

Gericht

Verfassungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

28.06.1985

Geschäftszahl

E2/84

Sammlungsnummer

10510

Leitsatz

Art20 Abs1, Art142 B-VG; der Landeshauptmann hat eine Rechtsverletzung dadurch begangen, daß er eine ihm vom Bundesminister für soziale Verwaltung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erteilten Weisung betreffend Aufhebung einer unter Berufung auf §13 ArbeitsruheG erlassenen V nicht befolgt hat; gemäß §34 Z6 und 7 ArbeitsruheG ist der Bundesminister für soziale Verwaltung im allgemeinen mit der Vollziehung des §13 leg. cit. betraut und dabei nicht an das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie gebunden; keine Änderung dieser Zuständigkeit durch das BundesministerienG 1973, insbesondere dessen §5 Abs1 Z2; der Umstand, daß die vom Landeshauptmann erlassene V Maßnahmen nach dem (zum Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie ressortierenden) Sonn- und Feiertags-BetriebszeitenG mit Maßnahmen nach dem ArbeitsruheG verbunden hat, berührt die alleinige Zuständigkeit des Bundesminister für soziale Verwaltung zur Erteilung von Weisungen in bezug auf die Ausnahmen von der Arbeitsruhe nicht; allenfalls gegebene Unzweckmäßigkeit oder gar Rechtswidrigkeit der Weisung kann keinesfalls die Zuständigkeit des weisungsgebenden Organs beseitigen; die Gründe für die Ablehnung einer Weisung sind in Art20 Abs1 B-VG erschöpfend aufgezählt; eine Befugnis des vom zuständigen Organ angewiesenen Landeshauptmannes im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung, die Weisung unter Hinweis auf seine subjektive Rechtsgüterabwägung abzulehnen - Rechtswidrigkeit der Nichtbefolgung der Weisung; kein schuldausschließender Rechtsirrtum; kein schuldausschließender Notstand; unter Berücksichtigung von Erklärungen des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie, unter Beachtung der besonderen Situation durch späte Erteilung der Weisung und in Würdigung der achtenswerten Beweggründe für das Handeln des Landeshauptmannes sowie unter Bedachtnahme auf die Geringfügigkeit seines Verschuldens insgesamt bloß geringfügige Rechtsverletzung iS des Art142 Abs4 B-VG

Spruch

Dr. Wilfried Haslauer hat als Landeshauptmann von Sbg. eine Rechtsverletzung dadurch begangen, daß er die ihm vom Bundesminister für soziale Verwaltung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erteilte Weisung vom 26. November 1984 nicht befolgt hat, die V des Landeshauptmannes von Sbg. vom 6. November 1984, LGBl. 87, mit der für den 8. Dezember 1984 die Gewerbeausübung und Ausnahmen von der Arbeitsruhe zugelassen werden, abzuändern bzw. aufzuheben, soweit sie aufgrund des §13 Abs1 und 2 des Arbeitsruhegesetzes, BGBl. 144/1983, am 8. Dezember 1984 in bestimmten Betrieben die Beschäftigung von Arbeitnehmern zuläßt.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Am 18. Dezember 1984 richtete der Bundeskanzler an den VfGH den folgenden Schriftsatz:

"Aufgrund des durch die als Anlage A angeschlossene beglaubigte Abschrift der bezüglichen Stellen des Ministerratsprotokolles vom 18. Dezember 1984 beurkundeten Anklageerhebungsbeschlusses der Bundesregierung bringe ich gemäß §72 Abs3 des Verfassungsgerichtshofgesetzes gegen den Landeshauptmann von Salzburg, Dr. Wilfried Haslauer, folgende von der Bundesregierung erhobene

Anklage

ein:

Dr. Wilfried Haslauer hat als Landeshauptmann von Salzburg die Befolgung der ihm vom Bundesminister für soziale Verwaltung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung schriftlich erteilten, ausdrücklichen Weisung vom 26. November 1984, GZ (des Bundesministeriums für soziale Verwaltung) 31.151/99-V/2/1984, die Verordnung des Landeshauptmannes von Salzburg vom 6. November 1984, (Salzburger) LGBl. 87, mit der für den 8. Dezember 1984 die Gewerbeausübung und Ausnahmen von der Arbeitsruhe zugelassen werden, soweit sie aufgrund des §13 Abs1 und 2 des Arbeitsruhegesetzes, BGBl. 144/1983, am 8. Dezember 1984 in bestimmten Betrieben die Beschäftigung von Arbeitnehmern zuläßt, abzuändern bzw. aufzuheben, wie sich insbesondere aus dem Schreiben des Landeshauptmannes von Salzburg vom 28. November 1984, Zahl (Amt der Salzburger Landesregierung) 0/9-12-544/4-1984, ergibt, ausdrücklich abgelehnt und es auch faktisch unterlassen, einen Verwaltungsakt, den zu setzen er angewiesen war, vorzunehmen.

Er hat hiedurch seiner aus Art103 Abs1 B-VG erfließenden verfassungsrechtlichen Pflicht, Weisungen des zuständigen Bundesministers zu befolgen, zuwider gehandelt und dadurch die im Art142 Abs1 in Verbindung mit Abs2 litd B-VG behandelte schuldhaftere Rechtsverletzung durch das Nichtbefolgen einer Anordnung (Weisung) des Bundes in einer Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung begangen.

Die Bundesregierung beantragt, der VfGH wolle den Landeshauptmann von Salzburg, Dr. Wilfried Haslauer, wegen dieser schuldhaften Rechtsverletzung gemäß Art142 Abs4 B-VG verurteilen.

Begründung

1. Der Landeshauptmann von Salzburg hat am 6. November 1984 eine Verordnung erlassen, mit der für den 8. Dezember 1984 die Gewerbeausübung und Ausnahmen von der Arbeitsruhe zugelassen werden (vgl. Anlage B). Diese Verordnung stützt sich ua. auf §13 Abs1 und 2 des Arbeitsruhegesetzes, BGBl. 144/1983.

Der Bundesminister für soziale Verwaltung hat dem Landeshauptmann von Salzburg mit Schreiben vom 26. November 1984, GZ (des Bundesministeriums für soziale Verwaltung) 31.151/99-V/2/1984, die ausdrückliche Weisung erteilt, 'die Verordnung - soweit sie unter Berufung auf §13 ARG die Beschäftigung von Arbeitnehmern am 8. Dezember 1984 zuläßt - abzuändern bzw. aufzuheben' (vgl. Anlage C).

Der Landeshauptmann von Salzburg hat die Befolgung dieser ihm nachweislich bekanntgewordenen Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung - wie sich insbesondere aus dem Schreiben des Landeshauptmannes von Salzburg vom 28. November 1984, Zahl (des Amtes der Salzburger Landesregierung) 0/9-12-544/4-1984, (vgl. Anlage D) ergibt - ausdrücklich abgelehnt und es auch faktisch unterlassen, einen Verwaltungsakt, den zu setzen er angewiesen war, vorzunehmen.

Die als Anlagen B, C und D angeschlossenen Schriftstücke werden als Beweis vorgelegt.

2. In diesem Sachverhalt und insbesondere in der Tatsache der ausdrücklichen Ablehnung der Befolgung der ihm erteilten Weisung erblickt die Bundesregierung die Verwirklichung des die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes von Salzburg gemäß Art142 Abs1 in Verbindung mit Abs2 litd B-VG begründenden Tatbestandes.

Zur juristischen Begründung dieser Auffassung bringt die Bundesregierung folgendes vor:

2.1. Gemäß Art103 Abs1 B-VG ist der Landeshauptmann in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung an die Weisungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesminister gebunden.

Die in Punkt 1 erwähnte Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung an den Landeshauptmann von Salzburg ist in einer Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung ergangen. Dazu weist die Bundesregierung auf folgendes hin:

Das Arbeitsruhegesetz stellt in kompetenzrechtlicher Hinsicht eine Regelung auf dem Gebiet des Arbeitsrechtes gemäß Art10 Abs1 Z11 B-VG dar. Gemäß Art102 Abs2 B-VG könnte das Arbeitsrecht unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden, doch wird es nach Abs3 leg. cit. dem Bund vorbehalten, auch in den in Abs2

aufgezählten Angelegenheiten den Landeshauptmann mit der Vollziehung des Bundes zu beauftragen. Dies ist durch §13 des Arbeitsruhegesetzes geschehen, wonach der Landeshauptmann bei Vorliegen bestimmter sachlicher Voraussetzungen und unter Einhaltung eines bestimmten Verfahrens durch Verordnung (weitere) Ausnahmen von der Wochenend- und Feiertagsruhe zulassen kann. Der Umstand, daß die Zuständigkeit des Landeshauptmannes in einer in Art102 Abs2 B-VG aufgezählten Materie auf der dem einfachen Bundesgesetzgeber in Art102 Abs3 B-VG erteilten Vollmacht beruht, ändert nichts daran, daß es sich dabei um 'mittelbare Bundesverwaltung' handelt (vgl. VfSlg. 4591/1963 sowie Walter - Mayer. Grundriß des Österreichischen Bundesverfassungsrechtes,

4. Auflage, 236; Adamovich - Funk, Österreichisches Verfassungsrecht,
2. Auflage, 235, und Ringhofer, Österreichische Bundesverfassung, 320, 322).

Bei der Vollziehung des §13 des Arbeitsruhegesetzes besorgt der Landeshauptmann daher Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung!

2.2. Aus Art103 Abs1 in Verbindung mit Art20 Abs1 B-VG ergibt sich, daß ein Landeshauptmann in einer Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung eine Weisung eines Bundesministers nur dann ablehnen kann, wenn die Weisung entweder von einem unzuständigen Organ erteilt wurde oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde.

2.2.1. Es besteht kein Anlaß zu der Annahme, daß die Befolgung der in Punkt 1 erwähnten Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung durch den Landeshauptmann von Salzburg in irgendeiner Hinsicht gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen hätte. Auch der Landeshauptmann von Salzburg hat dies nicht behauptet.

2.2.2. Die erwähnte Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung ist auch nicht von einem unzuständigen Organ erteilt worden.

Gemäß §34 Z7 des Arbeitsruhegesetzes ist zur Vollziehung dieses Bundesgesetzes - auf der Ebene der obersten Bundesverwaltung - allein der Bundesminister für soziale Verwaltung zuständig, soweit nicht nach den Z1 bis 3 und 6 eine Vollziehung im Einvernehmen mit einem anderen Bundesminister und nach den Z4 und 5 eine Vollziehung durch einen anderen Bundesminister gegeben ist. Hinsichtlich des §13 leg. cit., soweit er Arbeitnehmer betrifft, die in Betrieben im Sinne der in Punkt 1 erwähnten Verordnung mit dem Warenverkauf verbundene Dienstleistungen verrichten (vgl. §§2 und 3 der in Punkt 1 erwähnten Verordnung), kommen die Ausnahmetatbestände der Z1 bis 6 des §34 leg. cit. nicht zur Anwendung. Für diese Angelegenheiten ist daher - auf der Ebene der obersten Bundesverwaltung - ausschließlich der Bundesminister für soziale Verwaltung zuständig.

In dem in Punkt 1 erwähnten Schreiben an den Bundesminister für soziale Verwaltung behauptet der Landeshauptmann von Salzburg demgegenüber, die Weisung wäre von einem im Sinne des Art20 Abs1 B-VG 'unzuständigen Organ' erteilt worden. Durch den Umstand, daß sich die in Rede stehende Verordnung auf zwei Gesetze stützt, nämlich auf das Arbeitsruhegesetz und auf das Sonn- und Feiertags-Betriebszeitengesetz, sei - so der Landeshauptmann - eine normative Einheit gegeben, die bewirke, daß eine Weisung nur mehr vom Bundesminister für soziale Verwaltung gemeinsam mit dem zur Vollziehung des zuletzt genannten Bundesgesetzes zuständigen Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie erteilt werden könnte; ein 'Bundeszentralorgan' sei im Sinne des Art20 Abs1 B-VG unzuständig.

Die Bundesregierung hält diese Rechtsauffassung für unzutreffend:

Das Arbeitsruhegesetz und das Sonn- und Feiertags-Betriebszeitengesetz sind in rechtlicher Hinsicht - und nur die ist im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung - zwei voneinander unabhängige Gesetze, sie regeln daher zwei voneinander unabhängige Vollzugsbereiche. Aus dem rechtstechnischen Umstand der Zusammenfassung von Durchführungsbestimmungen zu diesen Bundesgesetzen in einer Verordnung des Landeshauptmannes kann sich keine Zuständigkeitsverschiebung auf der Ebene der obersten Organe der Bundesverwaltung ergeben: Bei anderer Sicht würde die 'Legistik' eines nachgeordneten Organes Zuständigkeitsverschiebungen auf der Ebene der vorgesezten Organe begründen. Daraus folgt aber, daß zur Erteilung von Weisungen hinsichtlich der Abänderungen bzw. Aufhebung der Verordnungen, soweit sie sich auf das Arbeitsruhegesetz - im oben erwähnten Umfang - stützt, allein der Bundesminister für soziale Verwaltung zuständig ist. Dem Landeshauptmann wäre eine Aufhebung bzw. Änderung der Verordnung juristisch auch ohne weiteres möglich gewesen.

Eine weitere Erwägung des Landeshauptmannes von Salzburg in dem oben erwähnten Schreiben geht dahin, daß auch das Arbeitsruhegesetz für sich allein das Zusammenwirken der beiden Bundesminister erfordere:

'Es hieße den Buchstaben des Gesetzes vor seinen Sinn stellen, wollte man in den Angelegenheiten der Verordnungsermächtigung des Landeshauptmannes gemäß §13 des Gesetzes eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundesministers für soziale Verwaltung annehmen.'

Bei der Vollziehung des §12 (Ausnahmen durch Verordnung für bestimmte Tätigkeiten), §14 (Ausnahmen durch Verordnung im öffentlichen Interesse) und §15 (Ausnahmen in Einzelfällen) habe - so der Landeshauptmann - der Bundesminister für soziale Verwaltung im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie vorzugehen. Nach Auffassung des Landeshauptmannes von Salzburg ergebe sich aus einem Größenschluß, daß dann, 'wenn der Bundesminister für soziale Verwaltung sogar in der seiner eigenen Besorgung durch das Gesetz überantworteten Ausnahmetätigkeit' an das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie gebunden sei, 'dies umso mehr für seine hoheitliche Einflußnahme auf die Verordnungsbefugnis des Landeshauptmannes gelten' müsse.

