

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Wirtschaftsverwaltungsrecht einschließlich des Spielbankenrechts und des Wett- und Lotterierechts, des Ladenschlussrechts und des Arbeitszeitrechts

Rechtsquelle/n:

ArbZG	§ 9 Abs. 1, § 13 Abs. 5, § 15 Abs. 2
GG	Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 i.V.m. Art. 139 WRV
VwGO	§ 44a
VwVfG	§ 13 Abs. 2 Satz 2, § 41 Abs. 1 Satz 1

Titelzeile:

Verfahrensbeteiligung von Kirchen bei der Bewilligung von Sonntagsarbeit

Leitsatz:

Zu Verwaltungsverfahren über die Bewilligung von Sonntagsarbeit nach § 13 Abs. 5, § 15 Abs. 2 ArbZG sind die Kirchen nach Maßgabe des § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG hinzuzuziehen.

Urteil des 8. Senats vom 6. Mai 2020 - BVerwG 8 C 5.19

- I. VG Dresden vom 12. April 2017
Az: VG 4 K 1278/16
- II. OVG Bautzen vom 11. April 2019
Az: OVG 3 A 505/17





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 5.19
OVG 3 A 505/17

Verkündet
am 6. Mai 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 6. Mai 2020
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hooock,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die klagende Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsens ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Nachdem ihr bekannt geworden war, dass im Freistaat Sachsen Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen in Callcentern aufgrund von Ausnahmewilligungen nach dem Arbeitszeitgesetz beschäftigt werden, beantragte sie ihre Beteiligung an entsprechenden Bewilligungsverfahren sowie die Vorlage bereits erteilter Bewilligungsbescheide. Die Landesdirektion Sachsen lehnte die Anträge ab. Den Widerspruch der Klägerin wies sie zurück.
- 2 Auf die hiergegen erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass der Beklagte verpflichtet gewesen ist, die Klägerin an Genehmigungsverfahren zur Gestattung von Sonntagsarbeit in Callcentern zu beteiligen und den Beklagten verurteilt, der Klägerin alle bereits erteilten Genehmigungen zur Gestattung von Sonntagsarbeit in Callcentern vorzulegen, soweit diese noch fortwirkten.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Beklagten zurückgewiesen. Die Klage sei mit beiden Anträgen zulässig. § 44a VwGO stehe der Zulässigkeit des Fortsetzungsfeststellungsantrags nicht entgegen. Dieser sei auch begründet. Der Anspruch der Kirchen, sie zu Verwaltungsverfahren über die Bewilligung von Sonntagsarbeit in Callcentern hinzuzuziehen, folge aus § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG. Den Bewilligungsverfahren komme gegenüber den Kirchen rechtsgestaltende Wirkung zu. Die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes, die im Einzelfall Ausnahmen von dem grundsätzlichen Beschäftigungsverbot an Sonn- und Feiertagen zuließen, seien gegenüber den Kirchen drittschützend. Sie konkretisierten auf der Ebene des einfachen Rechts den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag, der sich für den Gesetzgeber aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV ergebe. Dieser Schutzauftrag richte sich auch an die Exekutive. Der auf Vorlage der erteilten Bewilligungen gerichtete Leistungsantrag sei ebenfalls begründet.

3 Zur Begründung der Revision macht der Beklagte geltend, der Fortsetzungsfeststellungsantrag sei nach § 44a VwGO unzulässig. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Hinzuziehung zu den in Rede stehenden Verwaltungsverfahren. Deren Ausgang habe für sie keine rechtsgestaltende Wirkung im Sinne des § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG. Aus der verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsgarantie folge ein objektiv-rechtlicher Schutzauftrag, den der Gesetzgeber im Arbeitszeitgesetz in hinreichender Weise umgesetzt habe. Solange das verfassungsrechtlich gebotene Niveau des Sonntagsschutzes nicht unterschritten sei, könne die Klägerin keine subjektiv-rechtlichen Belange geltend machen. Die Beschäftigung von Arbeitnehmern in einem Teil der sächsischen Callcenter sei in der Öffentlichkeit kaum wahrnehmbar und taste das verfassungsrechtlich gebotene Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht an. Auch der Leistungsantrag sei unbegründet. Die erteilten Bewilligungen berührten keine rechtlich geschützten Interessen der Klägerin.

4 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 11. April 2019 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 12. April 2017 zu ändern und die Klage abzuweisen.

