

Az.: 3 A 505/17
4 K 1278/16

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Landeskirche Sachsen

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Landesdirektion Sachsen

- Beklagter -
- Berufungskläger -

wegen

Genehmigung von Sonntagsarbeit in Callcentern
hier: Berufung

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Groschupp aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 11. April 2019

für Recht erkannt:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 12. April 2017 - 4 K 1278/16 - wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten darüber, ob die Klägerin vom Beklagten an Verwaltungsverfahren zur Bewilligung von Sonntagsarbeit in Callcentern zu beteiligen ist.
- 2 Die Klägerin, die Landeskirche Sachsen, ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Durch Medienberichte war ihr bekannt geworden, dass im Freistaat Sachsen Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen in Callcentern auf Grund von Ausnahmbewilligungen nach § 13 ArbZG beschäftigt werden. Mit Schreiben vom 10. März 2016 beantragte die Klägerin bei der Landesdirektion Sachsen (im Folgenden: Landesdirektion) Auskunft, ob dort entsprechende Bewilligungen erteilt worden seien. Gleichzeitig beantragte sie die Vorlage solcher Bewilligungen, die Beteiligung an allen laufenden und künftigen Verwaltungsverfahren betreffend die Bewilligung von Sonntagsarbeit in Callcentern sowie Akteneinsicht in die Verwaltungsakten aller laufenden Bewilligungsverfahren. Mit der rechtswidrigen Beschäftigung von Mitarbeitern in Callcentern sei eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Gebots der Sonn- und Feiertagsruhe und damit eine Verletzung

subjektiver Rechte der Klägerin aus Art. 4 GG i. V. m. Art. 140 GG, 139 WRV verbunden.

- 3 Die Landesdirektion lehnte die Anträge der Klägerin mit Bescheid vom 20. April 2016 ab. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Akteneinsicht oder Auskunft, da sie nicht Beteiligte an den Bewilligungsverfahren sei. Sie sei weder hinzugezogen worden, noch habe sie einen Anspruch auf Hinzuziehung zu solchen Verwaltungsverfahren. Es sei nicht zu erkennen, dass die Klägerin in ihrer Schutzpflicht hinsichtlich der Sonn- und Feiertagsruhe beeinträchtigt werde. Von dem Akteneinsichtsgesuch werde im Hinblick auf die berechtigten Interessen der Callcenter-Betreiber abgesehen, deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse es zu schützen gelte.
- 4 Den hiergegen gerichteten Widerspruch der Klägerin wies die Landesdirektion mit Widerspruchsbescheid vom 7. Juni 2016 im Wesentlichen aus den Gründen des Ausgangsbescheids zurück.
- 5 Die Klägerin hat am 7. Juni 2016 Klage zum Verwaltungsgericht Dresden erhoben. Nach ihren Informationen seien im Freistaat Sachsen an Sonn- und Feiertagen in Callcentern etwa 4.000 Personen beschäftigt. Diese Beschäftigungen beruhten auf Einzelbewilligungen. Sie sei klagebefugt, da sie möglicherweise in ihren Rechten auf Beteiligung, Auskunft und Akteneinsicht nach § 13 Abs. 2, § 29 Abs. 1 VwVfG verletzt sei. Die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes entfalteten drittschützende Wirkung zu Gunsten kirchlicher Organisationen. Der Bewilligung der Sonntagsarbeit komme ihr gegenüber rechtsgestaltende Wirkung zu. Im Übrigen bestehe der Anspruch auf Hinzuziehung auch im Hinblick auf Art. 21 Evangelischer Kirchenvertrag Sachsen. Der Anspruch auf Akteneinsicht ergebe sich dann unmittelbar aus § 29 Abs. 1 VwVfG, weil ihr erst die Kenntnis der jeweiligen Verwaltungsakte die Entscheidung ermögliche, gegebenenfalls gegen einzelne Bewilligungen vorzugehen. Selbst bei einer Nichtbeteiligung am Bewilligungsverfahren bestehe zumindest ein Akteneinsichtsrecht. Ansonsten könne sie sich gegen mögliche Verletzungen eigener Rechte überhaupt nicht wehren. Der pauschale Verweis auf Interessen der Callcenter-Betreiber genüge dagegen nicht. Soweit Betriebs- oder Geschäftsinteressen berührt seien, gebe sie sich mit insoweit

"geschwärzten" Akten zufrieden. Auch die Überlassung der bisher erteilten Bewilligungen sei unerlässlich, um die Verletzung eigener Rechte zu prüfen.

6 In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht vom 12. April 2017 hat der Beklagte mitgeteilt, dass aktuell keine solchen Bewilligungsverfahren anhängig seien. Es seien allerdings in der Vergangenheit Bewilligungen im Wesentlichen auf Grundlage von § 15 Abs. 2 und § 13 Abs. 5 ArbZG erteilt worden, die noch fortwirkten.

7 Mit Urteil vom 12. April 2017 hat das Verwaltungsgericht antragsgemäß festgestellt, dass der Beklagte verpflichtet gewesen ist, die Klägerin an Verwaltungsverfahren zur Bewilligung von Sonntagsarbeit in Callcentern zu beteiligen. Des Weiteren ist der Beklagte verurteilt worden, der Klägerin alle bereits erteilten Bewilligungen, von Sonntagsarbeit in Callcentern vorzulegen, soweit die Bewilligungen noch fortwirkten.

8 Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Klage sei sowohl in ihrem Feststellungsantrag als auch hinsichtlich des Leistungsantrags zulässig. Grundsätzlich sei für das Begehren der Klägerin auf Hinzuziehung zu einem Verwaltungsverfahren die Verpflichtungsklage die richtige Klageart, da die Hinzuziehung durch einen verfahrensbezogenen Verwaltungsakt erfolge. Da die Klägerin ihr Verpflichtungsbegehren mangels anhängiger Verwaltungsverfahren nicht zulässigerweise weiterverfolgen könne, sei jedenfalls die Fortsetzungsfeststellungsklage entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft. Die Fortsetzungsfeststellungsklage sei auch im Übrigen zulässig, da die Klägerin ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung geltend machen könne. Das besondere Interesse der Klägerin i. S. v. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO ergebe sich aus der Wiederholungsgefahr. Der Beklagte habe mit seiner Entscheidung deutlich gemacht, dass er dem Begehren nicht nachgeben werde und auch in Zukunft keine Beteiligung der Klägerin an solchen Bewilligungsverfahren ins Auge fassen wolle. Die Fortsetzungsfeststellungsklage sei auch nicht nach § 44a Satz 1 VwGO unzulässig. Der klare Wortlaut des § 44a Satz 2 VwGO verbiete es, auf § 44a Satz 1 VwGO zurückzugreifen. Die Klägerin sei als noch nicht zum Bewilligungsverfahren Hinzugezogene drittbetroffene Nichtbeteiligte i. S. v. § 44a Satz 2 VwGO. Auch die auf Vorlage fortwirkender Bewilligungen von Sonntagsarbeit in Callcentern gerichtete

Leistungsklage sei zulässig. Die Klägerin mache der Sache nach ein Recht auf Bekanntgabe gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG geltend. Hierfür sei die allgemeine Leistungsklage statthaft.