Dieser Erwägung steht jedoch der klare und keiner berichtigenden Auslegung zugängliche Wortlaut der Vollziehungsklausel des Arbeitsruhegesetzes entgegen. Daher ist - nach Auffassung der Bundesregierung - auch dieses Argument des Landeshauptmannes von Salzburg unzutreffend.

Die Bundesregierung weist ferner darauf hin, daß sich ihrer Auffassung nach am Ergebnis der rechtlichen Beurteilung auch durch den Hinweis auf das Bundesministeriengesetz 1973 nichts ändern könnte. Dies deshalb, weil das Bundesministeriengesetz 1973 - von hier nicht maßgeblichen Ausnahmen abgesehen - lediglich den allgemeinen Wirkungsbereich der Bundesministerien regelt und die besonderen Kompetenzbestimmungen, insbesondere die Vollziehungsklauseln der Bundesgesetze, hier also §34 des Arbeitsruhegesetzes, unberührt läßt.

Eine weitere Erwägung des Landeshauptmannes von Salzburg geht schließlich in die Richtung, daß die gegenständliche Verordnung bereits am 24. November wirksam geworden sei und es gegenüber der gewerblichen Wirtschaft nicht vertreten werden könnte, diese nun auch um ihren Ausgleich zu bringen und die offenen Verkaufssamstage auf drei zu reduzieren. Noch am 13. November, also schon in Kenntnis der ergangenen Verordnung, hätte der Bundesminister in seinem Schreiben an den Landeshauptmann von Salzburg nicht auf eine beabsichtigte Weisung hingewiesen. In der Zwischenzeit sei die Verordnung wirksam geworden und einer ausgewogenen und vertretbaren Aufhebung überhaupt nicht mehr zugänglich.

Dazu ist folgendes festzuhalten:

Mit diesen Ausführungen nimmt der Landeshauptmann offenbar auf ArtII der in Punkt 1 erwähnten Verordnung Bezug. Dieser ist jedoch ausdrücklich aufgrund des §4 des Ladenschlußgesetzes und nicht etwa aufgrund des §13 des Arbeitsruhegesetzes erlassen worden. Daraus wird deutlich, daß sich die Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung auf diesen Teil der Verordnung des Landeshauptmannes überhaupt nicht bezogen hat. Weiters ist dazu festzustellen, daß es sich bei der Vollziehung des Ladenschlußgesetzes und des Arbeitsruhegesetzes um zwei voneinander getrennte Vollziehungsbereiche handelt. Daraus wird aber deutlich, daß es dem Landeshauptmann in juristischer Hinsicht - und nur diese ist im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung - möglich gewesen wäre, die in Punkt 1 erwähnte Weisung zu befolgen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß sich selbst im Falle einer - hier völlig unmaßgeblichen - faktischen, nämlich wirtschaftlichen, Betrachtungsweise an der Rechtswidrigkeit der Nichtbefolgung der Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung durch den Landeshauptmann von Salzburg nichts ändern würde. Die im Hinblick auf ArtII der in Punkt 1 erwähnten Verordnung angestellten Überlegungen sind nämlich ausschließlich Zweckmäßigkeitserwägungen. Eine Zweckmäßigkeitprüfung steht aber dem nachgeordneten Organ gegenüber Weisungen des vorgesetzten Organs nicht zu.

3. Die Nichtbefolgung der in Punkt 1 erwähnten Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung ist nach Meinung der Bundesregierung auch als durch seine Amtstätigkeit erfolgte, schuldhaftige Rechtsverletzung des Landeshauptmannes von Salzburg anzusehen. Da in Art142 Abs1 B-VG von 'schuldhaften' Rechtsverletzungen die Rede ist, ohne daß verschiedene Grade des Verschuldens unterschieden werden, ist das Tatbild des Art142 Abs1 B-VG auch bei Vorliegen der geringsten Schuldform (leichte Fahrlässigkeit) verwirklicht.

Dazu weist die Bundesregierung auf folgendes hin:

Der Landeshauptmann von Salzburg hat - wie sich insbesondere aus seinem in Punkt 1 erwähnten Schreiben an den Bundesminister für soziale Verwaltung ergibt - die an ihn gerichtete Weisung bewußt nicht befolgt.

Aber auch hinsichtlich der Frage, ob die Weisung von einem unzuständigen Organ erteilt wurde, fällt dem Landeshauptmann von Salzburg zumindest Fahrlässigkeit zur Last, da er es für möglich halten mußte, daß er durch eine darauf gestützte Nichtbefolgung der Weisung gegen Art103 Abs1 in Verbindung mit Art20 Abs1 B-VG verstoßen werde, auch wenn er dies nicht herbeiführen wollte.

Im Hinblick auf VfSlg. 206/1923 weist die Bundesregierung auch ausdrücklich darauf hin, daß sich der Landeshauptmann ihrer Auffassung nach auch nicht auf einen Rechtsirrtum berufen kann. Wegen Rechtsirrtums handelt nämlich nur der nicht schuldhaft, dem der Irrtum nicht vorzuwerfen ist. Dies kann der Landeshauptmann von Salzburg aber für sich nicht ins Treffen führen. Als Landeshauptmann wäre er nämlich jedenfalls dazu verpflichtet gewesen, 'sich mit den einschlägigen Vorschriften bekannt zu machen' (vgl. §9 Abs2 StGB). Die Bundesregierung geht sogar davon aus, daß die Rechtswidrigkeit der Nichtbefolgung der Weisung leicht erkennbar gewesen ist. Damit sind beide Komponenten der Vorwerfbarkeit (leichte Erkennbarkeit ebenso wie die Verpflichtung, allenfalls weitere 'Erkundigungen' einzuholen) gegeben und ist die Verbindung zu der in Art142 Abs1 geforderten Schuldhaftigkeit wiederum hergestellt.

Im Hinblick auf Kelsen - Fröhlich - Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 277 f., die begründen, weshalb sich der VfGH in seinem verurteilenden Erkenntnis auch auf die bloße Feststellung einer Rechtsverletzung beschränken kann, möchte die Bundesregierung zum Ausdruck bringen, daß es ihr im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung des Weisungsrechtes im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung auf die Feststellung der Rechtsverletzung durch den Landeshauptmann, nicht aber auf weitere Rechtsfolgen für den Landeshauptmann ankommt. Sie regt daher an - ohne den von ihr gestellten Antrag zu modifizieren -, der VfGH möge sich bei seiner verurteilenden Entscheidung auf eine solche Feststellung beschränken. (Zur Zulässigkeit einer derartigen Anregung weist die Bundesregierung auf den Beschluß des VfGH vom 14. Dezember 1984, E1/84-3, Seite 3, letzter Absatz, hin.)"

2. Der angeklagte Landeshauptmann von Salzburg wendet ein, es liege keine zulässige Anklage vor. Dazu ist folgendes festzustellen:

Dem Schriftsatz des Bundeskanzlers waren unter der Bezeichnung "Anlage A" die folgenden Unterlagen angeschlossen:

a) eine mit der Gegenstandsbezeichnung "Verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes von Salzburg Pkt. 37 des Beschl. Prot. Nr. 70" versehene Abschrift des Punktes 37 aus dem Beschlußprotokoll Nr. 70 der Bundesregierung. Der Inhalt lautet wie folgt:

"37. Bericht des Bundeskanzlers, Z 601.198/8-V/1/84, betr. §13 des Arbeitsruhegesetzes; Nichtbefolgung einer Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung durch den Landeshauptmann von Salzburg; Anklage gemäß Art142 B-VG. Der Ministerrat beschließt im Sinne des Antrages:

1. gegen den Landeshauptmann von Salzburg, Dr. Wilfried Haslauer, die folgende Anklage vor dem VfGH zu erheben:

'Dr. Wilfried Haslauer hat als Landeshauptmann von Salzburg die Befolgung der ihm vom Bundesminister für soziale Verwaltung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung schriftlich erteilten, ausdrücklichen Weisung vom 26. November 1984, GZ (des Bundesministeriums für soziale Verwaltung) 31.151/99-V/2/84, die Verordnung des Landeshauptmannes von Salzburg vom 6. November 1984, (Salzburger) LGBl. 87, mit der für den 8. Dezember 1984 die Gewerbeausübung und Ausnahmen von der Arbeitsruhe zugelassen werden, soweit sie aufgrund des §13 Abs1 und 2 des Arbeitsruhegesetzes, BGBl. 144/1983, am 8. Dezember 1984 in bestimmten Betrieben die Beschäftigung von Arbeitnehmern zuläßt, abzuändern bzw. aufzuheben, wie sich insbesondere aus dem Schreiben des Landeshauptmannes von Salzburg vom 28. November 1984, Zahl (Amt der Salzburger Landesregierung) 0/9-12-544/4-1984, ergibt, ausdrücklich abgelehnt und es auch faktisch unterlassen, einen Verwaltungsakt, den zu setzen er angewiesen war, vorzunehmen. Er hat hiedurch seiner aus Art103 Abs1 B-VG erfließenden verfassungsrechtlichen Pflicht, Weisungen des zuständigen Bundesministers zu befolgen, zuwidergehandelt und dadurch die im Art142 Abs1 in Verbindung mit Abs2 litd B-VG behandelte schuldhaftige Rechtsverletzung durch das Nichtbefolgen einer Anordnung (Weisung) des Bundes in einer Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung begangen.

Die Bundesregierung beantragt, der VfGH wolle den Landeshauptmann von Salzburg, Dr. Wilfried Haslauer, wegen dieser schuldhaften Rechtsverletzung gemäß Art142 Abs4 B-VG verurteilen.'

2. den Bundeskanzler zu ermächtigen, die im Vortrag an den Ministerrat formulierte Anklage samt Begründung und Anlagen beim VfGH einzubringen."

Der Protokollauszug ist mit 18. Dezember 1984 datiert und von Oberrat Dr. W. eigenhändig unterschrieben;

b) ein Vortrag des Bundeskanzlers an den Ministerrat, GZ 601.198/8-V/1/84, in dem der Antrag gestellt wird, der im oben erwähnten Beschlußprotokoll wiedergegeben ist;

c) eine mit "70. Sitzung des Ministerrates am 18. XII. 1984" bezeichnete Liste, in der die Namen, Funktionsbezeichnungen und eigenhändigen Unterschriften aller Mitglieder der Bundesregierung sowie aller Staatssekretäre enthalten sind. Die Übereinstimmung der Kopie mit dem Original wurde unter Beisetzung des Stempelabdruckes "Bundeskanzleramt, Ministerratsdienst" vom Oberrat Dr. W eigenhändig bestätigt.

3. Die Einwendung des Landeshauptmannes geht dahin, die Anklage entspreche nicht den aus §72 Abs3 VerfGG sich ergebenden Anforderungen. Aus der dem Landeshauptmann übermittelten Ablichtung der Anlage A betreffend die 70. Sitzung des Ministerrates am 18. Dezember 1984, Punkt 37 des Beschlußprotokolls Nr. 70, ergebe sich keinerlei Beglaubigung. Wolle man als für die Art der Beglaubigung maßgebende Rechtsvorschrift das AVG heranziehen, so müsse gemäß dessen §18 Abs4 iVm. §4 der V der Bundesregierung vom 28. Dezember 1925, BGBl. 445, die Klausel "Für die Richtigkeit der Ausfertigung" und der Name desjenigen wiedergegeben werden, der die Erledigung genehmigt hat. Es liege daher keine dem §72 VerfGG entsprechende Abschrift der den Anklagebeschl. der Bundesregierung betreffenden Stellen des Ministerratsbeschl. vor; dies habe umsomehr zu gelten, wenn man für die Auslegung des Beglaubigungsbegriffes die §§283 ff. des Außerstreitgesetzes bzw. die Notariatsordnung zugrunde legen wollte. Darüber hinaus sehe der §72 VerfGG expressis verbis die Beglaubigung der betreffenden Stelle des Ministerratsprotokolles vor und nicht "die Übereinstimmung der Kopie mit dem Original" einer Regierungsliste samt Unterschriften.

Der Gerichtshof findet, daß die Anklage die Erfordernisse des §72 Abs3 VerfGG erfüllt. Nach dieser Bestimmung muß der vom Bundeskanzler eingebrachten Anklage die beglaubigte Abschrift der Stellen des Ministerratsprotokolles beigelegt werden, aus denen der Beschl. der Bundesregierung auf Erhebung der Anklage hervorgeht. Aus der Anlage A der beim VfGH eingebrachten Anklage ist der Inhalt des Beschl. der Bundesregierung auf Erhebung der Anklage gegen den Landeshauptmann von Sbg. ohne jeden Zweifel zu entnehmen. Der Protokollauszug ist von einem Beamten eigenhändig unterfertigt, der Leiter der in der Geschäftseinteilung des Bundeskanzleramtes als "Ministerratsdienst, personelle Angelegenheiten der Obersten Organe der Vollziehung" bezeichneten Abteilung des Bundeskanzleramtes ist. Das Gesetz enthält keine näheren Bestimmungen darüber, in welcher Form und von wem die Beglaubigung der die Anklage betreffenden Stellen des Ministerratsprotokolles vorzunehmen ist. Die eigenhändige Unterschrift des für Angelegenheiten des Ministerratsdienstes zuständigen Abteilungsleiters des Bundeskanzleramtes reicht aber jedenfalls aus.

4. Der Landeshauptmann bringt noch die folgenden formalen Bedenken gegen die Anklageerhebung bzw. den der Anklage zugrunde liegenden Ministerratsbeschl. vor:

Mit der Anklage sei neben einem Auszug aus dem Ministerratsprotokoll auch eine Liste mit Unterschriften "der Mitglieder der Bundesregierung samt Staatssekretären" vorgelegt worden. Es handle sich dabei offenbar um eine Anwesenheits- bzw. Abstimmungsliste. Da die Staatssekretäre jedoch nicht Mitglieder der Bundesregierung seien und somit nicht stimmberechtigte Personen, nämlich die Staatssekretäre, an der Sitzung der Bundesregierung teilgenommen hätten, sei die Bundesregierung unrichtig zusammengesetzt gewesen. Durch diesen Anklagebeschl. sei das Recht des Landeshauptmannes auf den gesetzlichen Richter iS des Art83 Abs2 B-VG verletzt worden.

Dieser schon vom Ansatz her verfehlt Einwand ist nicht berechtigt. Der vom Landeshauptmann erwähnten Liste kommt keine andere Bedeutung zu, als die einer Feststellung, daß die darin genannten Personen bei der Sitzung der Bundesregierung anwesend waren. Nichts deutet darauf hin, daß die Staatssekretäre, die in dieser Liste aufscheinen, an der Beschlußfassung der Bundesregierung teilgenommen haben. Die bloße Teilnahme an den Sitzungen der Bundesregierung ist den Staatssekretären aber durch keine Rechtsvorschrift verwehrt.

5. Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Anklage den im Art142 Abs2 litd B-VG sowie im §72 VerfGG verlangten Erfordernissen entspricht. Sie ist daher zulässig.

II. 1. Über die Anklage fand am 11. Juni 1985 vor dem VfGH eine öffentliche mündliche Verhandlung statt, in der der Landeshauptmann sich nicht schuldig bekannte.

2. Aufgrund der Verfahrensergebnisse, insbesondere der Verantwortung des Landeshauptmannes Dr. Wilfried Haslauer, der Aussagen der Zeugen Landesamtsdirektor Dr. A E und Hofrat Dr. H H sowie des Inhaltes der einschlägigen Geschäftsstücke der Bundesministerien für soziale Verwaltung und für Handel, Gewerbe und Industrie sowie des Amtes der Sbg. Landesregierung nimmt der VfGH den folgenden Sachverhalt als erwiesen an:

Der Landeshauptmann von Sbg. hat am 6. November 1984 die folgende V erlassen, die im LGBl. 87 kundgemacht worden ist:

"Verordnung des Landeshauptmannes von Salzburg vom 6. November 1984, mit der für den 8. Dezember 1984 die Gewerbeausübung und Ausnahmen von der Arbeitsruhe zugelassen werden

Artikel I

Aufgrund des §3 Abs1 des Sonn- und Feiertags-Betriebszeitengesetzes, BGBl. 129/1984, und des §13 Abs1 und 2 des Arbeitsruhegesetzes, BGBl. 144/1983, wird verordnet:

§1

1. Für Betriebe der im §3 angeführten Art wird am Samstag, dem 8. Dezember 1984, in der Zeit von 10.00 Uhr bis 17.00 Uhr die Gewerbeausübung gestattet.

2. Für die Arbeitnehmer in solchen Betrieben wird für diese Zeit eine Ausnahme von der Wochenend- und Feiertagsruhe zugelassen.

§2

Die Ausnahme gilt für Betriebe im Land Salzburg und umfaßt für Arbeitnehmer alle im jeweiligen Betrieb mit dem Warenverkauf verbundenen Dienstleistungen.

§3

Die Ausnahme vom Verbot der Gewerbeausübung bzw. von der Wochenend- und Feiertagsruhe für Arbeitnehmer gilt für Betriebe des Einzelhandels mit Textilien, Schuhen, Spiel-, Sport- und Lederwaren, Papierwaren, Büroartikeln und Büchern, Uhren, Schmuck, Kunst und Antiquitäten, Haus- und Küchengeräten, Elektro-, Radio- und Fernsehgeräten, Schallplatten, fotografischem und optischem Bedarf, Möbel und Waren der Raumausstattung, für Parfümerien und Drogerien, Tabaktrafiken sowie für den Gemischtwareneinzelhandel mit Ausnahme von Lebensmittelabteilungen.

§4

Diese Verordnung gilt nicht, soweit bereits eine Ausnahme im Sinne des Arbeitsruhegesetzes Anwendung zu finden hat.

Artikel II

Aufgrund des §4 Abs6 des Ladenschlußgesetzes, BGBl. 156/1958, in der geltenden Fassung wird verordnet, daß für das Jahre 1984 §3 Abs1 zweiter Halbsatz der Ladenschlußverordnung, LGBl. 18/1959, in der Fassung der Verordnung LGBl. 81/1979 keine Anwendung findet.

Der Landeshauptmann:

Haslauer"

Am 9. November 1984 teilte der Landeshauptmann von OÖ dem Landeshauptmann von Sbg. telefonisch mit, er habe soeben eine Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung erhalten, keine V zu erlassen, die die Beschäftigung von Arbeitnehmern am 8. Dezember 1984 ermöglichen würde.

In der Zeit vom 10. bis 24. November 1984 mittags befand sich der Landeshauptmann von Sbg. im Ausland. Bei seiner Rückkehr gab er am Flughafen Schwechat ein Rundfunkinterview, in dem er erklärte, er sehe sich außerstande, einer allfälligen Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung zu folgen, die sich auf seine erwähnte V beziehe.

Am Vormittag des 26. November 1984 bekräftigte der Landeshauptmann in einer Presseerklärung mit näheren Darlegungen seinen bereits im Rundfunkinterview vom 24. November 1984 vertretenen Standpunkt.

Am Nachmittag des 26. November 1984 befragte der Landeshauptmann den Landesamtsdirektor sowie Hofrat Dr. H H darüber, ob sie seinen Rechtsstandpunkt teilten. Beide Beamte stimmten dem vorbehaltlos zu.

Am 26. November richtete der Bundesminister für soziale Verwaltung unter GZ 31.151/99-B/2/1984 das folgende Schreiben an den Landeshauptmann von Salzburg, das dieser laut Eingangsvermerk am 28. November 1984 erhalten hat:

"Sehr geehrter Herr Landeshauptmann!

Mit Schreiben vom 16. und 23. Oktober 1984 habe ich ausführlich meine Rechtsansicht zur Frage der Arbeitsruhe von Arbeitnehmern am 8. Dezember 1984 dargelegt. Ich verweise auf diese, an Sie, sehr geehrter Herr Landeshauptmann, persönlich gerichteten Schreiben und wiederhole kurz jene Argumente, die gegen die Erlassung einer Ausnahmereordnung durch den Landeshauptmann aufgrund des §13 ARG sprechen:

1. Die seit 1. Juli 1984 geltende neue Rechtslage hat eine Trennung von Gewerberecht und Arbeitsrecht auf dem Gebiete des Ladenschlusses bzw. des Offenhaltens der Geschäfte an Wochenenden und Feiertagen gebracht. Aufgrund der nunmehr geltenden Rechtslage ist der Handelsminister für die Vollziehung des Sonn- und Feiertags-Betriebszeitengesetzes zuständig, der Bundesminister für soziale Verwaltung hingegen für die Vollziehung des Arbeitsruhegesetzes. Bezüglich des §13 ARG (Erlassung von Ausnahmereordnungen durch den Landeshauptmann) kommt dem Handelsminister keinerlei Mitkompetenz zu (vgl. §34 ARG).

2. Die Ausnahmebestimmung des §13 ARG ist an drei Voraussetzungen geknüpft: Es muß erstens ein außergewöhnlicher Bedarf vorliegen, dieser Bedarf muß zweitens regional sein und drittens muß dieser Bedarf nach Versorgungsleistungen bestehen.

Nach meiner Rechtsauffassung - die ich Ihnen in den erwähnten Schreiben vom 16. und 23. Oktober 1984 ausführlich mitgeteilt habe - ist keine der genannten Voraussetzungen, welche die Erlassung einer Ausnahmereordnung für den 8. Dezember 1984 durch den Landeshauptmann rechtfertigen würden, gegeben. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweise ich auf die Ausführungen in diesen Schreiben.

Sie haben mir mit Schreiben vom 7. November 1984, Z 0/1-802/79-1984, mitgeteilt, daß sie am 6. November 1984 eine Verordnung gem. §13 ARG erlassen haben, wonach am 8. Dezember 1984 die Beschäftigung von Arbeitnehmern im Handel gestattet wird.

Ich weise darauf hin, daß die Erlassung einer Ausnahmereordnung aufgrund des Arbeitsruhegesetzes ein Akt der mittelbaren Bundesverwaltung ist, sodaß eine Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung an den Landeshauptmann gem. Art103 Abs1 B-VG zulässig ist. Nach einer mir vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes schriftlich zugegangenen Erklärung (GZ 601.198/2-V/6/84) vom 5. Oktober 1984 ändert an diesem Weisungsrecht des Bundesministers auch der Umstand nichts, 'daß im §13 Abs1 ARG eine ausdrückliche Verordnungsermächtigung enthalten ist und im Abs3 leg. cit. die Vorlage solcher Verordnungen an den Bundesminister für soziale Verwaltung vorgesehen wird ... Eine verfassungskonforme Auslegung des §13 ARG läßt nämlich das Weisungsrecht gem. Art103 Abs1 B-VG unberührt, zumal in Abs3 lediglich eine zusätzliche Informationspflicht statuiert wird'.

Ich setze Sie von dieser Rechtsmeinung des Bundeskanzleramtes/Verfassungsdienst unter Hinweis auf Ihre verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit gem. Artikel 142 B-VG in Kenntnis und erteile Ihnen die ausdrückliche Weisung, die Verordnung - soweit sie unter Berufung auf §13 ARG die Beschäftigung von Arbeitnehmern am 8. Dezember 1984 zuläßt - abzuändern bzw. aufzuheben."

Am 28. November 1984 richtete der Landeshauptmann an den Bundesminister für soziale Verwaltung unter der GZ 0/9-12-544/4-1984 das folgende Schreiben:

"Sehr geehrter Herr Bundesminister!

Ihr an mich gerichtetes Schreiben vom 26. November 1984, bei mir eingelangt am 28. November 1984, mit dem Sie mir die ausdrückliche Weisung erteilen, die von mir erlassene Verordnung vom 6. November 1984, Landesgesetzblatt Nr. 87, mit der für den 8. Dezember 1984 die Gewerbeausübung und Ausnahmen von der Arbeitsruhe zugelassen werden, in jenem Teil abzuändern bzw. aufzuheben, soweit sie unter Berufung auf §13 Arbeitsruhegesetz die Beschäftigung von Arbeitnehmern am 8. Dezember 1984 zuläßt, habe ich erhalten.

Dazu beehre ich mich, Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesminister, folgendes mitzuteilen:

1. Diese meine Verordnung stellt eine Normeinheit dar. Sie sieht einerseits eine Beschäftigung der Arbeitnehmer in den genannten Handelsbetrieben am 8. Dezember in der Zeit von 10.00 Uhr bis 17.00 Uhr vor und andererseits - als Gleichgewicht dazu - eine Verkürzung der Arbeitszeit der Dienstnehmer am 24. November. Die Regelungen gründen teils auf dem Arbeitsruhegesetz, teils auf dem Ladenschlußgesetz. Sie bilden wie gesagt eine normative Einheit, stehen also miteinander in einem untrennbaren Zusammenhang. Die Aufhebung dieser Verordnung nur für einen der genannten Tage (24. November, 8. Dezember) würde die Verordnung in ihrem Sinn völlig verändern. Diese Einheitlichkeit und Untrennbarkeit des Verordnungsinhaltes hat nach meiner Auffassung zur Folge, daß die für die Vollziehung des Arbeitsruhegesetzes und des Ladenschlußgesetzes zuständigen Bundesminister bei Ausübung ihres Weisungsrechtes auch nur einvernehmlich vorgehen können. Das hat zur Folge, daß nur eine von einem Bundeszentralorgan kommende Weisung wegen ihrer Auswirkungen auf den Kompetenzbereich des anderen als von einem unzuständigen Organ ausgehend (Art20 B-VG) anzusehen ist.

2. Aber auch das Arbeitsruhegesetz für sich allein erfordert das Zusammenwirken der beiden Bundesminister. Es hieße den Buchstaben des Gesetzes vor seinen Sinn stellen, wollte man in den Angelegenheiten der Verordnungsermächtigung des Landeshauptmannes gemäß §13 des Gesetzes eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundesministers für soziale Verwaltung annehmen. In allen Belangen (§12: Ausnahmen durch Verordnung für bestimmte Tätigkeiten, §14: Ausnahmen durch Verordnung im öffentlichen Interesse, §15: Ausnahmen in Einzelfällen) hat der Bundesminister für soziale Verwaltung im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie vorzugehen. Wenn der Bundesminister für soziale Verwaltung sogar in der seiner eigenen Besorgung durch das Gesetz überantworteten Ausnahmetätigkeit (und zwar sowohl im Einzelfall wie durch Verordnung) an das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie gebunden ist, dann muß dies umso mehr für seine hoheitliche Einflußnahme auf die Verordnungsbefugnis des Landeshauptmannes gelten. Das wird dadurch unterstrichen, daß der Regelfall für die Gebrauchnahme von der dem Landeshauptmann gesicherten Verordnungsbefugnis, wie schon die Gesetzesmaterialien besagen, Fremdenverkehrsinteressen sind. Somit muß eine nur vom Bundesminister für soziale Verwaltung kommende Weisung auch aufgrund des Arbeitsruhegesetzes als von einem unzuständigen Organ erlassen qualifiziert werden.

3. Schließlich und endlich ist die gegenständliche Verordnung bereits am 24. November wirksam geworden, und es könnte gegenüber der gewerblichen Wirtschaft nicht vertreten werden, diese nun auch um ihren Ausgleich zu bringen und die offenen Verkaufssamstage auf drei zu reduzieren. Noch am 13. November, also schon in Kenntnis der ergangenen Verordnung, haben Sie, sehr geehrter Herr Bundesminister, im Schreiben an mich nicht auf eine beabsichtigte Weisung hingewiesen. Das wäre ein Zeitpunkt gewesen, zu dem sowohl für den 24. November wie selbstverständlich auch für den 8. Dezember noch rechtzeitig Verordnungsmaßnahmen hätten getroffen werden können. Auch in Ihrem vorangehenden Schreiben vom 23. Oktober war lediglich von einer Behinderung des Vollzuges einer solchen Verordnung die Rede. In der Zwischenzeit ist die Verordnung wirksam geworden und einer solchen ausgewogenen und vertretbaren Aufhebung überhaupt nicht mehr zugänglich. Aus allen diesen Gründen muß ich mich außerstande sehen, Ihrer Weisung, sehr geehrter Herr Bundesminister, zu entsprechen. Ich bitte Sie dafür um Verständnis und verbleibe mit vorzüglicher Hochachtung ..."

Der Landeshauptmann hat auch im weiteren die Weisung nicht befolgt.

Für die Entscheidung bedeutsame Einzelheiten des Sachverhaltes sind iZm. den nachfolgenden Rechtsausführungen wiedergegeben.

3. Teile der V waren beim VfGH Gegenstand eines Prüfungsverfahrens gemäß Art139 B-VG (V33/84); dieses Verfahren wurde auf Antrag einer Arbeitnehmerin eingeleitet, die behauptete, durch die V unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein. Das Verfahren wurde wegen Zurückziehung des Antrages eingestellt.