5 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

6 Sie verteidigt das angegriffene Urteil.

II

7 Die Revision ist unbegründet. Das Urteil des Berufungsgerichts verletzt kein re-
visibles Recht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

8 1. Das Berufungsgericht hat den Fortsetzungsfeststellungsantrag ohne Verstoß
gegen Bundesrecht für zulässig (a) und begründet (b) gehalten.

9 a) Der Antrag ist entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft, nachdem sich
das ursprüngliche Verpflichtungsbegehren der Klägerin, sie zu den Verwal-
tungsverfahren über die Bewilligung von Sonntagsarbeit hinzuzuziehen, mit Ab-
schluss der Bewilligungsverfahren erledigt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai
2000 - 3 C 2.00 - Buchholz 316 § 13 VwVfG Nr. 2 S. 3). Die Klägerin hat auch
ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung, da eine Wiederho-
lungsgefahr besteht. Dazu genügt die hinreichende Gefahr, dass unter im We-
sentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen erneut mit
einer gleichlautenden Entscheidung der Behörde gegenüber der Klägerin zu
rechnen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2019 - 8 C 3.19 - NVwZ-RR
2020, 533 Rn. 15). Das ist hier der Fall. Der Beklagte hat deutlich gemacht, dass
er beabsichtige, auch zukünftig die Klägerin nicht zu den in Rede stehenden Be-
willigungsverfahren hinzuzuziehen.

10 § 44a Satz 1 VwGO steht der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Danach kön-
nen Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig
mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht
werden. Das gilt nach Satz 2 der Vorschrift jedoch nicht, wenn behördliche Ver-
fahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteilig-
ten ergehen. Das Berufungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die
Ablehnung der Hinzuziehung nach § 13 Abs. 2 VwVfG zwar eine behördliche

Verfahrenshandlung im Sinne des § 44a VwGO darstellt, die Klägerin als Nichtbeteiligte im Sinne des Satzes 2 der Vorschrift aber nicht auf die gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfe verwiesen werden kann.

- 11 Der Begriff der Verfahrenshandlung erfasst jede behördliche Maßnahme, die im Zusammenhang mit einem schon begonnenen und noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahren steht und die der Vorbereitung einer regelnden Sachentscheidung dient. Hierunter fällt auch die behördliche Verweigerung einer erstrebten Verfahrenshandlung (BVerwG, Urteil vom 22. September 2016 - 2 C 16.15 - Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 13 Rn. 19), hier der Hinzuziehung.
- 12 Die Klägerin ist Nichtbeteiligte im Sinne des § 44a Satz 2 VwGO. Dieser Begriff ist im Einklang mit § 13 VwVfG auszulegen. Beteiligte im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts sind die in § 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 VwVfG Bezeichneten sowie diejenigen, die nach § 13 Abs. 2 VwVfG von der Behörde hinzugezogen worden sind (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG). Die Hinzuziehung wirkt konstitutiv. Erst durch sie erlangt der Nichtbeteiligte die Stellung eines am Verwaltungsverfahren Beteiligten. Personen, die erfolglos ihre Hinzuziehung zum Verfahren gemäß § 13 Abs. 2 VwVfG beantragt haben, behalten hingegen ihre Stellung als Nichtbeteiligte. Auf sie findet die Ausnahmeregelung des § 44a Satz 2 VwGO Anwendung. Dem steht der Zweck des § 44a Satz 1 VwGO nicht entgegen. Die Vorschrift dient dem Ziel der Prozessökonomie und soll verhindern, dass die sachliche Entscheidung durch die Anfechtung von Verfahrenshandlungen verzögert wird. Nur das Ergebnis behördlichen Handelns, nicht aber die Vorbereitung der Sachentscheidung soll Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle sein (BVerwG, Urteil vom 22. September 2016 - 2 C 16.15 - Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 13 Rn. 17; BT-Drs. 7/910 S. 97). Doch ist bei der Anwendung von § 44a VwGO die grundrechtliche Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes in Art. 19 Abs. 4 GG zu berücksichtigen mit der Folge, dass der Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung von Verfahrenshandlungen für die Rechtsuchenden nicht zu unzumutbaren Nachteilen führen darf (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Juli 2004 - 6 B 30.04 - juris Rn. 12 m.w.N.). Würde der entgegen seinem Antrag nicht Hinzugezogene auf ein gerichtliches Vorgehen gegen die - ihm möglicherweise gar nicht bekanntwerdende - Sachentscheidung verwiesen, wäre

sein Rechtsschutz nicht ausreichend sichergestellt, so dass sein Rechtsbehelf gegen die Ablehnung der Hinzuziehung zulässig ist.