- 9 Die Klage sei sowohl mit ihrem Fortsetzungsfeststellungsantrag als auch mit ihrem Leistungsantrag begründet. Die Klägerin habe einen Anspruch auf die Feststellung, dass der Beklagte verpflichtet gewesen sei, die Klägerin an Verwaltungsverfahren zur Bewilligung von Sonntagsarbeit in Callcentern zu beteiligen. Ihr Anspruch auf Hinzuziehung beruhe auf § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG. Die Feststellung richte sich dabei darauf, dass der Beklagte zum Erlass des Hinzuziehungsverwaltungsakts verpflichtet gewesen sei. Es könne offen bleiben, ob der Ausgang der Bewilligungsverfahren rechtsgestaltende Wirkung i. S. v. § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG für die Klägerin habe. Denn ein Anspruch auf Hinzuziehung sei darüber hinaus immer auch dann gegeben, wenn der Ausgang des Verfahrens beeinträchtigende Wirkung für Rechtspositionen eines Dritten haben könne. Dies sei hier der Fall. § 15 Abs. 2 ArbZG und § 13 Abs. 5 ArbZG komme im Hinblick auf die Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV sowie auf Art. 21 EV drittschützende Wirkung zu. Der Anspruch auf Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe sei ein subjektives Recht auch der Klägerin. Dies gelte im Hinblick auf Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG ausdrücklich für die Kirchen als Träger dieser Grundrechte. Hinzu komme, dass die Klägerin in eigenen Rechten betroffen sei. Die Sonn- und Feiertagsruhe werde in Sachsen nicht nur durch Art. 4, Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV garantiert, sondern auch durch Art. 21 EV, der für den Freistaat Sachsen als Landesgesetz gelte. Der Freistaat habe sich gegenüber der Klägerin staatsvertraglich und einfachgesetzlich verpflichtet, den Sonn- und Feiertagsschutz zu gewährleisten. Die Klägerin habe auch Anspruch auf Vorlage aller bereits erteilten Bewilligungen von Sonntagsarbeit in Callcentern, soweit diese noch fortwirkten. Das Bekanntgabeermessen des Beklagten sei hier auf Null reduziert. Das Recht auf Bekanntgabe stehe auch einem nichthinzugezogenen Drittbetroffenen zu. Im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG könne daher nur die Bekanntgabe der Bewilligungen ermessensfehlerfrei sein. Die Klägerin wäre anderenfalls von vornherein jedenfalls nicht in der Lage, gegen einen in ihre Rechte eingreifenden Verwaltungsakt vorzugehen oder auch nur die Erfolgsaussichten eines Vorgehens abschätzen zu können.

- 10 Der Beklagte hat am 15. Juni 2017 Berufung gegen das ihm am 16. Mai 2017 zugestellte Urteil des Verwaltungsgerichts eingelegt, die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen worden war.
- 11 Nach Ansicht des Beklagten stellt § 44a VwGO eine eigenständige (negative) Zulässigkeitsvoraussetzung für verwaltungsgerichtliche Klagen dar. Anders als das Verwaltungsgericht meine seien als Nichtbeteiligte nur diejenigen anzusehen, die an einem gerichtlichen Verfahren gegen die behördliche Sachentscheidung nicht beteiligt seien. Die Klägerin berufe sich auf drittschützende Normen (Art. 4, Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV) und sehe sich selbst als Beteiligte. Somit sei sie gemäß § 44a Satz 1 VwGO darauf beschränkt, gegen die jeweilige Bewilligungsentscheidung vorzugehen. Der Feststellungsantrag sei auch unbegründet. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf eine notwendige Hinzuziehung gemäß § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG. Der Ausgang von Bewilligungsverfahren berühre keine grundrechtlich geschützten Interessen der Klägerin und entfalte ihr gegenüber daher auch keine beeinträchtigende Wirkung. Eine rechtsgestaltende Wirkung von Bewilligungsentscheidungen gegenüber Dritten sei nicht gegeben. In Betracht komme daher allenfalls eine einfache Hinzuziehung i. S. v. § 13 Abs. 2 Satz 1 VwVfG mit der Rechtsfolge, dass die Hinzuziehung im Ermessen der Behörde stehe. Es sei kein überzeugender Grund erkennbar, weswegen bereits bei einer möglichen Berührung grundrechtlicher Interessen zwingend notwendig eine Hinzuziehung erfolgen müsse. Weder die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 13 Abs. 2 Satz 1 noch diejenigen von § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG seien erfüllt. Das Verwaltungsgericht übersehe, dass die Religionsfreiheit der Klägerin nicht in ihrer Abwehrdimension betroffen sei, sondern lediglich in ihrer Schutzpflichtdimension. Die Kirchen seien lediglich vor völlig unzureichenden gesetzgeberischen Schutzvorkehrungen geschützt. Die aus Art. 4, Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV fließende Schutzpflicht könne durch ausnahmsweise erteilte Bewilligungen im Einzelfall nicht verletzt sein. Im Übrigen fehle es bei Einzelbewilligungen auch an einer Breitenwirkung, da das normative Konzept der Ausgestaltung der Sonn- und Feiertagsruhe als Tage der Arbeitsruhe in keiner Weise angerührt werde. Dies gelte auch und gerade für den ausnahmsweisen sonn- und feiertäglichen Einsatz von Arbeitnehmern in Callcentern. Diese Arbeitsstätten seien der öffentlichen Wahrnehmung im Unterschied zu Läden weitestgehend entzogen. Callcentern komme für den äußeren Ruherahmen der