III. Der Landeshauptmann von Sbg. hat seine V vom 6. November 1984, mit der für den 8. Dezember 1984 die Gewerbeausübung und Ausnahmen von der Arbeitsruhe zugelassen werden, was die Gewerbeausübung anlangt, auf §3 Abs1 des Sonn- und Feiertags-Betriebszeitengesetzes, BGBl. 129/1984, gestützt, in bezug auf die Ausnahmen von der Arbeitsruhe unter ausdrücklicher Berufung auf §13 Abs1 und 2 des Arbeitsruhegesetzes, BGBl. 144/1983, erlassen. Die Weisung, deren Mißachtung die Anklage ihm vorwirft, enthält das Verlangen, diese V abzuändern bzw. aufzuheben, soweit sie unter Berufung auf §13 Arbeitsruhegesetz die Beschäftigung von Arbeitnehmern zuläßt.

§13 Arbeitsruhegesetz lautet:

"Ausnahmen durch Verordnung des Landeshauptmannes

§13 (1) Der Landeshauptmann kann neben den gemäß §12 Abs1 und 2 zulässigen Ausnahmen nach Anhörung der zuständigen gesetzlichen Interessenvertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch Verordnung weitere Ausnahmen zulassen, wenn

1. nicht bereits eine Ausnahme im Sinne dieses Bundesgesetzes, insbesondere durch den Ausnahmenkatalog gemäß §12 Abs1, für den zu regelnden Bereich besteht und

2. ein außergewöhnlicher regionaler Bedarf für Versorgungsleistungen gegeben ist.

(2) Verordnungen im Sinne des Abs1 haben den örtlichen Geltungsbereich, die Tätigkeiten, die Zeiträume und das maximale Zeitausmaß, während dem die Beschäftigung von Arbeitnehmern zulässig ist, genau zu bezeichnen. Arbeiten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den nach Abs1 zulässigen Arbeiten stehen oder ohne die diese nicht durchführbar wären, sind zuzulassen, soweit sie nicht vor oder nach der Wochenend- oder Feiertagsruhe vorgenommen werden können.

(3) Verordnungen gemäß Abs1 sind dem Bundesminister für soziale Verwaltung jeweils zur Kenntnis zu bringen."

1. Die im Arbeitsruhegesetz geregelte Angelegenheit ist eine solche des Kompetenztatbestandes Arbeitsrecht (Art10 Abs1 Z11 B-VG), die Vollziehung des Gesetzes daher Bundessache; dem Landeshauptmann kommt die bei Erlassung der V über den 8. Dezember 1984 unter Berufung auf §13 Arbeitsruhegesetz in Anspruch genommene Zuständigkeit daher im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung zu (Art102 Abs3 B-VG). Er ist in dieser Sache an die Weisungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesminister gebunden (Art103 Abs1 B-VG).

Zur Vollziehung des Gesetzes beruft §34 Arbeitsruhegesetz einzelne Mitglieder der Bundesregierung, nämlich hinsichtlich der Arbeitnehmer in Betrieben des Bundes den Bundeskanzler (Z1), hinsichtlich der Arbeitnehmer in Betrieben unter bergbehördlicher Aufsicht den Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie (Z2) und hinsichtlich der Arbeitnehmer in Betrieben, die dem Verkehrs-Arbeitsinspektorat unterstehen, den Bundesminister für Verkehr (Z3; jetzt: öffentliche Wirtschaft und Verkehr, BGBl. 439/1984), und zwar alle im Einvernehmen mit dem Bundesminister für soziale Verwaltung (im Falle der Bundesbetriebe dann, wenn finanzielle Angelegenheiten berührt sind, auch im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen); nur die Vollziehung einzelner namentlich genannter Bestimmungen in bezug auf Arbeitnehmer in Betrieben unter bergbehördlicher Aufsicht kommt dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie allein zu (Z5) und die Vollziehung einer Bestimmung über die Gebührenfreiheit dem Bundesminister für Finanzen (Z4); allgemein ist hingegen nach der abschließenden Generalklausel betraut

"6. im übrigen der Bundesminister für soziale Verwaltung

a) im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler hinsichtlich der Arbeitnehmer in Betrieben der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, soweit finanzielle Angelegenheiten berührt sind, auch im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen;

b) im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie hinsichtlich der §§12, 14 bis 17;

7. der Bundesminister für soziale Verwaltung hinsichtlich aller anderen Arbeitnehmer."

Während der Bundesminister für soziale Verwaltung also für die Arbeitnehmer in Betrieben des Bundes, in Betrieben unter bergbehördlicher Aufsicht und in Betrieben, die dem Verkehrs-Arbeitsinspektorat unterstehen, keine federführende Kompetenz besitzt, muß er als ("im übrigen") federführend berufenes oberstes Vollzugsorgan hinsichtlich aller anderen Arbeitnehmer in zwei Fällen das Einvernehmen mit einem anderen Regierungsmitglied herstellen: für Arbeitnehmer in Betrieben der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände mit dem Bundeskanzler (und gegebenenfalls dem Bundesminister für Finanzen) und "hinsichtlich der §§12, 14 bis 17" mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie.

§12 sieht Ausnahmen von der Wochenend- und Feiertagsruhe durch V für bestimmte Tätigkeiten, §14 Ausnahmen durch V im öffentlichen Interesse ("infolge besonders schwerwiegender Umstände") vor; §15 (Abs1) erlaubt die Zulassung von Ausnahmen in Einzelfällen durch den Bundesminister ("für bestimmte

Arbeitnehmer eines Betriebes, ..., wenn dies im Einzelfall infolge der Neuerrichtung oder Änderung einer Betriebsanlage oder der Einführung eines neuen Verfahrens ... erforderlich ist") und die §§16 und 17 gestatten die Beschäftigung auf Märkten und Messen.

Aus §34 Z6 und 7 Arbeitsruhegesetz folgt in ihrem Zusammenhalt, daß der Bundesminister für soziale Verwaltung im allgemeinen mit der Vollziehung des §13 betraut und dabei nicht an das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie gebunden ist. Der Wortlaut des Gesetzes ist insofern eindeutig.

2. Der Landeshauptmann hält den Wortlaut des Gesetzes indessen nicht für ausschlaggebend. Schon in seiner Äußerung an den Bundesminister für soziale Verwaltung vom 28. November 1984 meinte er:

"Es hieße den Buchstaben des Gesetzes vor seinen Sinn stellen, wollte man in den Angelegenheiten der Verordnungsermächtigung des Landeshauptmannes gemäß §13 des Gesetzes eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundesministers für soziale Verwaltung annehmen. In allen Belangen (§12: Ausnahmen durch Verordnung für bestimmte Tätigkeiten, §14: Ausnahmen durch Verordnung im öffentlichen Interesse, §15: Ausnahmen in Einzelfällen) hat der Bundesminister für soziale Verwaltung im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie vorzugehen. Wenn der Bundesminister für soziale Verwaltung sogar in der seiner eigenen Besorgung durch das Gesetz überantworteten Ausnahmetätigkeit (und zwar sowohl im Einzelfall wie durch Verordnung) an das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie gebunden ist, dann muß dies umso mehr für seine hoheitliche Einflußnahme auf die Verordnungsbefugnis des Landeshauptmannes gelten. Das wird dadurch unterstrichen, daß der Regelfall für die Gebrauchnahme, von der dem Landeshauptmann gesicherten Verordnungsbefugnis, wie schon die Gesetzesmaterialien besagen, Fremdenverkehrsinteressen sind. Somit muß eine nur vom Bundesminister für soziale Verwaltung kommende Weisung auch aufgrund des Arbeitsruhegesetzes als von einem unzuständigen Organ erlassen qualifiziert werden."

Das Amt der Landesregierung hat dem VfGH ein nach Anklageerhebung verfaßtes Rechtsgutachten von o. Univ.-Prof. Dr. R N vorgelegt. Dieses Gutachten sieht den Grund für die Mitkompetenz des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie in der "engen sachlichen Verknüpfung zwischen der gewerblichen und der arbeitsrechtlichen Seite" der Ordnung der Betriebszeiten und der Arbeitsruhezeiten. Dieser Zusammenhang sei historisch vorgezeichnet und lasse sich systematisch im Vergleich mit verwandten Regelungen belegen. Dazu komme noch der Zweck der Wahrung der wirtschaftlichen Interessen:

"Die in §34 Z6 litb ARG verankerte Mitkompetenz des BMHGI, namentlich beim Vollzug der §§12, 14 und 15 (Abs1), beruht nicht auf besonders ausgeprägten Erfordernissen der Wirtschaft - weder denen des Fremdenverkehrs (allenfalls ausgenommen §12 Abs1 Z2), noch weniger freilich solchen des Bergbaus; sondern sie hat ihre Basis in dem generell engen Konnex zur gewerberechtlichen Regelung des BZG. Bereits der genannte, grundsätzliche Zusammenhang läßt die gemeinsame Vollziehung als durchaus plausibel erscheinen. Dort aber, wo ein spezifisch wirtschaftlicher Bezug gegeben, wo mit dem Fremdenverkehr zudem eine Aufgabe berührt ist, die gemäß dem BundesministerienG 1973 (BGBl. 389, zuletzt idF BGBl. 24/1985; Abschn. G Z9 des Teiles 2 der Anlage zu §2) zum allgemeinen Wirkungsbereich des MBHGI ressortierte -, gerade dort, bei §13 ARG, sollte diese Form des Vollzuges ausgeschlossen sein. Das wäre schlechterdings unbegreiflich."

Es liege daher die Folgerung nahe, daß ein Redaktionsversehen unterlaufen sei. Dafür könne auch aus §34 Arbeitsruhegesetz selbst etwas ins Treffen geführt werden:

"Zu bedenken ist vorerst, daß die in der Umschreibung des §34 Z6 litb - '(im Einvernehmen ...)' hinsichtlich der §§12, 14 bis 17, - eingeschlossenen §§12, 14 und 15 (Abs1) ARG lediglich Verordnungs- bzw. Bescheidbefugnisse des Bundesministers als solchen vorsehen. Demgegenüber ist die Verordnungsermächtigung des §13 dem Landeshauptmann eingeräumt. Es ist daher denkbar, daß die Ausklammerung des §13 aus §34 Z6 litb ARG auf der Vorstellung beruht, daß diesbezüglich eine 'Vollziehung' durch den Minister ohnehin nicht in Betracht komme. - Ein Irrtum freilich, wie betont werden muß. Wenn in der Erledigung des BMsV vom 26. November 1984 (S. 2 f.), unter Berufung auf eine Rechtsauskunft des Bundeskanzleramtes - Verfassungsdienst, geltend gemacht wird, daß die ausdrückliche Delegationsdelegation an den LH am ministeriellen Weisungsrecht nichts ändere, so ist dem zuzustimmen. Wohl aber kann diese explizite Ermächtigung im Verein mit einer verengten Deutung des Begriffes 'Vollziehung' die Nichtanführung des §13 in §34 Z6 litb ARG zwanglos erklären. Insgesamt enthält §34 eine sehr detaillierte Vorschrift. Doch birgt Kasuistik stets die Gefahr in sich, daß trotz - oder eben wegen - des Bemühens um Übergangigkeit Fehler geschehen."

Es wäre das nicht das einzige Beispiel. Denn festzuhalten ist ferner, daß die Vollzugsklausel des ARG auch ansonsten nicht von bestechender Klarheit ist. Der Zusammenhang etwa zwischen Z2 und Z5 des §34 läßt sich

nur mühsam durchschauen. Das eigentlich Gemeinte wäre - in einer Ziffer - einfacher und verständlicher so zu formulieren gewesen:

'(Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes sind betraut: ...) der Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie für Arbeitnehmer in Betrieben, die der bergbehördlichen Aufsicht unterliegen, hinsichtlich der §§5 Abs3 und 4, 15 Abs2, 26 Abs2 und 3 und 27; im übrigen jedoch im Einvernehmen mit dem Bundesminister für soziale Verwaltung.'

Dasselbe gilt für Z6, die primär fragliche Anordnung also, im Verhältnis zu Z7. Der Sinn ist offenbar folgender: '(Mit der Vollziehung ... sind betraut: ...) 6. der Bundesminister für soziale

Verwaltung im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler ... (Text aus lit a) ...; 7. der Bundesminister für soziale Verwaltung für alle anderen Arbeitnehmer, hinsichtlich der §§12, 14 bis 17 (richtig: §§12 bis 17) jedoch im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie.'

Das Versehen betreffend §13 fügt sich durchaus in das Bild einer im ganzen unzureichend durchdachten Bestimmung."

3. Zu einer den Wortlaut des Gesetzes berichtigenden Auslegung besteht aber kein Anlaß:

Die Kompetenz zur Erlassung einer V iS des §13 Arbeitsruhegesetz ist in dieser Gesetzesbestimmung selbst festgelegt. Aufgabe des §34 ist in diesem Zusammenhang also nur die Bestimmung des für den Vollzug des §13 verantwortlichen obersten Organs des Bundes. Die Möglichkeiten des zuständigen Ministers sind angesichts der Kompetenz des Landeshauptmannes im wesentlichen darauf beschränkt, den Landeshauptmann durch Weisung zur Herausgabe einer solchen V zu veranlassen oder die von ihm beabsichtigte Erlassung einer solchen V zu hindern.

Unter diesen Umständen käme einer Einvernehmenskompetenz eine ganz andere Bedeutung zu als in den von §34 Z6 lit b Arbeitsruhegesetz dafür vorgesehenen Fällen. Wo nämlich der Minister selbst zur Erlassung einer V berufen ist (wie etwa nach den §§12 und 14), hindert ihn auch die Notwendigkeit des Einvernehmens mit einem anderen Minister nicht, einen solchen Akt zu unterlassen. Er kann das Wirksamwerden einer V also allein verhindern. Nur die Erlassung einer V wird erschwert, weil er für diesen Akt das Einvernehmen des beteiligten Ministers benötigt. Wo hingegen die Zuständigkeit zur Erlassung einer V einem untergeordneten Organ - wie im Fall des §13 Arbeitsruhegesetz dem Landeshauptmann - zukommt, gibt es praktisch nur zwei Möglichkeiten: Ist der federführende Minister allein mit dem Vollzug betraut, kann er durch Weisung die Erlassung der V nicht nur verhindern, sondern auch erzwingen; braucht er das Einvernehmen mit einem anderen Minister, kann dieser ihm nicht nur das Hinwirken auf die Erlassung einer V, sondern auch deren Verhinderung unmöglich machen. Ein völliger Gleichklang mit dem Schema der §§12 und 14 wäre im Bereich des §13 Arbeitsruhegesetz folglich nur auf dem - höchst ungewöhnlichen Weg - zu erreichen, daß zwischen der Zuständigkeit für Weisungen zur Verhinderung einer V (jeder Minister für sich allein) und für Weisungen zur Erlassung einer V (nur für beide Minister gemeinsam) unterschieden würde.