- 13 b) Die Annahme des Berufungsgerichts, die Klägerin könne die Hinzuziehung zu Verwaltungsverfahren zur Bewilligung von Sonntagsarbeit in Callcentern auf der Grundlage des § 1 SächsVwVfG i.V.m. § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG beanspruchen, steht mit Bundesrecht in Einklang.
- 14 Nach § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG hat die Behörde einen Dritten, für den der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Wirkung hat, auf dessen Antrag als Beteiligten zu dem Verfahren hinzuzuziehen. Eine rechtsgestaltende Wirkung liegt vor, wenn durch den möglicherweise ergehenden Verwaltungsakt zugleich und unmittelbar Rechte des Dritten begründet, aufgehoben oder geändert werden (BVerwG, Beschluss vom 29. Juni 2018 - 7 B 14.17 - juris Rn. 9). Auch bewilligende Verwaltungsakte können rechtsgestaltende Wirkung haben (vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 13 Rn. 40). Da der Ausgang des Verfahrens offen ist, genügt die Möglichkeit, dass die rechtsgestaltende Wirkung bei einem bestimmten Verfahrensausgang eintreten wird. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Je nach Ausgang der in Rede stehenden Bewilligungsverfahren nach dem Arbeitszeitgesetz können Rechte der Klägerin aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV beeinträchtigt werden.
- 15 Die Klägerin als Religionsgemeinschaft kann das Grundrecht des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG für sich in Anspruch nehmen. Die Religionsfreiheit beschränkt sich nicht auf die Funktion eines Abwehrrechts, sondern gebietet auch, Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung und die Verwirklichung der autonomen Persönlichkeit auf weltanschaulich-religiösem Gebiet zu sichern. Die Schutzpflicht für dieses Rechtsgut trifft den Staat auch gegenüber den als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfassten Religionsgemeinschaften. Die aus dem Grundrecht der Religionsfreiheit abzuleitende Schutzpflicht wird durch die Sonn- und Feiertagsgarantie nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV konkretisiert. Nach Art. 139 WRV bleiben der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich ge-

schützt. Die Gewährleistung von Tagen der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung ist auch darauf ausgerichtet, den Grundrechtsschutz zu stärken; sie konkretisiert insofern die aus den jeweils einschlägigen Grundrechten folgenden staatlichen Schutzpflichten (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <80 f.>). Der zeitliche Gleichklang einer für alle Bereiche regelmäßigen Arbeitsruhe ist ein grundlegendes Element für die Wahrnehmung der verschiedenen Formen sozialen Lebens. Der objektivrechtliche Schutzauftrag, der in der Sonn- und Feiertagsgarantie begründet ist, ist mithin auf die Stärkung des Schutzes derjenigen Grundrechte angelegt, die in besonderem Maße auf Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung angewiesen sind. Mit der Gewährleistung rhythmisch wiederkehrender Tage der Arbeitsruhe fördert und schützt die Sonn- und Feiertagsgarantie neben anderen Grundrechten auch die Ausübung der Religionsfreiheit (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <82,84>; BVerwG, Urteil vom 26. November 2014 - 6 CN 1.13 - BVerwGE 150, 327 Rn. 15).

- 16 § 9 Abs. 1 ArbZG verbietet die Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen. § 13 Abs. 5 und § 15 Abs. 2 ArbZG definieren die Voraussetzungen, unter denen Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen gleichwohl ausnahmsweise beschäftigt werden dürfen. Sie konkretisieren auf der Ebene des einfachen Rechts den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Der Erlass von Bewilligungen nach dem Arbeitszeitgesetz, die das Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen im Einzelfall durchbrechen, wirkt auf das Recht der Religionsgemeinschaften aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV unmittelbar rechtsgestaltend ein, weil dadurch der gesetzlich gewährleistete Schutz von Sonn- und Feiertagen jeweils gemindert wird.
- 17 Entgegen der Auffassung des Beklagten richtet sich der verfassungsrechtliche Schutzauftrag für den Sonn- und Feiertagsschutz nicht nur an den Gesetzgeber, sondern an alle staatlichen Organe (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <78 f., 84>). Der Gesetzgeber hat zwar das verfassungsrechtlich gebotene Mindestniveau des Sonntagsschutzes ein-

fachrechtlich zu gewährleisten. Auch Behörden haben jedoch die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Sonntagsschutz bei der Anwendung der gesetzlichen Normen einschließlich des Verfahrensrechts im Einzelfall zu beachten.