Sonntage mithin gerade kein prägender Charakter zu. Hieran ändere auch Art. 21 EV nichts. Einzelbewilligungen von Sonntagsarbeit in Callcentern stellten die Gewährleistung des Schutzes der Sonntage und der kirchlichen Feiertage nicht in Frage. Bereits nach dem Wortlaut liege es nicht nahe, dass mittels Art. 21 EV der Klägerin eine Beteiligtenstellung bezüglich sämtlicher Verwaltungsverfahren eingeräumt werden solle. Bezugspunkt der Gewährleistung seien der Schutz der Sonntage und kirchlichen Feiertage, nicht jedoch die Arbeitsruhe an konkreten Sonn- und Feiertagen. Die Beteiligung einer Vielzahl von weiteren Personen, die von einer Einzelbewilligung von Sonntagsarbeit in Callcentern betroffen sei könnten, stelle für ihn einen enormen Verwaltungsaufwand dar. Hinzu komme, dass jeder Beteiligte Rechtsmittel gegen Einzelbewilligungen einlegen könnte. Anträge auf Bewilligung von Sonn- und Feiertagsarbeit gingen i. d. R. sehr kurzfristig bei der Landesdirektion ein. Aufwendige Verwaltungsverfahren brächten die Gefahr mit sich, dass nicht mehr rechtzeitig entschieden werden könne. Die Klägerin habe auch keinen Anspruch auf Vorlage aller bereits erteilten Bewilligungen. Dies scheitere bereits am klaren Wortlaut des § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG. Die Klägerin sei nicht Beteiligte i. S. d. Vorschrift. Der Verwaltungsakt sei ausweislich des Wortlauts der Regelung ausschließlich Beteiligten bekanntzugeben.

12 In der mündlichen Verhandlung hat der Beklagtenvertreter ausgeführt, es seien seit Zustellung des erstinstanzlichen Urteils 13 Bewilligungen für Beschäftigungen an Sonn- und Feiertagen in Callcentern auf Grundlage von § 13 Abs. 5 und § 15 Abs. 2 ArbZG erteilt worden. Diese wirkten zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch fort, da die Bewilligung regelmäßig für einen Zeitraum von drei Jahren erteilt werde. Von den Bewilligungsentscheidungen seien jeweils zwischen 50 und 500 Beschäftigte betroffen.

13 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 12. April 2017 - 4 K 1278/16 - zu ändern und die Klage der Klägerin abzuweisen.

14 Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

- 15 Die Klägerin hält die Berufung für unbegründet. Es erscheine bereits fraglich, ob § 44a VwGO hier überhaupt einschlägig sei. Durch eine Konzentration des Rechtsschutzes solle eine unnötige oder eventuell mehrfache Inanspruchnahme der Gerichte in derselben Sache vermieden werden. Bei der Entscheidung über die Hinzuziehung handele es sich aber nicht um eine solche unselbstständige Verfahrenshandlung, die unmittelbar der Vorbereitung der Sachentscheidung diene. Zutreffend sei das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass sie Nichtbeteiligte i. S. des § 44a Satz 2 VwGO sei. Als solche seien auch diejenigen anzusehen, die entgegen § 13 VwVfG nicht als Verfahrensbeteiligte hinzugezogen worden seien. Es liege jedoch ein Fall der notwendigen Hinzuziehung gemäß § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG vor. Sie könne sich auf den Sonn- und Feiertagsschutz gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV als subjektive Rechte begründende Normen berufen. Die Genehmigung habe für sie rechtsgestaltende Wirkung. Der verfassungsrechtliche Schutz der Sonn- und Feiertage werde auf einfachgesetzlicher Ebene u. a. durch die den Sonntag betreffenden Regelungen des Arbeitszeitgesetzes ausgestaltet, so dass diesem im Hinblick auf den Sonntagsschutz drittschützende Wirkung zukomme. Die zu § 13 Abs. 1 Nr. 2 a ArbZG ergangene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei auch auf Einzelbewilligungen nach § 13 Abs. 5 und § 15 Abs. 2 ArbZG übertragbar. Im Übrigen könne sie sich auch auf Art. 21 EV berufen. Die Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes i. S. d. Art. 139 WRV, welche für sie subjektive Rechte begründe, werde durch den zur näheren Ausgestaltung berufenen Gesetzgeber auf einzelne Behörden weiter übertragen. Regelungen zur Ausgestaltung fänden sich insbesondere im Arbeitszeitgesetz. Zutreffend sei das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass auch ihr Leistungsantrag begründet sei.
- 16 In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Klägerin darauf hingewiesen, dass der Freistaat Sachsen das einzige Bundesland sei, das keine Gewerbebedarfsverordnung erlassen und darin generell die Voraussetzungen zur Bewilligung der Beschäftigung von Arbeitnehmern in Callcentern an Sonn- und Feiertagen geregelt habe.

- 17 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Landesdirektion sowie auf die bei den Gerichtsakten befindlichen Schriftsätze der Beteiligten verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 18 Die Berufung des Beklagten bleibt ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend festgestellt, dass der Beklagte verpflichtet gewesen ist, die Klägerin an Verfahren zur Bewilligung von Sonntagsarbeit in Callcentern zu beteiligen, und den Beklagten verurteilt, der Klägerin alle bereits erteilten Bewilligungen von Sonntagsarbeit in Callcentern vorzulegen, soweit die Bewilligung noch wirkt.
- 19 I. Die Klage der Klägerin ist sowohl hinsichtlich ihres Feststellungsantrags (1.) als auch hinsichtlich ihres Leistungsantrags (2.) zulässig.
- 20 1. Die Klage auf Feststellung, dass der Beklagte verpflichtet gewesen ist, die Klägerin an Verfahren zur Bewilligung von Sonntagsarbeit in Callcentern zu beteiligen, ist als Fortsetzungsfeststellungsklage in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft, da sich das auf Hinzuziehung gerichtete Verpflichtungsbegehren der Klägerin erledigt hatte.
- 21 Für das Begehren der Klägerin auf Hinzuziehung zu Bewilligungsverfahren auf Grundlage von § 13 Abs. 5 und § 15 Abs. 2 ArbZG ist grundsätzlich die Verpflichtungsklage die richtige Klageart. Gemäß § 1 Satz 1 SächsVwVfZG gilt für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Freistaates Sachsen und seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts das Verwaltungsverfahrensgesetz. Gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 VwVfG kann die Behörde von Amts wegen oder auf Antrag diejenigen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden, als Beteiligte hinzuziehen. Hat der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Wirkung für einen Dritten, so ist dieser nach § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG auf Antrag als Beteiligter zu dem Verfahren hinzuzuziehen; soweit er der Behörde bekannt ist, hat diese ihn von der Einleitung des Verfahrens zu benachrichtigen. Die Entscheidung über die Hinzuziehung ergeht in Form eines verfahrensbezogenen Verwaltungsakts mit