Wenn der Gesetzgeber den Bundesminister für soziale Verwaltung allein zum Vollzug des §13 Arbeitsruhegesetz berufen hat, so hat er also jene der üblichen Vollzugsklauseln gewählt, die dem federführenden Minister die Möglichkeit sichert, die Zulassung bloß regionaler Ausnahmen von der gesetzlichen Arbeitsruhe ebenso zu verhindern, wie er die Herausgabe bundesweiter V durch bloße Unterlassung vermeiden kann. Damit bleibt ausgeschlossen, daß eine Ausnahme von einem gesetzlichen Verbot gegen den Willen des in diesen Angelegenheiten federführenden obersten Organs zugelassen wird. Das entspricht den sonstigen Grundsätzen der Kompetenzzuordnung im Rahmen des Möglichen besser als das vom Landeshauptmann von Sbg. unterstellte Gegenteil, bei dem der Bundesminister für soziale Verwaltung gerade die Erlassung bloß regionaler V nicht ohne das Einverständnis des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie verhindern könnte. Nur ein Absehen von den offenkundigen Auswirkungen einer schematisch durchgeführten Einvernehmenskompetenz in der besonderen Situation des §13 kann zur Annahme verleiten, dem wahren Plan des Gesetzgebers hätte eine Aufnahme auch dieser Gesetzesstelle in den Katalog des §34 Z6 lit b Arbeitsruhegesetz entsprochen. Daß §34 Arbeitsruhegesetz insgesamt hätte besser formuliert werden können, daß seine Interpretation nicht ohne Mühe möglich ist, und daß andere Gesetze das jeweils Gemeinte auch besser zum Ausdruck bringen, rechtfertigt keine Korrektur des eindeutigen Wortlautes.

4. An der alleinigen Zuständigkeit des Bundesministers für soziale Verwaltung zur Vollziehung des §13 Arbeitsruhegesetz ändert auch das Bundesministeriengesetz 1973, BGBl. 389, nichts. Die Bestimmung des §5 Abs1 Z2, wonach bei Besorgung eines Geschäftes, das Sachgebiete berührt, die in den Wirkungsbereich eines oder mehrerer anderer Bundesministerien fallen, im Zusammenwirken mit dem oder den beteiligten Bundesministerien vorzugehen ist - so zwar, daß ihnen Gelegenheit zu einer Äußerung zu geben und bei Notwendigkeit einer Maßnahme auf Sachgebieten ihres Wirkungsbereiches das Einvernehmen mit ihnen

herzustellen, allenfalls die Angelegenheit der Bundesregierung zur Beratung vorzulegen ist (Abs3) -, regelt nur die (regierungsinterne) Geschäftsbehandlung durch die Bundesministerien. Insgesamt betrifft das Gesetz (mit Ausnahme der im Abschnitt IV durch §13 verfügten Änderungen im besonderen Wirkungsbereich einzelner Bundesministerien) nur jenen - in den Materialien als "allgemeiner Wirkungsbereich" bezeichneten - Teil der Verwaltungstätigkeit auf der Ebene der Bundesministerien, der jenseits des Vollzuges der Gesetze gemäß den Vollzugsklauseln oder anderen vergleichbaren Vorschriften liegt; nur in diesem Sinn wird die Besorgung der Geschäfte (§2 Abs1 Z1 und Teil 1 der Anlage) auf den jeweils zugeordneten Sachgebieten (§2 Abs1 Z2 und Teil 2 der Anlage) näher geregelt. So sehen die Erläuterungen zur RV (483 BlgNR, XIII. GP) die rechtliche Bedeutung dieser Normen ganz allgemein

"darin, die Leitung und Verwaltung bestimmter Sachgebiete ohne Hinweis auf ein bestimmtes Gesetz einem Bundesministerium zuzuweisen, ohne daß diese den allgemeinen Wirkungsbereich umschreibende Norm ihrerseits zur Setzung konkreter genereller oder individueller Verwaltungsakte ermächtigen würde, es sei denn, festzulegen, welches Bundesministerium vornehmlich die Initiative zu einer Verwaltungstätigkeit auf einem bestimmten Sachgebiet ergreifen kann ..." (S 22)

und ziehen daraus für das Gebot des Zusammenwirkens mehrerer Bundesministerien den Schluß,

"daß §5 nur auf jene Geschäfte Anwendung findet, die nicht Gegenstand einer besonderen Kompetenzregelung sind. Da dies für die meisten individuellen Verwaltungsakte und auch für den Großteil der Verordnungen zutrifft, wird sich der Anwendungsbereich des §5 in erster Linie auf die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen und auf sonstige Regierungsgeschäfte beziehen." (S 28).

Aus diesen Bestimmungen etwas für die Zuständigkeit abzuleiten, verbietet schon der ihnen eigene hohe Grad der Unbestimmtheit.

5. Es berührt aber auch der Umstand, daß die vom Landeshauptmann von Sbg. erlassene V Maßnahmen nach dem (zum Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie ressortierenden) Sonn- und Feiertags-Betriebszeitengesetz mit Maßnahmen nach dem Arbeitsruhegesetz verbunden hat, die alleinige Zuständigkeit des Bundesministers für soziale Verwaltung zur Erteilung von Weisungen in bezug auf die Ausnahmen von der Arbeitsruhe nicht. Wenngleich die beiden Maßnahmen in ihrer wirtschaftlichen Zielsetzung und rechtstechnischen Ausgestaltung eine Einheit bilden, leiten sie sich doch aus unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen ab, die unterschiedlichen Vollzugsbereichen zugehören. Der vom Landeshauptmann schon in seiner Äußerung an den Bundesminister für soziale Verwaltung vom 28. November 1984 behauptete untrennbare Zusammenhang liegt in rechtlicher Hinsicht gerade nicht vor: Wenn das Gesetz mehrere Vollzugsbereiche unterscheidet, kann die Vollziehung die Maßnahmen nicht in einer Weise verknüpfen, die diese Trennung verwischt. Die Auswirkungen einer Rücknahme der Erlaubnis zur Beschäftigung von Arbeitnehmern und der dadurch allenfalls notwendig werdenden Rücknahme der Erlaubnis zur Gewerbeausübung hat eben allein der Bundesminister für soziale Verwaltung zu verantworten.

Entgegen der Einlassung des Landeshauptmannes hat der Bundesminister für soziale Verwaltung seine Zuständigkeit nicht dadurch verloren, daß der 24. November 1984, für dessen Nachmittag die V - zum Ausgleich für die Erlaubnis zur Beschäftigung von Arbeitnehmern am 8. Dezember 1984 - eine Ausnahme vom Beschäftigungsverbot abweichend von der bisherigen Rechtslage nicht zugelassen hatte, im Zeitpunkt der Erteilung der Weisung schon verstrichen war. Denn auch dieser Umstand konnte die geforderte Aufhebung der V allenfalls unzumutbar oder gar rechtswidrig erscheinen lassen, keinesfalls aber die Zuständigkeit der weisungsgebenden Organe beseitigen.

6. Die Nichtbefolgung der Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung, die vom Landeshauptmann die Aufhebung der unter Berufung auf §13 Arbeitsruhegesetz erlassenen V begehrt, kann auch nicht mit der - vom Landeshauptmann zu seiner Verteidigung - Begründung gerechtfertigt werden, die V finde in §12 oder §14 Arbeitsruhegesetz eine materielle Deckung, bei Vollziehung der §§12 und 14 benötige der Bundesminister für soziale Verwaltung aber das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie. Die Zuordnung der Angelegenheit zu einem bestimmten Vollzugsbereich kann nämlich nicht danach ausgerichtet werden, was hätte geschehen können oder sollen, sondern ausschließlich danach, was tatsächlich geschehen ist. Daß der Landeshauptmann aber eine V iS des §13 Arbeitsruhegesetz erlassen hat, folgt nicht nur aus der Vorgeschichte der Verordnungserlassung und aus der ausdrücklichen Berufung auf diese Gesetzesstelle im Einleitungssatz der V, sondern insbesondere auch aus ihrem Text, der offenkundig auf §13 Abs1 Z1 Arbeitsruhegesetz Bedacht nimmt (§4 der V: "... gilt nicht, soweit bereits eine Ausnahme iS des Arbeitsruhegesetzes Anwendung zu finden hat.").

Ob unter den von der V erfaßten Betrieben auch solche des Bundes oder anderer Gebietskörperschaften waren, ist nicht von Bedeutung. Die V nimmt auf solche jedenfalls nicht ausdrücklich Bezug. Selbst wenn die Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung nicht ohnedies auf die Arbeitnehmer in den übrigen Betrieben eingeschränkt zu verstehen wäre, würde das an der Pflicht zur Befolgung der Weisung in dem Bereich, der in die (alleinige) Zuständigkeit des Bundesministers für soziale Verwaltung fällt, nichts ändern.

7. Die Weisung war somit nach angemessener Überlegungsfrist unverzüglich zu befolgen. Keine gesetzliche Bestimmung erlaubt, die Befolgung einer Weisung deshalb abzulehnen, weil sie keine bestimmte Frist zur Ausführung setzt. Auch sonst war die Weisung hinreichend bestimmt.

8. Entgegen der Ansicht der Verteidigung kann ein gemäß Art20 Abs1 B-VG weisungsgebundenes Organ rechtfertigenden Notstand für die Nichtbefolgung einer Weisung im allgemeinen schon deswegen nicht in Anspruch nehmen, weil die Gründe für die Ablehnung einer Weisung - und damit für die Rechtfertigung eines weisungswidrigen Verhaltens - in dieser Verfassungsvorschrift erschöpfend aufgezählt sind (zum entschuldigenden Notstand s. IV.4.). Es braucht hier nicht weiter untersucht zu werden, ob aufgrund "der Einheit der Rechtsordnung" (VwSlg. 6496 A/1964) oder einer Rechtsanalogie zu den speziellen Notstandsvorschriften des geltenden Rechts (so Kienapfel, Der rechtfertigende Notstand, ÖJZ 1975, S 421 ff., S 423) in besonderen Ausnahmefällen eine Güter- und Interessenabwägung ein weisungswidriges Verhalten zu rechtfertigen vermag. Denn abgesehen davon, daß der vom Landeshauptmann als höherwertiges Rechtsgut gegenüber der Weisungsbefolgung ins Treffen geführte "Verlust des öffentlichen Vertrauens in die Rechtsstaatlichkeit und die Gültigkeit genereller Vollzugsakte" an sich nicht notstandsfähig ist (wie Kienapfel, aaO, S 426, ganz allgemein hinsichtlich der Notstandsfähigkeit von Rechtsgütern der Allgemeinheit ausführt), ist im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ein vom zuständigen Organ angewiesener Landeshauptmann jedenfalls nicht befugt, unter Hinweis auf seine - subjektive - Rechtsgüterabwägung die Befolgung der Weisung abzulehnen. Art20 Abs1 B-VG ist vielmehr zu entnehmen, daß die Verfassungsordnung von einem im Vergleich zur Befolgung der Weisung "höheren" Interesse an der Nichtbefolgung einer Weisung dann ausgeht, wenn die Befolgung der Weisung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde. Die in diesem Zusammenhang im Schlußvortrag aufgestellte Behauptung, die Befolgung der Weisung hätte zur Konsequenz gehabt, daß der Landeshauptmann "Amtsmißbrauch gemäß §302 StGB begangen hätte", überzeugt nicht. Der dafür ins Treffen geführten Begründung, daß ein Mißbrauch eines öffentlichen Amtes vorliege, "wenn ein Amtsträger gegen seine Überzeugung die Weisung eines unzuständigen Organes befolgt und ausführt", braucht schon deswegen vom VfGH nicht weiter nachgegangen werden, weil, wie oben gezeigt, die Weisung vom zuständigen Organ erteilt wurde.

9. Insgesamt erweist sich sohin die Nichtbefolgung der Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung vom 26. November 1984 durch den Landeshauptmann Dr. Haslauer als rechtswidrig.

IV.1. Eine Verurteilung nach Art142 Abs1 iVm. Abs2 litd B-VG setzt voraus, daß die erwiesene und als rechtswidrig erkannte Nichtbefolgung der Weisung dem Angeklagten zum Verschulden gereicht. Für den Fall, daß der VfGH die - unbestrittene - Nichtbefolgung der Weisung als rechtswidrig erkennt, stellt der Landeshauptmann ein Verschulden daran in Abrede und führt hiefür mehrere Argumente ins Treffen.

2. Zum einen ist er der Ansicht, daß er die Weisung, weil sie ihm zu spät erteilt worden sei, nicht habe befolgen können. Obwohl der Bundesminister für soziale Verwaltung von der Erlassung der V bereits am 8. November 1984 Kenntnis erlangt habe, sei dessen Weisung erst am 26. November 1984 ergangen und habe den Landeshauptmann zwei Tage später - "also nach Wirksamwerden der V am 24. November 1984 und neun Tage vor ihrem Wirksamwerden am 8. Dezember 1984" (Stellungnahme vom 11. Jänner 1985) - erreicht. Wörtlich ist dazu in der zitierten Stellungnahme ausgeführt:

"Da zur Erlassung einer Verordnung gemäß §13 Abs1 des Arbeitsruhegesetzes die Anhörung der zuständigen gesetzlichen Vertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gefordert ist, muß gleiches auch für die Änderung oder Aufhebung einer solchen Verordnung angenommen werden. Das schon unter großem zeitlichen Druck durchgeführte Verfahren zur vorangehenden Erlassung der gegenständlichen Verordnung hat dementsprechend die in Betracht kommenden Kammern gehört, zur Stellungnahme eine Frist von 14 Tagen gesetzt und die außergewöhnliche Kürze dieser Frist besonders begründet ... Angesichts der üblichen Begutachtungsfristen von sechs Wochen, zumindest jedoch einem Monat bei Erlassung genereller Normen, hätte dem gesetzlichen Gebot zur Anhörung der gesetzlichen beruflichen Interessensvertretungen vor einer den Vorstellungen des Bundesministers für soziale Verwaltung Rechnung tragenden Änderung oder Aufhebung der Verordnung nicht entsprochen werden können. Daher konnte dieser Weisung unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen wegen des späten Zeitpunktes ihrer Erteilung rechtzeitig gar nicht nachgekommen werden; eine Befolgung der Weisung nach dem 8. Dezember 1984 hätte aber keinen Sinn ergeben, da die Rechtswirkungen der Verordnung zu diesem Zeitpunkt ja bereits konsumiert waren.