- 18 Der Einwand des Beklagten, die Sonntagsarbeit in Callcentern sei für die Öffentlichkeit kaum wahrnehmbar und berühre deshalb das für den Sonntagsschutz geltende Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht, rechtfertigt keine andere Bewertung und steht der Hinzuziehung der Klägerin zu Bewilligungsverfahren nicht entgegen. Der Gesetzgeber hat mit dem generellen sonntäglichen Beschäftigungsverbot des § 9 Abs. 1 ArbZG und den dazu ergangenen Ausnahmevorschriften der §§ 13, 15 ArbZG das Schutzniveau des Sonntagsschutzes gesetzlich ausgestaltet, ohne auf die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Sonntagsarbeit abzustellen. Eine Verringerung des Schutzniveaus der Sonn- und Feiertagsgarantie bei der Erteilung von Einzelbewilligungen lässt sich aus der fehlenden öffentlichen Wahrnehmung der Sonntagsarbeit in Callcentern nicht ableiten.
- 19 2. Das Berufungsgericht hat ohne Verstoß gegen revisibles Recht den auf Bekanntgabe der noch fortwirkenden Bewilligungsbescheide gerichteten Leistungsantrag für zulässig und begründet gehalten. Die Klägerin kann die Bekanntgabe dieser Bewilligungsbescheide nach § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG beanspruchen. Sie ist zwar nicht Beteiligte im Sinne dieser Vorschrift. Das vom Beklagten bei der Entscheidung über die Bekanntgabe auszuübende pflichtgemäße Ermessen ist der Klägerin gegenüber jedoch auf Null reduziert.
- 20 § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG verpflichtet die Behörde zur Bekanntgabe eines Verwaltungsakts an den betroffenen Beteiligten und vermittelt diesem zugleich einen Anspruch hierauf. Die Bekanntgabepflicht ist Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 3 GG (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. April 1991 - 1 BvR 1341/90 - BVerfGE 84, 133 <159>). Erst die Kenntnis des Verwaltungsakts schafft die Voraussetzung für dessen von Art. 19 Abs. 4 GG gebotene effektive Kontrolle. Ob eine Person von dem Verwaltungsakt betroffen wird, folgt aus dem materiellen Recht (vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 32). Für die Klägerin ergibt sich die Betroffenheit im Sinne dieser Vorschrift aus ihrer dargestellten verfassungsrechtlichen Rechtsposition. Die Stellung als Beteiligter bestimmt sich indessen nach § 13 Abs. 1 VwVfG. Dabei

kann hier offenbleiben, ob auch demjenigen ein Anspruch auf Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG zukommt, der von dem Verwaltungsakt zwar betroffen wird, eine Beteiligtenstellung im Sinne des § 13 Abs. 1 VwVfG aber nicht erlangt hat. Denn jedenfalls hat die Behörde über die Bekanntgabe des Verwaltungsakts an den zwar betroffenen, aber nicht beteiligten Dritten nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden (vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 34). Dieses Verständnis der Vorschrift steht in systematischer Hinsicht mit den zu § 29 Abs. 1 Satz 1 VwVfG entwickelten Grundsätzen zur Akteneinsicht am Verfahren nicht beteiligter Dritter im Einklang. Auch insoweit besteht ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. September 1980 - 1 C 52.75 - BVerwGE 61, 15 <22> und vom 5. Juni 1984 - 5 C 73.82 - BVerwGE 69, 278 <279 f.>). Zudem wird hierdurch dem Interesse des Dritten, Kenntnis von dem ihn betreffenden Verwaltungsakt zu erlangen und gegebenenfalls den Rechtsweg zu beschreiten, Rechnung getragen.

21 Auf dieser Grundlage ist eine Ermessensreduzierung auf Null zugunsten der Klägerin anzunehmen. Sie ist unter Verletzung von § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG an den vom Beklagten durchgeführten Bewilligungsverfahren zur Sonntagsarbeit nicht beteiligt worden. Im Hinblick auf die rechtsstaatliche Funktion der Bekanntgabe kann ihr die nachträgliche Kenntnisnahme der bereits ergangenen, noch wirksamen Bewilligungsbescheide im Ermessenswege nicht versagt werden, weil sie anderenfalls entgegen Art. 19 Abs. 4 GG an der sachgerechten Wahrnehmung ihrer Rechte gehindert wäre.

22 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller