als Anlage eine Musterordnung beigegeben ist. Zugleich werden die staatlichen Organe in den Kreisen und Bezirken angewiesen, darauf Einfluß zu nehmen, daß die Genossenschaften Arbeitsordnungen beschließen und verwirklichen.

Besonders aktuell sind staatliche Empfehlungen vor allem zur Anwendung des Leistungsprinzips sowie produktions- und effektivitätsfördernder Vergütungsformen in den LPGs. Auch die Musterkooperationsvereinbarung für die Kooperation der LPG und VEG — Bekanntmachung vom 12. Juni 1985 (GBl. I Nr. 17 S. 207) — hat gemäß Abs. 3 ihrer Präambel den Charakter einer staatlichen Empfehlung i. S. des § 7 Abs. 3 LPG-G?⁷.

Die Praxis zeigt, daß sich bei der Leitung der Landwirtschaft staatliche Empfehlungen bewähren, weil es mit ihnen möglich ist, der Eigenverantwortung staatlich nicht unterstellter Normadressaten besser Rechnung zu tragen, als das mit zwingenden oder dispositiven Rechtsnormen möglich wäre. Zugleich kann mit ihrer Hilfe der Vielfalt konkreter Bedingungen in der Landwirtschaft besonders wirksam entsprochen werden. Mit den staatlichen Empfehlungen wurde eine dem Charakter der LPGs entsprechende Form der Anleitung entwickelt, die auf die umfassende Einbeziehung der Genossenschaftsbauern in die Leitung und Planung der gesellschaftlichen Verhältnisse auf dem Lande gerichtet ist.

Obwohl sich die Anwendung staatlicher Empfehlungen im Bereich der Landwirtschaft prinzipiell bewährt hat, ist es vom Standpunkt der weiteren Vervollkommnung der staatlichen Leitung der Landwirtschaft aus notwendig, ihr in noch stärkerem Maße Breite und Vielfalt zu verleihen. In der Vergangenheit wurden staatliche Empfehlungen oftmals noch recht zurückhaltend angewandt, insbesondere auch deshalb, weil ihr Charakter als Rechtsnorm und die daran geknüpften Folgerungen für ihren praktischen Einsatz umstritten waren. Erst mit dem LPG-Gesetz von 1982 wurde die Empfehlung als Leitungsinstrument deutlich gemacht (§ 7 Abs. 3 LPG-G).

Zum rechtlichen Charakter staatlicher Empfehlungen

In der Rechtswissenschaft gehen die Auffassungen darüber, wie staatliche Empfehlungen generell rechtlich zu qualifizieren sind, auseinander. Während die staatlichen Empfehlungen in der Agrar- bzw. LPG-Rechtswissenschaft eindeutig als empfehlende Rechtsnormen — mit den zwingenden und dispositiven Rechtsnormen aufs engste verbunden und neben ihnen stehend — verstanden werden^{5, 7, 8}, wird ihr Rechtsnormcharakter in der Rechtslehre überwiegend abgelehnt.^{9, 10, 11}

Das Problem der staatlichen Empfehlungen besteht im wesentlichen darin, daß sie nicht im vollen Umfange den allgemein anerkannten Kriterien der Rechtsnormstruktur — der Dreigliedrigkeit der Rechtsnorm in Prämisse (Hypothese), Disposition und Sanktion¹⁹ — gerecht werden. Daher sind

empfehlende Normen „insofern unvollkommen, als ihnen die Sanktion fehlt. Ob eine LPG sie auf dem Wege über eigene Beschlüsse in Kraft setzt oder nicht, hängt von der Autorität sowie von der Überzeugungsarbeit und der organisatorischen Tätigkeit der staatlichen Organe ab. Der Beschluß selbst kann durch den Staat nicht erzwungen werden“.¹¹

Der Gesetzgeber hat die staatlichen Empfehlungen durch § 7 Abs. 3 LPG-G für die LPG insofern verbindlich ausgestaltet, als er es den LPG-Vorständen zur Rechtspflicht macht, die Verwirklichung der empfohlenen Maßnahmen entsprechend den konkreten Bedingungen der LPG zu organisieren und die erforderlichen Entscheidungen durch die Leitungsorgane der LPG herbeizuführen. Diese Festlegung impliziert zwar keine Sanktion, erweist sich jedoch in Verbindung mit anderen Aktivitäten der staatlichen Leitung der Landwirtschaft (so z. B. der Bestätigung der Betriebspläne der LPG oder der Aufhebung von Beschlüssen genossenschaftlicher Organe, die gegen Rechtsvorschriften verstoßen, durch den Rat des Kreises gemäß § 47 Abs. 3 GöV) als so verpflichtend, daß die LPGs — wie die Erfahrungen beweisen — von staatlich empfohlenen Maßnahmen nur in tatsächlich begründeten Ausnahmen abweichen.

Die staatlichen Empfehlungen, die gemäß § 7 LPG-G im Rahmen der staatlichen Leitung der Landwirtschaft erlassen werden, haben m. E. prinzipiell Rechtsnormcharakter. Um diesen Charakter richtig auszuprägen, bedarf es jedoch einiger Voraussetzungen, die unbedingt geschaffen werden sollten, damit eine sichere Anwendung staatlicher Empfehlungen gegeben ist. Schließlich gehört es u. a. auch zu den Wesensmerkmalen von Rechtsnormen, daß sie in einer vorgeschriebenen Art und Weise ergehen, an die Adressaten herange-

3 Eine große Rolle spielten hier die Erfahrungen des Kolchosrechts der UdSSR, wonach staatliche Empfehlungen als eine rechtliche Leitungsmethode betrachtet werden. So heißt es z. B. in der sowjetischen Literatur: „Unter den Quellen des Kolchosrechts nehmen die Empfehlungen gegenüber den Kolchosen einen wichtigen Platz ein. Einige Normen beinhalten in Verbindung mit zwingenden Regeln auch Empfehlungen, andere sind in vollem Umfang empfehlenden Charakters. In den Empfehlungen drückt sich der starke Wille in der Form eines Rates an die Kolchosen aus. Für die Verwirklichung von Empfehlungen ist eine Entscheidung des Leitungsgorgans des Kolchos notwendig. Insofern drücken die empfehlenden Normen einen Rat des Staates an die Kolchosen, hingegen nicht ein solches Gebot aus, das für zwingende Normen charakteristisch ist.“ (Autorenkollektiv unter der Redaktion von M. L. Kosyr und W. S. Jantschuk, Sowjetisches Kolchosrecht, Moskau 1978, S. 52 [russ.j.; ähnlich erneut in: Autorenkollektiv, Landwirtschaftsrecht, Lehrbuch, Moskau 1985, S. 37 [russ.j.]

4 Vgl. Bekanntmachung der Maßnahmen zur weiteren Entwicklung und Festigung der LPGs vom 18. Dezember 1953 (GBl. Nr. 133 S. 1279).

5 Vgl. die entsprechende Bekanntmachung des Beschlusses des Präsidiums des Ministerrates vom 6. August 1959 (GBl. I Nr. 49 S. 657).

6 Verfügungen und Mitteilungen des Ministeriums für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft 1982, Nr. 1, S. 1.

7 Vgl. hierzu R. Hähnert/E. Krauß, „Musterkooperationsvereinbarung für LPGs und VEGs“, NJ 1985, Heft 12, S. 502 ff.

8 Vgl. u. a. Autorenkollektiv unter der Leitung von R. Arlt, Agrarrecht für Staats- und Wirtschaftsfunktionäre, Grundriß, Berlin 1984, S. 49; G. Puls, „Zu strukturtheoretischen Problemen des LPG-Rechts“, in: Struktur- und Systemgestaltung des sozialistischen Rechts und ihr Einfluß auf dessen Effektivität, Materialien des V. Berliner Rechtstheoretischen Symposiums (Hrsg. K. A. Mollnau), Berlin 1984, insbes. S. 307; L. Schramm, Inhaltliche und regelungsmethodische Anforderungen an die weitere rechtliche Gestaltung der Arbeits- und Sozialverhältnisse der Genossenschaftsbauern, Diss. B, Halle 1985.

9 So schrieb der tschechoslowakische Rechtstheoretiker V. Knapp erst unlängst: „Es sei hier klargestellt, daß wir ... unter Rechtsnormen nur die vom Staat erlassenen bzw. von ihm autorisierten (Sanktionierten) und allgemeinverbindlichen Verhaltensregeln verstehen und daher weder „außerstaatliche“ noch „empfehlende“ Rechtsnormen anerkennen“ (vgl. V. Knapp, „Das Verhältnis von inhaltlichen und syntaktischen Bestandteilen/Strukturelementen der Rechtsnorm“, in: Probleme einer Strukturtheorie des Rechts [Hrsg. K. A. Mollnau], Berlin 1985, S. 92).

Bei der Darstellung der Arten sozialistischer Rechtsnormen im DDR-Lehrbuch „Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie“, 3. Aufl., Berlin 1980, S. 532 ff., fehlt jeglicher Hinweis auf empfehlende Rechtsnormen. Dagegen unterscheidet das sowjetische Lehrbuch zwingende, dispositive und empfehlende Rechtsnormen (vgl. die differenzierte Betrachtung empfehlender Rechtsnormen in: Marxistisch-leninistische allgemeine Theorie des Staates und des Rechts, Bd. 4, Berlin 1976, S. 184).

10 Zur Rolle der Sanktion vgl. S. A. Golunski, „Zum Begriff der Rechtsnorm in der Theorie des sozialistischen Rechts“, Staat und Recht 1961, Heft 2, S. 1545 ff. (1558), und K. A. Mollnau, „Strukturelle Optimierung des sozialistischen Rechts als Komponente seiner Effektivität“, in: Struktur- und Systemgestaltung des sozialistischen Rechts und ihr Einfluß auf dessen Effektivität, Materialien des V. Berliner Rechtstheoretischen Symposiums, Berlin 1984, S. 33 f.

11 Vgl. Autorenkollektiv, Landwirtschaft und Recht, Vorlesungen zu Grundproblemen des Agrarrechts der DDR, Bd. 1, Potsdam-Babelsberg 1973, S. 144.