Der Bundesminister für soziale Verwaltung, ... hat es aus unverständlichen Gründen jedenfalls unterlassen, die Weisung so rechtzeitig zu erteilen, daß sie noch vor dem Wirksamwerden der Verordnung am 24. November 1984 eine Aufhebung der Verordnung möglich gemacht hätte; ... Aufgrund der außerordentlichen und unerklärlichen Verspätung der Weisung wäre es mir selbst dann, wenn die Weisung als rechtmäßig angesehen werden müßte, unmöglich gewesen, vor dem 8. Dezember 1984 durch einen dem Gesetz entsprechenden Vorgang die Verordnung wieder aufzuheben."

Daß die geschilderten Umstände die weisungsgemäße Aufhebung der V - weil tatsächlich undurchführbar - absolut unmöglich gemacht hätten, trifft offenkundig nicht zu und wird vom Landeshauptmann in Wahrheit auch gar nicht behauptet. Seine Auffassung aber, daß er - wegen der im Gesetz begründeten Notwendigkeit eines Begutachtungsverfahrens - der Weisung "unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen" nicht rechtzeitig habe nachkommen können, vermag ihn, auch wenn sie zutreffen sollte, nicht zu exkulpieren. Der Landeshauptmann wußte oder mußte wissen, daß Art20 Abs1 B-VG das angewiesene Verwaltungsorgan von der Weisungsgebundenheit selbst dann nicht freistellt, wenn die Befolgung der Weisung eine - nicht mit gerichtlicher Strafe bedrohte - Rechtsverletzung darstellen würde. Daß aber die - angenommene - Verletzung der Rechtsvorschriften über das Begutachtungsverfahren nicht mit gerichtlicher Strafe bedroht ist, liegt offen zu Tage. Und wenn der Landeshauptmann in diesem Zusammenhang weiter ausführt, es sei

"Durch das Geschlossenhalten der Geschäfte am Nachmittag des 24. November 1984 aufgrund der gegenständlichen Verordnung ... jedenfalls eine Vertrauenslage geschaffen worden, die nicht mehr ohne weiteres umgestoßen werden konnte.",

so konzidiert er damit selbst, daß ihm die Befolgung der Weisung nicht schlechthin unmöglich war.

3. Der Landeshauptmann bringt weiters vor, er habe die - keineswegs zugestandene - Rechtswidrigkeit seines Verhaltens wegen eines Rechtsirrtums nicht erkannt. Es sei ihm dieser Irrtum auch keinesfalls vorzuwerfen, sodaß ein Schuldausschließungsgrund iS des §9 StGB vorliege.

Abs1 des §9 StGB bestimmt, daß, wer das Unrecht der Tat wegen eines Rechtsirrtums nicht erkennt, dann nicht schuldhaft handelt, wenn ihm der Irrtum nicht vorzuwerfen ist. Im Abs2 des §9 wird sodann näher umschrieben, unter welchen Voraussetzungen dem Täter ein Rechtsirrtum vorzuwerfen ist.

Der VfGH geht von der Annahme aus, daß der behauptete Rechtsirrtum vorgelegen ist.

Der in Art142 B-VG verwendete Verschuldensbegriff ist dort nicht näher definiert. Wo immer aber sonst im österreichischen Recht auf das Verschulden abgestellt wird, bildet der Rechtsirrtum unter bestimmten Umständen einen Schuldausschließungsgrund. Der VfGH verneint daher, daß auch im Anwendungsbereich des Art142 B-VG von der Bedeutsamkeit des Rechtsirrtums auszugehen ist (ebenso schon VfSlg. 206/1923) und daß dabei die Grundsätze des §9 StGB herangezogen werden können.

a) §9 StGB bestimmt in seinem Abs2, daß der Rechtsirrtum ua. dann vorzuwerfen ist - und also keinen Schuldausschließungsgrund bildet - "wenn das Unrecht für den Täter wie für jedermann leicht erkennbar war". Nach den Erläuterungen zur RV des nachmaligen StGB 1975, 30 BlgNr. XIII. GP, S 72, wird hier nicht unterschieden "zwischen Unrecht, das für jedermann leicht erkennbar ist" - weil es allein schon durch "die Teilnahme am allgemeinen Rechtsbewußtsein" einsichtig wird - "und Unrecht, das" (nur) "aufgrund besonderer Vorschriften einsichtig wird". Nur im ersteren Fall ist der Rechtsirrtum ohne weiteres vorwerfbar. Die hier allein maßgebliche Rechtsfrage der Zuständigkeit des Bundesministers für soziale Verwaltung ist nicht von der Art, daß sie allein aufgrund des allgemeinen Rechtsbewußtseins beantwortet werden könnte, vielmehr ist sie nur anhand "besonderer Vorschriften" lösbar. Dies schließt - entgegen der Meinung der Bundesregierung - die Feststellung aus, daß das Unrecht der Tat für den Täter wie für jedermann leicht erkennbar war.

b) Allen auf den Rechtsirrtum bezüglichen Regelungen liegt ferner der Gedanke zugrunde, daß die Orientierung an einer irrigen Rechtsansicht dann nicht entschuldigt, wenn der Täter nicht alle ihm zumutbaren Bemühungen zur Klärung der Rechtslage angestellt hat. Auch §9 Abs2 StGB bringt diesen Gedanken zum Ausdruck, wenn er sagt, daß der Rechtsirrtum auch dann vorzuwerfen ist, "wenn sich der Täter mit den einschlägigen Rechtsvorschriften nicht bekannt gemacht hat, obwohl er seinem Beruf, seiner Beschäftigung oder sonst den Umständen nach dazu verpflichtet gewesen wäre".

c) aa) Die in dieser Gesetzesstelle als "einschlägig" bezeichneten Vorschriften sind, daran kann kein vernünftiger Zweifel bestehen, jene Normen, nach denen sich bestimmt, ob das inkriminierte Verhalten rechtmäßig ist. Ausschließlicher Gegenstand der vorliegenden Anklage ist die Nichtbefolgung einer Weisung; Maßstab der Rechtmäßigkeit eines solchen Verhaltens aber ist ausschließlich Art20 Abs1 B-VG, wonach die Befolgung einer Weisung (nur) dann abgelehnt werden kann, wenn sie entweder von einem unzuständigen Organ erteilt wurde oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde. Von Bedeutung ist sohin insbesondere nicht, ob der Landeshauptmann die zur Stützung seiner V herangezogenen gesetzlichen Grundlagen richtig beurteilt hat, sondern einzig und allein die Frage, ob er sich mit jenen Rechtsvorschriften in ausreichendem Maße vertraut gemacht hat, die die Zuständigkeit zur Erteilung der an ihn gerichteten Weisung - der andere Ablehnungstatbestand lag ganz offenkundig nicht vor - regeln. Zu dieser allein maßgeblichen Frage aber vermag die in seiner Stellungnahme vom 11. Jänner 1985 vorgebrachte Behauptung, der Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie habe "mehrfach zu einer auf §13 ARG gestützten Verordnung Stellung genommen" und ihn "zur Erlassung dieser Verordnung geradezu ermundert, ja aufgefordert", ebensowenig beizutragen wie sein Vorbringen, "daß Herr Vizekanzler Dr. Steger öffentlich zunächst die Voraussetzungen für eine Anklage nach Art142 B-VG gegen" ihn "als nicht gegeben und den Plan der Erhebung einer solchen Anklage sogar als lächerlich bezeichnet hat".

bb) Der Landeshauptmann führt in der zitierten Stellungnahme aber auch aus:

"... von meiner beruflichen Laufbahn her möchte ich ... festhalten, daß ich mich mit Fragen des Verfassungs- und Verwaltungsrechtes seit meinem Studium der Rechte ... aber auch in der Folge laufend befaßt und beschäftigt habe. Ich habe aber auch eingehend Rat von fachlich kompetenter Stelle eingeholt; der Landesamtsdirektor des Amtes der Salzburger Landesregierung und frühere Leiter des Legistischen Referates als auch der Leiter des Legistischen Referates selbst haben mehrfach die Richtigkeit meiner Rechtsauffassung bestätigt.

Schreiben von namhaften Verfassungsjuristen, die noch vor dem 8. Dezember 1984 bei mir eingelangt sind, haben mich in meiner Rechtsauslegung ebenfalls bestärkt ...

Aufgrund der mir erteilten fachkundigen Auskünfte, nicht aber zuletzt auch aufgrund meiner eigenen juristischen Befassung mit den anstehenden Rechtsfragen bin ich zur Überzeugung gelangt, daß die einzig richtige und mögliche Gesetzesauslegung die im Punkt I. dieser Stellungnahme umrissene ist."

Bei seiner Vernehmung am 25. Jänner 1985 gab der Landeshauptmann an:

"Einen Tag vor meiner Abreise, das war meines Wissens der 9. November, rief mich der Landeshauptmann von Oberösterreich Dr. R an und teilte mir mit, daß er soeben - an diesem Tag - eine Weisung des Herrn Bundesministers für soziale Verwaltung erhalten habe, eine Verordnung, die die Beschäftigung von Arbeitnehmern am 8. Dezember ermöglichen würde, nicht zu erlassen. Dr. R fragte mich, ob auch ich eine solche Weisung erhalten habe, was ich verneinen mußte.

Aber unbeschadet der Tatsache, daß ich im Gegensatz zu Landeshauptmann Dr. R zu diesem Zeitpunkt vom Herrn Bundesminister für soziale Verwaltung keine Weisung erhalten habe, habe ich mich auf meiner Auslandsreise natürlich mit der verfassungsrechtlichen Frage befaßt, ob eine solche allfällige Weisung überhaupt zulässig wäre. Mein jahrzehntelanges Befassen mit verfassungsrechtlichen Fragen, meine intime Kenntnis der Bestimmungen der Bundesverfassung und mein langjähriges persönliches fachliches Interesse an Fragen des Verfassungsrechtes, des Bundesstaates und der Verfassungspolitik machten mir dies auf meiner Reise, auch ohne Literatur zur Hand zu haben, möglich. Ich kam bei diesen meinen Überlegungen zur eindeutigen Auffassung, daß der Herr Bundesminister für soziale Verwaltung alleine nicht berechtigt war, mir eine solche allfällige Weisung zu erteilen, und daß in einem solchen Falle der Tatbestand - unzuständige Behörde - im Sinne des Art20 B-VG gegeben wäre. Nach meiner Rückkehr aus Südafrika habe ich am Sonntag, dem 25. November, zuhause anhand meiner umfangreichen privaten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Literatur diese Frage nocheinmal eingehend geprüft und fand anhand der Literatur (Klecatsky, Ringhofer, Walter usw.) meine Annahme vollauf bestätigt.

Am ersten Tag meiner Anwesenheit im Amt, das war der 26. November, habe ich bei der üblichen Postsitzung den Herrn Landesamtsdirektor, der ein anerkannter Fachmann auf dem Gebiet des Verfassungsrechtes ist, um seine Rechtsauffassung gebeten. Der Herr Landesamtsdirektor bestätigte in uneingeschränktem Maße meinen Rechtsstandpunkt, der dann auch in meinem Schreiben vom 28. November an den Herrn Bundesminister für soziale Verwaltung und - ausführlicher - in der Stellungnahme meines Rechtsanwaltes vom 11. Jänner 1985 zum Ausdruck kam ...

Damit war für mich völlig zweifelsfrei, daß der eine der beiden Tatbestände des Art20 B-VG gegeben ist."

Zum Gegenstand wurden die Beamten des Amtes der Sbg. Landesregierung Landesamtsdirektor Dr. E und Hofrat Dr. H als Zeugen vernommen. Landesamtsdirektor Dr. E gab am 12. Feber 1985 ua. zu Protokoll

auf die Frage: Welche Umstände waren für Sie maßgeblich, den Rat zu erteilen?

"Der Angeklagte Landeshauptmann Dr. Haslauer hat bereits am Vormittag des 26. November 1984 der Presse und dem Rundfunk eine Mitteilung zukommen lassen, daß er die Absicht habe, für den Fall, daß allein vom Bundesminister für soziale Verwaltung die Weisung käme, die in Rede stehende Verordnung aufzuheben, diese Weisung deshalb nicht zu befolgen, weil seiner Meinung nach wegen der Komplexität der Materie die Weisung nur dann zu befolgen wäre, wenn sie einvernehmlich zwischen dem Bundesminister für soziale Verwaltung und dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie erteilt werden würde. Der Bundesminister für soziale Verwaltung allein erschiene ihm als unzuständiges Organ im Sinne des Art20 B-VG.

Bei der für 14.00 Uhr des 26. November 1984 anberaumten (allwöchentlichen) sogenannten Postsitzung befragte mich Landeshauptmann Dr. Haslauer, ob die vorstehende, von ihm den Medien bereits mitgeteilte Rechtsauffassung auch von mir geteilt würde. Ich bejahte dies.;"

auf die Frage: Haben Sie den Rat, die Weisung nicht zu befolgen, auch wiederholt, nachdem die schriftliche Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung dem Landeshauptmann zugestellt war?

"Der Landeshauptmann hat mich von Einlangen dieser Weisung in Kenntnis gesetzt; mit Rücksicht darauf jedoch, daß, wie oben ausgeführt, bereits vorher die Meinungsbildung erfolgt ist, stand die Frage der Befolgung oder Nichtbefolgung der Weisung nicht mehr zur Debatte."

Als Aussage des Zeugen Hofrat Dr. H ist im Protokoll vom 6. März 1985 festgehalten

auf die Frage: Wann und wie wurden Sie mit der politischen Absicht des angeklagten Landeshauptmannes, die Weisung nicht zu befolgen, erstmals konfrontiert?

"Kurz vor Ablauf des Auslandsaufenthaltes habe ich mit allen diesbezüglich angebrachten Vorbehalten aus den Medien von einer solchen angeblichen Absicht des Landeshauptmannes erfahren. Konkret wurde diese Frage in der Postsitzung vom 26. November 1984 um 14.00 Uhr, bei der auch ich anwesend war, erörtert.;"

auf die Frage: Vor der Postsitzung sind Sie vom Landeshauptmann zur Frage der Befolgung der Weisung nicht befragt worden?

"Der Landeshauptmann hat meines Wissens nach am 26. November 1984 seine Amtsgeschäfte wieder aufgenommen; ich hatte mit ihm den ersten persönlichen Kontakt gelegentlich der nachmittäglichen Postsitzung.;"

auf die Frage: In welcher Weise haben Sie in der Folge, und zwar bis zum 8. Dezember 1984, zu dieser Frage Stellung genommen?