- Dauerwirkung und ist bis zum Abschluss des Verfahrens zulässig (BVerwG, Urt. v. 16. Mai 2000 - 3 C 2.00 -, juris Rn. 16; Schmitz, in: Stelkens/Bonk, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 13 Rn. 30; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 13 Rn. 28; Ritgen, in: Knack/Henneke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 13 Rn. 35).
- 22 Hat sich die Hinzuziehung zu solchen Bewilligungsverfahren erledigt, etwa weil diese abgeschlossen sind, kann das Begehren - in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO auf die Verpflichtungsklage - im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage weiter verfolgt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die Erledigung vor Klageerhebung eingetreten ist oder überhaupt ein Verwaltungsakt erlassen wurde. Er darf daher das in der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage subsidiär enthaltene Feststellungsbegehren aus Gründen der Prozessökonomie als Hauptantrag fortführen, wenn er ein entsprechendes Feststellungsinteresse vorweisen kann (BVerwG, Urt. v. 24. Januar 1992 - 7 C 24.91 - juris Rn. 7; vgl. Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 304 m. w. N.).
- 23 Die Klägerin kann sich auf ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung berufen. Grundsätzlich ist das Feststellungsinteresse gegeben, wenn mit der Feststellung der Rechtswidrigkeit eine Verbesserung der Rechtsposition des Klägers im Hinblick auf das Interesse verbunden ist, das hinter der erstrebten (und nun nicht mehr zu erreichenden) Leistung steht. Als eine der möglichen Fallgruppen, in denen dies anzunehmen ist, ist in der Rechtsprechung die konkrete Wiederholungsgefahr anerkannt. Anstelle der Wiederholungsgefahr tritt bei der Verpflichtungsgegenklage ein konkretes Weiterverfolgungsinteresse. Dieses ist gegeben, wenn die Gefahr besteht, dass die Behörde bei unveränderter Sach- und Rechtslage einen erneuten Antrag auf neuer Grundlage mit gleichen Gründen ablehnen wird (BVerwG, Urt. v. 24. Februar 1983 - 3 C 56.80 -, juris Rn. 14 ff.; vgl. Wolff a. a. O. Rn. 311). Diese Voraussetzungen liegen offensichtlich vor, da der Beklagte die Hinzuziehung zu Bewilligungsverfahren dieser Art nicht nur einmalig abgelehnt hat, sondern er weiterhin daran festhält, hierzu gegenüber der Klägerin generell nicht verpflichtet zu sein, und er daher auch in Zukunft davon absehen will, die Klägerin zu solchen Bewilligungsverfahren hinzuziehen.

- 24 Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist nicht wegen § 44a Satz 1 VwGO unzulässig, wonach Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können. Zutreffend ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass es sich bei der Hinzuziehung zwar um eine Verfahrenshandlung i. S. d. Vorschrift handelt, die Klägerin jedoch als Nichtbeteiligte nach § 44a Satz 2 VwGO nicht auf die gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfe verwiesen werden kann. Nach § 44a Satz 2 VwGO gilt § 44a Satz 1 VwGO unter anderem nicht, wenn Verfahrenshandlungen gegen Nichtbeteiligte ergehen.
- 25 Anders als die Klägerin meint, zählt auch die Hinzuziehung nach § 13 Abs. 2 VwVfG zu den Verfahrenshandlungen i. S. v. § 44a Satz 1 VwGO. Unter den Begriff der Verfahrenshandlung fallen behördliche Handlungen, die in Zusammenhang mit einem schon begonnenen und noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahren stehen und der Vorbereitung einer regelnden Sachentscheidung dienen (BVerwG, Beschl. v. 14. Juli 2004 - 3 B 30.04 -, juris Rn. 7 m. w. N.). Dies ist bei der Hinzuziehung Drittbetroffener der Fall (vgl. BVerwG, Urt. v. 16. Mai 2000 - 3 C 2.00 -, juris Rn. 11; OVG Rh.-Pf., Urt. v. 19. Mai 1987, NVwZ 1988, 76; Ziekow, in: Sodan/Ziekow a. a. O. § 44a Rn. 50; 65; Schmitz, a. a. O. Rn. 46). Denn der Zweck der Hinzuziehung besteht nicht nur darin, Drittbetroffenen bereits im Verwaltungsverfahren Gelegenheit zum rechtlichen Gehör zu gewähren und einen effektiven (präventiven) Rechtsschutz zu gewährleisten. Sie dient auch der Verfahrensökonomie und -konzentration und im Fall der Beeinträchtigung einer objektiv bestehenden materiellen Grundrechtsposition der Grundrechtssicherung durch Verfahrensteilhabe zu gewährleisten (Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs a. a. O. Rn. 27).
- 26 Die Klägerin kann sich gegen die ihr versagte Hinzuziehung zu den Bewilligungsverfahren jedoch isoliert zur Wehr setzen, da sie Nichtbeteiligte i. S. v. § 44a Satz 2 VwGO ist. Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens sind nach § 13 Abs. 1 VwVfG Antragsteller und Antragsgegner (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG), diejenigen, an die die Behörde den Verwaltungsakt richten will oder gerichtet hat (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG), diejenigen, mit denen die Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen will oder geschlossen hat (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG) sowie diejenigen, die nach § 13 Abs. 2 VwVfG von der Behörde zu dem Verfahren hinzugezogen worden

sind (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG). Danach unterscheidet das Gesetz zwischen Beteiligten, die bereits kraft Gesetzes Beteiligte sind (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 VwVfG), und solchen, deren Beteiligtenstellung von einer Hinzuziehungsentscheidung abhängt (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG). Für die Fälle des § 13 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG wird dies durch den Wortlaut des § 13 Abs. 2 VwVfG bestätigt. Die Behörde kann nach § 13 Abs. 2 Satz 1 VwVfG von Amts wegen oder auf Antrag diejenigen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, als Beteiligte hinzuziehen. Hat der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Wirkung für einen Dritten, so ist dieser nach § 13 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 VwVfG auf Antrag als Beteiligter zu dem Verfahren hinzuzuziehen.