"In der Postsitzung selbst habe ich den Landeshauptmann nach dem Landesamtsdirektor in der Auffassung bestärkt, die erteilte Weisung nicht zu befolgen. Dies dadurch, daß von mir die oben angeführten Gründe für die gegebene verbundene Zuständigkeit der beiden Bundesminister kurz angeführt wurden.;"

Zum gleichen Gegenstand befragt, äußerte sich der Landeshauptmann in der mündlichen Verhandlung vor dem VfGH am 11. Juni 1985 wie folgt:

"Ich bin am Samstag, dem 24. November mittags in Schwechat angekommen und wurde bereits erwartet von einem Fernsehteam, das ein Interview wollte, was ich ablehnte. Daraufhin gab ich ein Radiointerview, in dem ich erklärte, daß ich mich außerstande sehen würde, wenn ich eine Weisung bekäme, dieser Folge zu leisten. Ich habe die Angelegenheit untechnisch ausgeführt, rechtliche Aussagen sind auch nicht Gegenstand von Interviews. Ich bin dann nach Hause gefahren und habe am Sonntag, dem 25. November, anhand meiner Literatur die Frage Arbeitsruhegesetz/Betriebszeitengesetz, vor allem die Einvernehmensverpflichtungen im Arbeitsruhegesetz gegenüber dem Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie genau nochmals studiert und bin zur

Überzeugung gekommen, daß, wenn der Bundesminister für soziale Verwaltung in der Ausübung seiner eigenen Verordnungsermächtigungen an das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie gebunden ist, so hätte dies umsomehr für einen Akt gegenüber dem Landeshauptmann zu gelten.

Am 26. November vormittags habe ich über Befragen in einer Presseerklärung meinen Standpunkt erneut dargestellt. Am 26. November um 14.00 Uhr fand dann die Postsitzung mit den wichtigsten meiner Mitarbeiter statt. Daran nehmen regelmäßig der Landesamtsdirektor und der Leiter des Verfassungsdienstes teil. Diesen wurde nochmals der Sachverhalt von mir dargestellt und beide haben mich bestätigt und bestärkt. Der Landesamtsdirektor, den ich vor meinem Abflug noch informiert hatte, daß Landeshauptmann R mich um 9.00 Uhr angerufen hatte, erklärte mir, daß er und Hofrat H in meiner Abwesenheit nochmals die Rechtslage geprüft hätten und unabhängig von mir zum gleichen Ergebnis gekommen wären."

Die wiedergegebenen, in allen wesentlichen Belangen übereinstimmenden Aussagen machen deutlich, daß der Landeshauptmann, der kraft seines Amtes verpflichtet gewesen ist, sich mit den einschlägigen Vorschriften bekannt zu machen, dieser Verpflichtung nicht im erforderlichen Ausmaß nachgekommen ist.

Die Frage, ob er eine Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung zur Aufhebung der von ihm erlassenen V zu befolgen verpflichtet wäre, stellte sich der Landeshauptmann mit einiger Aktualität erst am 9. November 1984, als er davon erfuhr, daß dem Landeshauptmann von OÖ eine Weisung zur Nichterlassung einer gleichartigen V erteilt worden war. Bis dahin waren denn auch nur andere Rechtsprobleme iZm. der Sbg. V, insbesondere deren Rechtmäßigkeit betreffend, geprüft und erörtert worden, nicht jedoch die hier allein maßgebliche Frage der Zuständigkeit zur Erteilung einer Weisung an den Landeshauptmann, diese V aufzuheben. Nur so ist auch die Einlassung des Landeshauptmannes zu verstehen, er habe sich auf der am 10. November 1984 angetretenen Auslandsreise mit dieser verfassungsrechtlichen Frage - freilich ohne irgendwelche zweckdienlichen Behelfe und ohne Unterstützung von Experten - befaßt und sei dabei zu jener Auffassung gelangt, an der er in der Folge konsequent festgehalten hat. Schon bei der Rückkehr von seiner Reise am 24. November 1984 hat er diesen seinen Standpunkt in einem Hörfunkinterview am Flughafen Schwechat der Öffentlichkeit mitgeteilt; am Tag darauf hat er nach seinen Angaben anhand seiner umfangreichen privaten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Literatur diese Frage noch einmal eingehend geprüft und seine Annahme vollauf bestätigt gefunden; am Vormittag des 26. November 1984 hat er über Befragen in einer Presseerklärung seinen Standpunkt erneut dargestellt. Eine Konsultation der Experten des Amtes der Sbg. Landesregierung hat bis dahin nicht stattgefunden. Erst bei der um 14.00 Uhr desselben Tages stattfindenden "üblichen", dh. routinemäßigen Postsitzung hat der Landeshauptmann Landesamtsdirektor Dr. E und Hofrat Dr. H um ihre Rechtsansicht ersucht, worauf diese seinen Rechtsstandpunkt, wie er sagt, "in uneingeschränktem Maße" bestätigt haben.

Der VfGH geht davon aus, daß die genannten Experten die an sie gestellte Frage nicht unvorbereitet beantwortet haben (vgl. die Aussage Dris. E vom 12. Feber 1985, wonach er sich "während des Urlaubs des Landeshauptmannes mit ... Hofrat Dr. H H über die Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Erlassung der Verordnung" befaßt habe, "darunter auch mit der Frage, wie sich der Landeshauptmann zu verhalten hätte, wenn er die Weisung erhielte, die Verordnung aufzuheben"). Dennoch durfte es der Landeshauptmann - der sich dessen bewußt war, daß der Wortlaut des Arbeitsruhegesetzes gegen seine Rechtsansicht spricht - bei seinen eigenen Bemühungen und bei der "Befragung" der Amtsexperten nicht bewenden lassen. Sein Vorbringen, er sei durch Schreiben von namhaften Verfassungsjuristen in seiner Rechtsauslegung ebenfalls bestärkt worden, ändert daran nichts, weil solche Schreiben zumindest vor Ablehnung der Weisung tatsächlich nicht vorgelegen sind. Die hier entscheidende Rechtsfrage war durchaus nicht so einfach, daß zu ihrer Klärung die tatsächlich angestellten Bemühungen als ausreichend angesehen werden könnten. Allein schon dieser Umstand, dann aber auch die Tatsache, daß andere, vor dieselbe Frage gestellte und gleichfalls von Experten beratene Landeshauptleute ihr Verhalten an einer anderen Rechtsauffassung orientiert haben, hätte es erfordert, die Ausarbeitung einer ausführlichen, auf alle möglichen oder tatsächlich vorgebrachten Gegenargumente eingehenden Expertise durch seine Berater zu veranlassen. Daß sich diese aus eigener Initiative mit Rechtsfragen iZm. der Erlassung der V, "darunter auch" mit der hier entscheidenden Frage "befaßt" haben (Aussage Dris. E vom 12. Feber 1985) und daß einer von ihnen die Gründe für die Unzuständigkeit des Bundesministers für soziale Verwaltung bei einer Routinesitzung mit dem Landeshauptmann "kurz angeführt" hat (Aussage Dris. H vom 6. März 1985), ermöglicht dem VfGH nicht das Urteil, der Landeshauptmann habe sich mit den einschlägigen Rechtsvorschriften in jenem Ausmaß bekanntgemacht, in dem er kraft seiner Funktion dazu objektiv verpflichtet und subjektiv durchaus in der Lage war. Besonders letzteres wird noch deutlicher durch eine weitere Überlegung: Es ist erwiesen, daß der Landeshauptmann den Entschluß, er werde eine an ihn gerichtete Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung nicht befolgen, noch vor Befassung der ihm beigegebenen Amtsexperten nicht bloß in Aussicht genommen, sondern darüber hinaus öffentlich in einer Weise kundgetan hat, die ihm ein Abgehen davon faktisch überaus erschwert, wenn nicht gar politisch unmöglich gemacht hat. Der VfGH vermag dieses Verhalten des Landeshauptmannes nur dahin zu deuten, daß dieser zur Ablehnung der Weisung bereits vor der Befragung seiner Experten entschlossen und deshalb an einer

eingehenden Darstellung und Bewertung der gegen seine Rechtsauffassung sprechenden Argumente nicht in dem Maße interessiert war, wie dies im Hinblick auf die Bedeutung der strittigen Rechtsfrage und ihre über den konkreten Fall hinausgehenden grundsätzlichen Implikationen erforderlich und auch möglich gewesen wäre.

d) Dem Landeshauptmann ist sohin ein schuldausschließender Rechtsirrtum nicht zugute zu halten.

4. Der Landeshauptmann beruft sich in seiner Stellungnahme vom 11. Jänner 1985 auch "auf den Schuldausschließungsgrund der Unzumutbarkeit rechtmäßigen Verhaltens; sämtliche im §10 Abs1 StGB normierten Voraussetzungen für diesen Schuldausschließungsgrund" seien "eindeutig erfüllt". Er schildert aus seiner Sicht die wirtschaftliche Bedeutung der von ihm verfügten Maßnahme und kommt in der Folge zu dem Schluß:

"Die Nichtbefolgung der Weisung war die einzige Möglichkeit, dem der Salzburger Wirtschaft und der Salzburger Bevölkerung unmittelbar drohenden bedeutenden Nachteil zu begegnen; aus der Notstandstat (Nichtbefolgung der Weisung) ist nun überhaupt kein Schaden entstanden, keinesfalls aber ein Schaden, der unverhältnismäßig schwerer wiegt als der Nachteil aus der Nichtbefolgung der Weisung, der meines Erachtens - abgesehen von politischen Implikationen - gar nicht evident ist. Tatsache ist, daß am 8. Dezember in Salzburg ein nie dagewesenes Umsatz-Rekordergebnis erzielt werden konnte."

a) Gemäß §10 Abs1 StGB ist entschuldigt, "wer eine mit Strafe bedrohte Tat begeht, um einen unmittelbaren drohenden bedeutenden Nachteil von sich oder einem anderen abzuwenden, ... wenn der aus der Tat drohende Schaden nicht unverhältnismäßig schwerer wiegt als der Nachteil, den sie abwenden soll, und in der Lage des Täters von einem mit den rechtlich geschützten Werten verbundenen Menschen kein anderes Verhalten zu erwarten war". Diese Regelung ist allein auf den Schutz von Rechtsgütern des einzelnen abgestellt (arg.: "um einen ... Nachteil von sich oder einem anderen abzuwenden" und: "wenn ... von einem mit den rechtlich geschützten Werten verbundenen Menschen kein anderes Verhalten zu erwarten war"); sie ermöglicht daher von vornherein keineswegs die Berufung auf einen - wirklichen oder vermeintlichen - "Staatsnotstand" (vgl. OGH vom 8. Oktober 1968, 9 OS 18/68 zu §2 litg StG 1945: ".. überpersönliche Güter (sind) nicht notwehr- oder notstandsfähig im Sinne des österreichischen Staatsgesetzes"; aber auch die Erläuterungen zu §10 der RV zum nachmaligen StGB 1975, 30 BlgNR, XIII. GP, S 75). Dennoch ist der VfGH der Meinung, daß der Grundgedanke dieser Regelung - vgl. dazu auch das oben (IV.3.) zum Rechtsirrtum Gesagte - auch im Verfahren nach Art142 B-VG nicht völlig außer Acht gelassen werden darf. Es ist deshalb auf das Vorbringen des Landeshauptmannes zu diesem Punkt einzugehen.

b) Der Landeshauptmann betonte im Verfahren mehrfach, daß er durch die Nichtbefolgung der an ihn gerichteten Weisung wirtschaftlichen Schaden abwenden wollte und daß ihm das, wie eine retrospektive Beurteilung der Ereignisse ergebe, auch in großem Ausmaß gelungen sei. Andererseits aber sei aus dem ihm angelasteten Verhalten "überhaupt kein Schaden entstanden, keinesfalls aber ein Schaden, der unverhältnismäßig schwerer wiegt als der Nachteil aus der Nichtbefolgung der Weisung, der ... - abgesehen von politischen Implikationen - gar nicht evident" sei. Diese Auffassung transportiert die allein auf das individuelle Strafrecht abgestellte Regelung des §10 Abs1 StGB unkritisch auf staatsrechtlich geordnete Verhältnisse, in denen - anders als dort - gemeinschaftsbezogene, in diesem Sinne politische und also nicht vollständig objektivierbare Werturteile eine ausschlaggebende Rolle spielen. Die Verantwortung des Landeshauptmannes gründet einzig und allein auf seiner subjektiven Bewertung der Folgen seines Verhaltens unter dem Gesichtspunkt erhofften wirtschaftlichen Nutzens. Daß eine andere, wenn auch ebenso subjektive Bewertung - nämlich die der Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung zugrunde liegende Auffassung, die Auswirkung der V wäre aus sozialpolitischen Gründen schädlich und dieser Schaden würde durch allfällige wirtschaftliche Vorteile nicht aufgewogen - politisch gleichermaßen vertretbar war, zieht sie dagegen nicht in Betracht. Es ist nun nicht Sache des VfGH über die politische "Richtigkeit" dieser oder jener Auffassung dann zu erkennen, wenn beide mit mehr oder weniger guten Gründen vertreten werden können. Daß dies nur für die Auffassung des Landeshauptmannes, nicht aber auch für die gegenteilige Ansicht des Bundesministers für soziale Verwaltung zuträfe, kann aber ernstlich nicht behauptet werden. Unter diesen Umständen ist es dem VfGH unmöglich zu erkennen, daß "der aus der Tat drohende Schaden nicht unverhältnismäßig schwerer wiegt als der Nachteil, den sie abwenden soll".

c) Dem Landeshauptmann ist somit kein schuldausschließender Notstand zugute zu halten.

V. Gemäß Art142 Abs4 B-VG kann der VfGH bei geringfügigen Rechtsverletzungen davon absehen, im verurteilten Erk. eine Sanktion zu verhängen und sich auf die Feststellung beschränken, daß eine Rechtsverletzung vorliegt.

Nach Ansicht des VfGH hängt die Beantwortung der Frage, ob die Nichtbefolgung einer Weisung durch einen Landeshauptmann eine geringfügige Rechtsverletzung darstellt oder nicht, im besonderen von den

Begleitumständen des inkriminierten Verhaltens und der konkreten Situation, vom Ausmaß der Schuld und von den Folgen, zu denen die Nichtbefolgung der Weisung geführt hat, ab.