27 Für die Beteiligtenstellung des in § 13 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG angesprochenen Personenkreises ist folglich nicht deren materiell-rechtliche Betroffenheit maßgebend, sondern ausschließlich deren formelle Position. Die Beteiligtenstellung beginnt, obwohl sie letztlich dem Schutz und der Durchsetzung materieller Rechte dient, nicht automatisch mit deren rechtlicher oder faktischer Betroffenheit, sondern konstitutiv erst mit ihrer Hinzuziehung durch die Behörde (Schmitz, in: Stelkens/Bonk a. a. O. Rn. 29; Ramsauer, a. a. O. Rn. 8; Ritgen, a. a. O. Rn. 36). Lehnt die Behörde die Hinzuziehung zu einem Verwaltungsverfahren - wie hier - ab, so ist der Betroffene weiter Nichtbeteiligter i. S. d. § 44a Satz 2 VwGO und kann gegen die Ablehnung gerichtlich isoliert vorgehen. Die bloße Möglichkeit, nach § 13 Abs. 2 VwVfG die Hinzuziehung zu beantragen, reicht zur Begründung der Beteiligteigenschaft nicht aus (Ziekow, a. a. O. § 44a Rn. 65; Ramsauer a. a. O.; a. A. wohl: BVerwG, Urt. v. 16. Mai 2000 - 3 C 2.00 -, juris Rn. 11: zur Rechtsstellung des zu Unrecht Hinzugezogenen als Nichtbeteiligter; ebenfalls a. A.: BayVGH, Beschl. v. 1. Februar 2001 - 22 AE 00.40055 -, juris, Rn. 4).

28 Aus Gründen der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) ist auch die Möglichkeit einer isolierten gerichtlichen Durchsetzung gegenüber Hinzuziehungsentscheidungen geboten. Dies gilt nicht nur im Fall einer rechtswidrigen Hinzuziehung (BVerwG, Urt. v. 16. Mai 2000 a. a. O.), sondern auch im Fall ihrer Ablehnung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die grundrechtliche Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes in Art. 19 Abs. 4 GG bei der Anwendung von § 44a VwGO zu berücksichtigen mit der Folge, dass der

Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung von Verfahrenshandlungen für die Rechtssuchenden nicht zu unzumutbaren Nachteilen führen darf, die in einem späteren Prozess nicht mehr vollständig zu beseitigen sind (BVerfG, Beschl. v. 24. Oktober 1990 - 1 BvR 1028/90 -, juris Rn. 27). Auch das Bundesverwaltungsgericht beurteilt die Zulässigkeit von selbstständigen Rechtsbehelfen gegen behördliche Verfahrenshandlungen danach, ob der Rechtsschutz anderenfalls geschmälert oder nicht ausreichend sichergestellt wäre (BVerwG, Beschl. v. 14. Juli 2007 - 6 B 30/04 -, juris Rn. 12 m. w. N.). Es ist mithin in der höchstrichterlichen Rechtsprechung geklärt, dass ein selbstständiger Rechtsbehelf gegen eine behördliche Verfahrenshandlung nur dann unzulässig ist, wenn eine Möglichkeit eines wirksamen (notfalls vorbeugenden) gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die das Verwaltungsverfahren abschließende Entscheidung besteht (Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl. 2018, § 44a Rn. 1, 4a; BVerfG, Beschl. v. 8. Januar 1959 - 1 BvR 425/52 -, juris; BVerwG, Urt. v. 16. Mai 2000 a. a. O. Rn. 11). Diese Möglichkeit besteht für die Klägerin jedoch gerade nicht. Die Klägerin kann schon deswegen nicht auf die Anfechtung von solchen Einzelfallbewilligungen verwiesen werden, weil sie von diesen mangels Beteiligung in der Regel gar keine Kenntnis hat. Sie ist daher darauf angewiesen, die Frage, ob der Beteiligte zu ihrer Hinzuziehung verpflichtet war, gerichtlich im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage klären.

- 29 2. Auch die auf Vorlage von bereits erteilten, aber noch fortwirkenden Bewilligungen gerichtete Leistungsbegehren ist statthaft. Insoweit ist die Klage nicht auf den Erlass eines Verwaltungsakts gerichtet. Zutreffend geht das Verwaltungsgericht davon aus, dass die Klägerin damit vielmehr ihr Recht auf Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG geltend macht, wonach ein Verwaltungsakt demjenigen Beteiligten bekannt zu geben ist, für den er bestimmt ist oder der von ihm - wie die Klägerin - betroffen wird. Bei der Bekanntgabe handelt es sich um einen Realakt, deren Durchsetzung oder Vollziehung gerichtlich mit der allgemeinen Leistungsklage zu erstreiten ist.
- 30 II. Die Klage ist sowohl mit ihrem Fortsetzungsfeststellungsantrag (1.) als auch mit ihrem Leistungsantrag (2.) begründet.