Unter diesen Aspekten hat der VfGH zur Frage der Schwere der durch den Landeshauptmann begangenen Rechtsverletzung erwogen:

1. a) Der Landeshauptmann hat sich in seiner Verteidigung darauf berufen, daß er durch das Verhalten und durch verschiedene öffentliche Äußerungen des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie in seiner Haltung bestärkt worden war. In seiner Aussage vom 25. Jänner 1985 führte er dazu aus:

"Das war einerseits aus dem ... Schreiben des Herrn Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie vom 12. Oktober und andererseits aus verschiedenen Äußerungen des Herrn Ministers in der Öffentlichkeit eindeutig und unmißverständlich zu entnehmen."

b) In der Tat hatte der Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie im erwähnten Schreiben in ausführlicher Weise dargelegt, aus welchen Überlegungen er zur Auffassung gelange, daß sich eine V des Landeshauptmannes auch auf §13 Arbeitsruhegesetz zu stützen vermöge. Zwar hatte der Bundesminister im Einleitungssatz dieses Schreibens darauf hingewiesen, "daß die Vollziehung des Arbeitsruhegesetzes auf Ministerialebene nicht zum Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie, sondern zum Bundesministerium für soziale Verwaltung ressortiert", doch wurden in der Folge in diesem Schreiben die Argumente im einzelnen dargelegt, die nach Auffassung des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie die V auch in arbeitsrechtlicher Hinsicht ermöglichen. Abschließend formulierte der Bundesminister sodann:

"Ich bin mir durchaus dessen bewußt, daß meine Ansichten nicht mit den bisher geäußerten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung konform gehen. Ich glaube aber nach wie vor, daß eine die Einkaufsgewohnheiten der Bevölkerung in der Vorweihnachtszeit entsprechend berücksichtigende Betrachtungsweise zu dem Ergebnis führt, daß die Verordnungsermächtigungen des §3 Abs1 BZG bzw. des §13 ARG das Offenhalten von Geschäften bestimmter Branchen in bestimmten Gebieten Österreichs am 8. Dezember 1984 durchaus ermöglichen."

c) Auch in einem Hörfunkinterview im Mittagsjournal vom 3. Dezember 1984 machte der Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie Aussagen, die in diesem Sinn verstanden werden konnten. Laut einer vom ORF vorgelegten Abschrift dieses Interviews erklärte Vizekanzler Dr. Steger zur Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung und zu dessen Hinweis auf die Möglichkeit der Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes beim VfGH ua. wörtlich:

"Mir fehlt das Verständnis, was die politische Vorgangsweise betrifft. Juristisch kann er ja sehr rasch über alles Mögliche streitig werden, es kann zum Ergebnis kommen, daß tatsächlich solche Weisungen möglich sind. Ich persönlich glaube aber auch juristisch, daß sich der Gesetzgeber etwas gedacht haben muß, als er seinerzeit festgesetzt hat, daß der Landeshauptmann den regionalen Sonderbedarf, den außergewöhnlichen Bedarf festzulegen hat, nach Anhörung der Sozialpartner, daß es also bewußt regionale Unterschiede geben soll, bei der Feststellung eines derartigen Sonderbedarfes. ...

Wenn der Herr Minister Dallinger meint, trotz der gesetzlichen Möglichkeit, die ja vor allem dadurch, daß ich dem Landeshauptmann Haslauer keine Weisung gegeben habe, wirklich bei den Landeshauptleuten liegt, die gesetzliche Möglichkeit zu entscheiden, ob aufgesperrt werden darf oder nicht. ...

Es haben die Wähler kein Verständnis dafür, daß man einem Politiker, einem Landeshauptmann droht, er wird abgesetzt, wenn er eine juristische Bewertung hat, die anders ist als die eines Ministers. Nur mit derartigen Drohungen der Amtsenthebung kann man so etwas nicht regeln. Das ist auch nicht der gute österreichische Stil. Ich glaub', der Herr Minister Dallinger wird sich's noch einmal überlegen."

In anderen öffentlichen Stellungnahmen und Erklärungen äußerte sich der Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie Vizekanzler Dr. Steger in ähnlicher Weise.

d) In einer Besprechung zwischen Mitgliedern der Bundesregierung, Vertretern der Sozialpartner und Landeshauptmann Dr. Haslauer vom 4. Dezember 1984 hat, wie der Landeshauptmann anlässlich der Befragung in der öffentlichen mündlichen Verhandlung vor dem VfGH ausgesagt hat, der Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie zur Rechtsauffassung des Landeshauptmannes überhaupt nicht Stellung genommen:

"Der Vizekanzler sagte, er sei einerseits für das Offenhalten der Geschäfte, andererseits aber auch für die Beachtung von Weisungen. Auf meine Argumentation, daß es am Einvernehmen mit dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie gefehlt habe, ist er überhaupt nicht eingegangen."

e) Nach Ansicht des VfGH waren diese Erklärungen des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie geeignet, den Landeshauptmann zur Ermöglichung des Offenhaltens der Geschäfte am 8. Dezember 1984 in Sbg. zu ermuntern und in der Auffassung zu bestärken, daß sein Verhalten, das in der - als rechtswidrig erkannten - Nichtbefolgung der Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung kulminierte, insgesamt richtig sei. Wenngleich der (nicht völlig klare) Hinweis des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie darauf, daß die Vollziehung des Arbeitsruhegesetzes zum Bundesministerium für soziale Verwaltung "ressortiere", für den Landeshauptmann ein Anlaß dafür hätte sein müssen, die Frage der Zuständigkeit intensiver zu überprüfen, so hat doch das genannte Schreiben, das sich eingehend mit der arbeitsrechtlichen Seite des Problems befaßt und in den wiedergegebenen Schlußsatz mündet, ebensowenig etwas zu der den Umständen nach zu erwartenden Klarstellung über das Fehlen der eigenen Mitzuständigkeit beigetragen, wie spätere Äußerungen des Bundesministers. Dieser Umstand ist nach Ansicht des VfGH dem Landeshauptmann bei der Beurteilung des Gewichts der Rechtsverletzung zugute zu halten.

2. a) In seiner Verantwortung verwies der Landeshauptmann mehrfach auf die besondere geographische Situation des Landes Sbg. und die wirtschaftlichen Beweggründe, die ihn zunächst zur Erlassung der in Rede stehenden V und - sub titulo rechtfertigender bzw. schuldausschließender Notstand - in weiterer Folge veranlaßt haben, die Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung nicht zu befolgen.

b) Er ging in seinem Vorbringen davon aus, daß der zweite Einkaufssamstag im Dezember seit Jahrzehnten erwiesenermaßen der stärkste Einkaufssamstag vor Weihnachten sei und stellte die "außerordentliche Grenzposition des Landes und der Stadt Salzburg" dar. Er verwies auf den von der Sektion Handel der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Sbg. an ihn herangetragenen Wunsch, im Jahr 1984 einem Offenhalten der Geschäfte mit Beschäftigung der Dienstnehmer am 8. Dezember zuzustimmen, weil in diesem Jahr der 8. Dezember auf den zweiten Verkaufssamstag im Dezember falle.

Anknüpfend an diese Vorgeschichte der Verordnungserlassung erklärte der Landeshauptmann in seiner Vernehmung am 25. Jänner 1985 die wirtschaftlichen und sozialen Erwägungen, die ihn zur Erlassung der V und zu ihrer Aufrechterhaltung veranlaßt haben, wie folgt:

"... von verschiedenen Seiten (wurde) die Besorgnis geäußert, daß ein Geschlossenhalten der Geschäfte an diesem so wichtigen zweiten Einkaufssamstag in diesem Jahr, weil er auf den 8. Dezember fällt, zu schweren, nicht wiedergutzumachenden wirtschaftlichen Schäden führen müßte, die gerade in einer volkswirtschaftlichen Situation der Umsatzrücklage, ... und einer erheblichen Arbeitslosigkeit nicht zu verantworten wären. ... Mir geht es aber auch neben der Verhinderung von Kaufkraftabwanderung in das bayrische Grenzgebiet vor allem um eine Verhinderung der Jugendarbeitslosigkeit."

Im Herbst 1984 ist der Landeshauptmann sodann mit Vertretern der Sektion Handel der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Sbg. übereingekommen,

"daß die Erlassung der erbetenen V davon abhängig gemacht (wird), daß sich die Sektion Handel

1. verpflichtet, ab dem Jahr 1985 zusätzlich zum bestehenden Lehrlingsstand weitere 250 männliche und weibliche Lehrlinge in Dienst zu stellen, um zu verhindern, daß es im Jahr 1985 in Salzburg zu einer Lehrlingsarbeitslosigkeit kommt, wie sie bereits in anderen Bundesländern bedauerlicherweise besteht;

2. die Zusicherung erteilt, daß alle Arbeitnehmer, die bereit sind, am 8. Dezember zu arbeiten, nicht nur mit einem 100prozentigen Überstundenzuschlag, sondern auch mit einem Ersatzruhetag entschädigt werden."

c) In seiner Verteidigung wies der Landeshauptmann auch auf die besondere zeitliche Situation hin. Obwohl die V vom 6. November 1984 dem Bundesminister für soziale Verwaltung aufgrund einer Mitteilung durch den Landeshauptmann gemäß §13 Abs3 Arbeitsruhegesetz am 8. November 1984 bekannt und am 9. November 1984 im LGBl. publiziert wurde, habe der Bundesminister für soziale Verwaltung mit der Erteilung der Weisung bis zum 26. November 1984 gezögert. Erst am 28. November 1984 sei dem Landeshauptmann die Weisung zugekommen. In seiner Vernehmung am 25. Jänner 1985 führte der Landeshauptmann dazu aus:

"Im übrigen war zum Zeitpunkt des Empfanges dieser Weisung ein Teil der in Rede stehenden Verordnung bereits konsumiert, weil ich nämlich als Ausgleich für die Öffnung und die Beschäftigung am 8. Dezember das Schließen der Geschäfte und das Beschäftigungsverbot für Samstag, den 24. November Nachmittags, ausgesprochen hatte."

d) Das Ergebnis dieser Bemühungen um die Schaffung von zusätzlichen Lehrstellen und das Offenhalten der Geschäfte und der Arbeitnehmerbeschäftigung am 8. Dezember 1984 schilderte der Landeshauptmann in der öffentlichen mündlichen Verhandlung vor dem VfGH: Er wies darauf hin, daß die von der Sbg. Handelskammer übernommene Verpflichtung fast zur Gänze erfüllt worden sei, da "von den vereinbarten 250 Lehrlingen ... bereits bis zum gestrigen Tag 237 zusätzliche Lehrlinge eingestellt" wurden und führte weiters aus:

"Das Ergebnis ... am 8. Dezember hat die Richtigkeit meines Verhaltens bestätigt: 120 Millionen Umsatz, Rekordumsätze in der Stadt Salzburg im Handel, 40 Millionen auf dem Land, 30 bis 40 Millionen zusätzlicher Umsatz in den gastgewerblichen Betrieben. Wenn man bedenkt, daß im Durchschnitt 1 Million Umsatz im Handel einen Arbeitsplatz bedeutet, so kann man daraus ermesen, welche wirtschaftliche und welche soziale Bedeutung diese meine Entscheidung hervorgerufen hat."

Der Landeshauptmann folgerte aus dieser Darstellung, er habe sich "wirtschaftlich zweckmäßig und sozial verantwortungsbewußt verhalten".

e) Es ist nun nicht Aufgabe des VfGH, zu entscheiden, ob diese wirtschafts- und sozialpolitischen Erwägungen des Landeshauptmannes der Situation besser entsprochen haben als die des Bundesministers für soziale Verwaltung, doch hat er die Beweggründe für das Verhalten des Landeshauptmannes im Hinblick auf die Gewichtigkeit der Rechtsverletzung zu würdigen. Diese Würdigung führt zum Ergebnis, daß die aus dem Vorbringen des Landeshauptmannes zutage tretenden Motive seines Handelns als achtenswerte Beweggründe zu qualifizieren sind.

3. a) Zusammenfassend kommt der VfGH somit unter Berücksichtigung des Verhaltens des Bundesministers für Handel, Gewerbe und Industrie, unter Beachtung der besonderen Situation, die durch die späte Erteilung der Weisung für den Landeshauptmann entstanden ist, und in Würdigung der achtenswerten, wirtschafts- und sozialpolitischen Beweggründe für sein Handeln sowie auch unter Bedachtnahme auf die Geringfügigkeit des Verschuldens des Landeshauptmannes zur Auffassung, daß eine bloß geringfügige Rechtsverletzung iS des Art 142 Abs 4 B-VG vorliegt.

b) Mit diesem Ergebnis stimmt auch die der Anklageerhebung zugrunde liegende Einschätzung der Bundesregierung überein: Kelsen - Fröhlich - Merkl (Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien 1922, S 277) haben die von der Verfassung vorgesehene Möglichkeit, daß sich der VfGH dann, wenn sich die Nichtbefolgung einer Weisung als geringfügige Rechtsverletzung darstellt, auf die Feststellung beschränken kann, daß eine Rechtsverletzung vorliegt, aus "politischen Erwägungen" heraus erklärt und dazu ausgeführt:

"Könnte das VfGH-Verfahren nur mit einer Amtsentsetzung des Landeshauptmannes enden, dann wäre jede Anklage gegen einen Landeshauptmann mit einer schweren politischen Krise verbunden gewesen. Unter diesen Umständen hätte sich die Bundesregierung zu einem Anklagebeschluß nur in außerordentlichen Fällen entschließen können und es wären wohl offenkundige Fälle von Rechtsverletzungen des Landeshauptmannes ungeahndet geblieben. Das aber hätte eine der wichtigsten Garantien für die rechtmäßige Führung der Bundesverwaltung in den Ländern praktisch illusorisch gemacht."

Der VfGH pflichtet dieser Auffassung bei. Sie bedeutet, daß die Bundesregierung die Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes zur Befolgung von Weisungen im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung auch dann geltend zu machen in der Lage ist, wenn ihrer Überzeugung nach die Rechtsverletzung derart ist, daß sie nicht mit einer Amtsenthebung geahndet werden sollte.

Unter diesen Umständen kommt die Anregung der Bundesregierung, der VfGH möge sich auf eine Feststellung der Rechtsverletzung beschränken, Bedeutung zu. Sie vermag zwar den VfGH in keiner Weise binden, gibt aber doch die Einschätzung durch die Bundesregierung wieder. Sie macht deutlich, daß die Bundesregierung die Rechtsverletzung nicht als derart erachtet, daß sie das Vertrauen der Bundesregierung in die Fähigkeit und die Bereitschaft des Landeshauptmannes zur gesetzmäßigen Führung der mittelbaren Bundesverwaltung im allgemeinen in Frage stellt und dementsprechend die Amtsenthebung des Landeshauptmannes befürwortet.

c) Aus all diesen Gründen hatte sich der VfGH in seinem Erk. - spruchgemäß - auf die Feststellung zu beschränken, daß eine Rechtsverletzung vorliegt.