- 31 1. Die auf Feststellung gerichtete Klage der Klägerin, dass der Beklagte verpflichtet gewesen ist, die Klägerin an Verwaltungsverfahren betreffend die Bewilligung der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen in Callcentern zu beteiligen, ist auch begründet.
- 32 Hier kann offen bleiben, ob der Anspruch der Klägerin auf Hinzuziehung - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - auch deswegen gegeben ist, weil sie durch eine solche Bewilligung als Drittbetroffene unmittelbar in Grundrechtspositionen beeinträchtigt wird (BVerfG, Beschl. v. 20. Dezember 1979 - 1 BvR 385/77 -, juris; BVerwG Urt. v. 27. Dezember 1986 - 7 C 29/85 -, juris Rn. 14; Schmitz, a. a. O. Rn. 41; Ziekow, VwVfG, 3. Aufl. 2013, § 13 Rn. 14).
- 33 Der Anspruch der Kirchen auf Hinzuziehung zu sonntagsarbeitregelnden Bewilligungsverfahren folgt jedenfalls aus § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG. Danach sind diejenigen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, auf Antrag als Beteiligte zu dem Verfahren hinzuzuziehen, wenn der Ausgang des Verfahrens für sie rechtsgestaltende Wirkung hat. Eine rechtsgestaltende Wirkung i. S. v. § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG kommt dem Ausgang des Verfahrens zu, wenn durch den möglicherweise ergehenden Verwaltungsakt zugleich und unmittelbar Rechte des Dritten begründet, aufgehoben oder geändert werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 29. Juni 2018 - 7 B 14/17 -, juris Rn. 9; Schmitz, a. a. O. § 13 Rn. 40, 42; Ziekow, a. a. O. § 13 Rn. 14; Ritgen, in: Knack/Henneke, a. a. O. § 13 Rn. 46).
- 34 Hauptanwendungsfall der notwendigen Hinzuziehung bilden damit diejenigen Verwaltungsverfahren, die auf den Erlass eines Verwaltungsakts mit Doppelwirkung gerichtet sind, das heißt durch den der eine Beteiligte (in der Regel der Antragsteller) unmittelbar begünstigt, der andere hingegen benachteiligt wird (Schmitz, a. a. O. Rn. 42; Czybulka/Kluckert, in: Sodan/Ziekow, a. a. O. § 65 Rn. 120, Ziekow, a. a. O. Rn. 14). Zwar hat eine gesetzlich vorgesehene Verfahrensbeteiligung grundsätzlich dienende Funktion gegenüber dem Verfahrensziel. Verfahrensbeteiligungen, mit denen keine materiellen Rechte korrespondieren, begründen im Regelfall keine aus sich heraus klagefähige Position (BVerwG, Beschl. v. 25. März 2011 - 7 B 86.10 -, juris Rn. 9 m. w. N.). Liegen diese Voraussetzungen hingegen vor, ist die Hinzuziehung in solchen Fällen bereits dann notwendig, wenn eine konkrete, nicht nur

abstrakte Möglichkeit einer Gestaltungswirkung i. S. v. § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG besteht (zu § 65 VwGO: vgl. BVerwG, Urt. v. 10. März 1964 - II C 97.61 -, juris Rn. 29; Schmitz, a. a. O. Rn. 42; Ramsauer, a. a. O. § 13 Rn. 39).

35 Die Möglichkeit einer solchen Gestaltungswirkung ist bei den Ausnahmegenehmigungen nach § 13 Abs. 5 und 15 Abs. 2 ArbZG, auf welche die erteilten Bewilligungen nach Angaben des Beklagten gestützt wurden, gegeben. Nach § 9 Abs. 1 ArbZG dürfen Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen von 0 bis 24 Uhr nicht beschäftigt werden. § 13 Abs. 5 ArbZG hat die Aufsichtsbehörde abweichend von § 9 ArbZG die Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen zu bewilligen, wenn bei einer weitgehenden Ausnutzung der gesetzlich zulässigen wöchentlichen Betriebszeiten und bei längeren Betriebszeiten im Ausland die Konkurrenzfähigkeit unzumutbar beeinträchtigt ist und durch die Genehmigung von Sonn- und Feiertagsarbeit die Beschäftigung gesichert werden kann. Die Aufsichtsbehörde kann über die im Arbeitszeitgesetz vorgesehenen Ausnahmen hinaus nach § 15 Abs. 2 ArbZG weitergehende Ausnahmen zulassen, soweit sie im öffentlichen Interesse dringend nötig werden. Die vom Beklagten angewandten Vorschriften gehören somit zu den im dritten Abschnitt des Arbeitszeitgesetzes geregelten Ausnahmetatbeständen, bei deren Vorliegen die nach Landesrecht zuständige Aufsichtsbehörde auf Antrag eines Arbeitgebers im Einzelfall Ausnahmen von dem in § 9 Abs. 1 ArbZG geregelten grundsätzlichen Beschäftigungsverbot erteilen kann.

36 Solchen Vorschriften kommt gegenüber den Kirchen drittschützende Wirkung zu. Sie begünstigen den Arbeitgeber und entfalten ihm gegenüber damit rechtsgestaltende Wirkung. Zudem entfalten sie eine Doppelwirkung, da die Kirchen in ihrem durch Art. 4 Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV eingeräumten Schutzauftrag beeinträchtigen können. Für die Kirchen im Freistaat Sachsen folgt diese Doppelwirkung zudem aus Art. 19, Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i. V. Art. 139 WRV und für die klagende Landeskirche Sachsens zudem aus Art. 21 des Vertrags des Freistaates Sachsen mit den evangelischen Landeskirchen im Freistaat Sachsen (Evangelischer Kirchenvertrag Sachsen - EV) vom 24. März 1994. Im Fall einer Klage der Klägerin gegen eine solche Bewilligung wäre der jeweilige Antragsteller daher

nach § 65 Abs. 2 VwGO notwendigerweise beizuladen, da die gerichtliche Entscheidung diesem gegenüber nur einheitlich ergehen könnte.

- 37 Das Verwaltungsgericht ist - in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Senats zu dem Bewilligungstatbestand des § 13 Abs. 3 Nr. 2 b ArbZG (SächsOVG, Beschl. v. 11. Dezember 2015 - 3 B 369/15 -, juris Rn. 6) - zutreffend davon ausgegangen, dass § 13 Abs. 5 und § 15 Abs. 2 ArbZG drittschützende Wirkung zukommt und die Klägerin durch die Erteilung von Bewilligungen in ihren Rechten beeinträchtigt sein kann.
- 38 Die im dritten Abschnitt des Arbeitszeitgesetzes geregelten Ausnahmetatbestände, bei deren Vorliegen die nach Landesrecht zuständige Aufsichtsbehörde auf Antrag eines Arbeitgebers im Einzelfall Ausnahmen von dem in § 9 Abs. 1 ArbZG geregelten grundsätzlichen Beschäftigungsverbot erteilen darf oder muss, konkretisieren ebenso wie entsprechende Regelungen des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes mit ihren Voraussetzungen 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 ergibt (zu § 3 Abs. 1 LÖG Berlin: BVerfG, Urt. v. 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07 -, juris; zu § 13 Abs. 1 Nr. 2 a ArbZG: BVerwG, Urt. v. 26. November 2014 - 6 CN 1.13 -, juris Rn. 15; zu § 13 Abs. 3 Nr. 2 b ArbZG: SächsOVG, Beschl. v. 11. Dezember 2015 - 3 B 369/15 -, juris Rn. 6; zu § 8 SächsLadÖffG: SächsOVG, Urt. v. 31. August 2017 - 3 C 9/17 -, juris Rn. 24; Beschl. 9. November 2009 - 3 B 455/09 -, juris Rn. 27; Urt. v. 7. Juli 2009 - 3 C 30/08 -, juris Rn. 28).
- 39 Art. 4 GG begründet für sich genommen noch keine staatliche Pflicht, die religiös-christlichen Feiertage und den Sonntag unter den Schutz einer näher auszugestaltenden generellen Arbeitsruhe zu stellen. Die Religionsfreiheit wird insofern jedoch 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 geschützt. Art. 139 WRV enthält einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber, der für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen unter anderem ein Regel-Ausnahme-Verhältnis statuiert (BVerfG, Urt. v.

1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 -, juris Rn. 152). Grundsätzlich hat die typische "werktägliche Geschäftigkeit" an Sonn- und Feiertagen zu ruhen.

40 Art. 139 WRV konkretisiert darüber hinaus auch weitere Grundrechte. Umfasst ist die Möglichkeit der Religionsausübung an Sonn- und Feiertagen. Die Regelung zielt in der säkularisierten Gesellschafts- und Staatsordnung aber auch auf die Verfolgung profaner Ziele wie die der persönlichen Ruhe, Besinnung, Erholung und Zerstreuung. Die von Art. 139 WRV ebenfalls erfasste Möglichkeit seelischer Erhebung soll allen Menschen unbeschadet einer religiösen Bindung zuteil werden (BVerfG, a. a. O. Rn. 154). Der zeitliche Gleichklang einer für alle Bereiche regelmäßigen Arbeitsruhe ist ein grundlegendes Element für die Wahrnehmung der verschiedenen Formen sozialen Lebens. Mit der Gewährleistung rhythmisch wiederkehrender Tage der Arbeitsruhe fördert und schützt die Sonn- und Feiertagsgarantie dabei nicht nur die Ausübung der Religionsfreiheit, sondern dient neben weiteren Grundrechten ebenso der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), auch in Gestalt der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG), die sich so effektiver wahrnehmen lassen (BVerfG, a. a. O. Rn. 149; BVerwG, Urt. v. 26. November 2014 - 6 CN 1.13 -, juris Rn. 15; SächsOVG, Beschl. v. 9. November 2009 - 3 B 455/09 -, juris Rn. 27). Bei der Umsetzung dieser Schutzpflicht kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu (BVerfG, a. a. O. Rn. 134).

41 Der verfassungsrechtlich garantierte Sonn- und Feiertagsschutz ist nur begrenzt einschränkbar. Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sind zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich; in jedem Fall muss der ausgestaltende Gesetzgeber aber ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes wahren. 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, a. a. O. Rn. 130 ff.).

42 Die durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG garantierte Religionsfreiheit beschränkt sich nicht auf die Funktion eines Abwehrrechts, sondern gebietet auch im positiven Sinn, Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung und die Verwirklichung der autonomen Persönlichkeit auf weltanschaulich-religiösem Gebiet zu sichern (BVerfG,

- a. a. O. Rn. 138; Beschl. v. 17. Dezember 1975 - 1 BvR 63/68 -, juris Rn. 64). Daher ist das Grundrecht der Religionsfreiheit, anders als der Beklagte meint, nicht nur betroffen, wenn es um die Bewilligung einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen geht. Dass die Arbeit in Callcentern im Unterschied zur Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen in der Öffentlichkeit kaum wahrnehmbar ist und in der öffentlichen Wahrnehmung daher keinen prägenden Charakter entfaltet, schließt die Rechtsbetroffenheit der Klägerin nicht aus. Denn die Religionsfreiheit umfasst auch die Freiheit der Glaubensbetätigung der betroffenen Beschäftigten.
- 43 Diese aus den Grundrechten folgende Schutzpflicht trifft den Staat gerade auch gegenüber den als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfassten Religionsgemeinschaften. Ungeachtet ihrer öffentlich-rechtlichen Organisationsform sind sie Träger des Grundrechts der Religionsfreiheit und grundsätzlich berechtigt, sich gegen staatliche Maßnahmen zur Wehr zu setzen, die beeinträchtigend in ihren grundrechtlich geschützten Bereich hineinwirken (BVerfG, Beschl. v. 1. Dezember 2009, a. a. O. Rn. 119 ff.).
- 44 Der grundsätzliche Anspruch auf Hinzuziehung zu solchen Bewilligungsverfahren ist nicht auf Rechtssetzungsverfahren zu kommunalen Satzungen oder Rechtsverordnungen beschränkt, sondern besteht gleichfalls bei einer sonntagsarbeitregelnden Einzelbewilligung (vgl. § 13 Abs. 3 Nr. 2 b ArbZG: SächOVG, Beschl. v. 11. Dezember 2015 - 3 B 369/15 -, juris Rn. 6). Denn der staatliche Schutzauftrag ist - anders als der Beklagte meint - nicht auf den Bereich der Rechtssetzung beschränkt. Er richtet sich zwar in erster Linie, aber eben nicht ausschließlich an den Gesetzgeber (BVerfG, Beschl. 1. Dezember 2009 a. a. O. Rn. 135).
- 45 Die aus den Grundrechten folgende Schutzpflicht betrifft alle staatlichen Organe. Der Schutzauftrag richtet sich daher auch an die Exekutive. Die Klägerin kann sich daher auch gegen Einzelbewilligungen zur Wehr setzen. Für die Rechtsbetroffenheit der Kirchen kann es keinen Unterschied machen, ob der Staat die Zulässigkeit und die Voraussetzungen zur Beschäftigung von Arbeitsnehmern an Sonn- und Feiertagen in Callcentern und damit Ausnahmen von § 9 Abs. 1 ArbZG generell in Form auf Grundlage von § 13 Abs. 2 ArbZG sog. Bedarfsgewerbeverordnungen (zur hessischen

Bedarfsgewerbeverordnung: BVerwG, Urt. v. 26. November 2014 - 6 CN 1.13 -, juris) regelt, oder er die Bewilligung von Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit im Einzelfall auf Grundlage der Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes entscheidet. Entscheidet sich der Staat, wie der Freistaat Sachsen, keine Bedarfsgewerbeverordnung zu erlassen, hätten die Kirchen ansonsten keinerlei Möglichkeit, bei Ausnahmegewilligungen von § 9 Abs. 1 ArbZG ihre grundrechtlich aus Art. 4 GG geschützten Belange der Religionsfreiheit geltend zu machen und am Schutz der Religionsfreiheit mitzuwirken. So wäre es ihnen beispielsweise verwehrt, bei der Frage mitzuwirken, ob bei dem jeweils betroffenen Gewerbe bestimmte Feiertage von der Möglichkeit der ausnahmsweisen Bewilligung von Sonntagsarbeit auszunehmen sind. Im Übrigen sind von den Bewilligungen nicht nur einzelne Arbeitnehmer, sondern, wie der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung erläutert hat, jeweils zwischen 50 und 500 Beschäftigte betroffen.

46 Zutreffend hat das Verwaltungsgericht auch festgestellt, dass die beeinträchtigende Wirkung des potenziellen Ausgangs entsprechender Genehmigungsverfahren durch den besonderen Schutz des Art. 21 EV verstärkt wird. Der Vertrag hat durch das Zustimmungsgesetz vom 24. Juni 1994 (SächsGVBl. S. 1252) den Rang eines auch die Antragsgegnerin bindenden Landesgesetzes erlangt. Nach Art. 21 EV wird der Schutz des Sonntags und der kirchlichen Feiertage gewährleistet. Damit wird der in Art. 140 GG bzw. 109 Abs. 4 SächsVerf i. V. m. Art. 139 WRV verankerte Schutz des Sonntags und der staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung nicht einfach inhaltsgleich in den Vertrag aufgenommen. Vielmehr erfolgt dies mit der spezifisch religionsfördernden Zielrichtung, dass der Staat den Sonntagsschutz sowie den Schutz der kirchlichen Feiertage zu Gunsten der evangelischen Landeskirchen garantiert (SächsOVG, Beschl. v. 9. November 2009 - 3 B 455/09 -, juris Rn. 27; Urt. v. 7. Juli 2009 - 3 C 30/08 -, juris Rn. 28; vgl. auch zur Klagebefugnis einer Landeskirche bei wortgleichen Regelungen im Kirchenvertrag: OVG MV, Beschl. v. 22. Dezember 1999 - 2 M 99/99 -, juris Rn. 22 ff.).

47 Der von der Klägerin begehrten Feststellung, dass die Beklagte verpflichtet gewesen ist, die Klägerin an Verwaltungsverfahren betreffend die Bewilligung der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen in Callcentern zu beteiligen, steht nicht die vom Beklagten angeführte Rechtsprechung des

Bundesverwaltungsgerichts entgegen, wonach sich der Tenor einer Fortsetzungsfeststellungsklage in Verpflichtungsbegehren nicht darauf richten könne, dass die Ablehnung eines begehrten Verwaltungsakts rechtswidrig gewesen sei, nicht aber darauf, dass dieser hätte ergehen müssen. Denn diese Rechtsprechung bezieht sich ersichtlich auf Ermessenentscheidungen i. S. v. § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO (vgl. BVerwG, Urt. v. 2. Oktober 1986 - 2 C 31/85 -, juris Rn. 17; Urt. v. 15. November 1984 - 2 C 56/81 -, juris Rn. 25). Die Entscheidung über die notwendige Hinzuziehung nach § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG steht jedoch nicht im Ermessen des Beklagten. Vielmehr ist die Hinzuziehung bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zwingend.

48 2. Auch der Leistungsantrag der Klägerin, der sich auf die Vorlage von erteilten Genehmigungen richtet, soweit diese noch fortwirken, ist begründet.

49 Die Klägerin hat nach § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG einen Anspruch auf Vorlage erteilter Genehmigungen, soweit diese gegenwärtig noch fortwirkenden. Nach § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG ist ein Verwaltungsakt demjenigen Beteiligten bekannt zu geben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird.

50 Die Klägerin ist durch die erteilten Bewilligungen i. S. v. § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG betroffen. Allgemein anerkannt ist, dass rein wirtschaftliche oder ideelle Interessen keine Betroffenheit i. S. v. § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG begründen können. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Person in rechtlich geschützten Interessen betroffen ist. Dies ist bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung - wie die Bewilligung auf Grundlage von § 13 Abs. 5 und § 15 Abs. 2 ArbZG - der Fall. Betroffene sind grundsätzlich auch diejenige die nach § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG - wie die Klägerin - als Beteiligte zum Verfahren hinzuzuziehen sind (Ruffert, in: Knack/Henneke: VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 41 Rn. 19). Dass die Klägerin noch nicht die formelle Position einer Beteiligten erhalten hat, ist zumindest dann unerheblich, wenn wie hier der Beklagte zu einer Heranziehung verpflichtet worden ist.

51 Die Bewilligungen werden, wie der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, regelmäßig für die Dauer von drei Jahren erteilt. Es ist daher davon auszugehen, dass die seit der erstinstanzlichen Entscheidung erteilten

Bewilligungen noch fortwirken, die Klägerin in ihren Rechten dadurch nach wie vor betroffen ist und dagegen gegebenenfalls gerichtlich vorgehen könnte.

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

53 Die Revision wird nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen. Grundsätzlich klärungsbedürftig ist die Frage, ob der Bewilligung von Ausnahmen vom Beschäftigungsverbot an Sonn- und Feiertagen auf Antrag eines Arbeitgebers rechtsgestaltende Wirkung i. S. v. § 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG zukommt oder ob eine Rechtsbetroffenheit von Kirchen hier ausgeschlossen ist, weil sich der staatliche Auftrag zum Schutz der Sonn- und Feiertage auf den Bereich der Gesetzgebung beschränkt ist.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen

Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.

v. Welck

Kober

Groschupp

Beschluss

vom 16. März 2019

Der Streitwert wird auf 10.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 39, § 52 Abs. 2 GKG und entspricht der Streitwertfestsetzung erster Instanz, gegen die seitens der Beteiligten keine Einwände erhoben wurden.

- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 66 Abs. 3 Satz 3, § 68 Abs. 1 Satz 5 GKG).

gez.:
v. Welck

Kober

Groschupp