



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes
In der Verwaltungsrechtssache

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 21, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. Juli 2025 durch

für Recht erkannt:

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.

Der Bescheid der Beklagten vom 30. November 2023 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 30. Januar 2025 wird hinsichtlich der Ziffer 3 aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Klägerin zu 70 % und die Beklagte zu 30 %.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Dem jeweiligen Vollstreckungsschuldner wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aus dem Urteil vollstreckbaren Betrages abzuwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfefahrverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt mit ihrer Klage die Aufhebung arbeitnehmerschutzrechtlicher Anordnungen.

Bei der Klägerin handelt es sich um eine internationale Wirtschaftskanzlei, die in Deutschland an mehreren Standorten vertreten ist. Nach eigenen Angaben sind in Deutschland bei der Klägerin insgesamt über 300 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte angestellt.

Am 11. September 2020 erreichte die Beklagte eine Beschwerde betreffend den Standort der Klägerin in Hamburg mit folgendem Inhalt: „Das Arbeitszeitschutzgesetz wird regelmässig massiv überschritten und missachtet. Anwesenheiten von täglich 9 bis 22/23 Uhr kommen regelmässig täglich vor und werden den Mandanten entsprechend in Rechnung gestellt.“ Aufgrund dessen fand am 11. November 2020 eine Online-Konferenz zwischen der Klägerin und der Beklagten zur „Systemkontrolle“ statt, sowie nachfolgend am 17. Dezember 2020 eine angekündigte Vor-Ort Besichtigung des Hamburger Standortes der Klägerin durch die Beklagte. Bereits vor der Besichtigung wurde der Beklagten mitgeteilt, dass es keine Aufzeichnungen der Arbeitszeiten gebe. Am 26. Juli 2021 ging eine weitere Beschwerde bei der Beklagten mit folgendem Inhalt ein: „bei dem genannten Betrieb kommt es leider regelmässig (d.h. fast täglich) und systematisch zu massiver Überschreitung der gesetzlich vorgesehenen Arbeitszeiten. Arbeitszeiten von 9-10 Uhr bis 23-24 Uhr sind keine Seltenheit.“ Auf Rückfrage der Beklagten teilte der Beschwerdesteller unter anderem mit, dass die Nettoarbeitszeiten aufgezeichnet würden, da diese den Mandanten in Rechnung gestellt würden und dass die Partner für die Aufzeichnung und Abrechnung der aufgezeichneten Stunden verantwortlich seien.

Mit Bescheid vom 30. November 2023, der Klägerin am 6. Dezember 2023 zugestellt, erließ die Beklagte mit Verweis auf bei der Besichtigung festgestellte Mängel insgesamt drei Anordnungen zum Zwecke des Arbeitnehmerschutzes gegenüber der Klägerin. Die Anordnungen lauten wie folgt:

„1. Aufzeichnung der Arbeitszeiten

Stellen Sie sicher, dass die tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten Ihrer angestellten Rechtsanwälte, die dem Arbeitszeitgesetz unterliegen, nachvollziehbar aufgezeichnet werden. Aus den Aufzeichnungen müssen mindestens der tägliche Arbeitsbeginn, das Arbeitsende und die Dauer der täglichen Arbeitszeit hervorgehen (§ 3 (2) Nr. 1 Arbeitsschutzgesetz [ArbSchG]; vgl. BAG-Beschluss vom 13.09.2022 - 1 ABR 22121).

[...]

2. Unterweisen Sie Ihre Mitarbeiter über die Notwendigkeit der Aufzeichnungen in der angeordneten Weise nebst Hinweisen und die vorgesehene Art der konkreten Umsetzung. Senden Sie uns die Belege der erfolgten Unterweisung mit Datum, Namen des Unterweisenden und der unterwiesenen Personen sowie Angabe des Themas zu (§ 12, § 22 (1) ArbSchG).

3. Teilen Sie uns mit, wie Sie dafür sorgen, dass die für die jeweiligen angestellten Rechtsanwälte disziplinarisch verantwortlichen Partner ihrer Verantwortung als Führungskraft bei Gestaltung und Kontrolle der Arbeitszeiten durch deren regelmäßige Prüfung nachkommen (§ 3 (2) ArbSchG).

Umsetzungsfrist für alle Punkte: 2 Monate nach Zugang der Anordnung.

Anordnungsgrundlagen: § 17 (2) ArbZG; § 22 (3) ArbSchG.“

Im Anschluss an die Ziffer 1 waren zehn „Hinweise“ (Punkte a. bis j.) aufgeführt. Unter anderem hielt die Beklagte darin fest, dass sich die Anordnung auf die bei der Klägerin beschäftigten „Associates“ und „Senior Associates“ bezieht.

Zur Begründung führte die Beklagte unter Hinweis auf die eingegangenen Beschwerden aus, die Arbeits- und Pausenzeiten der angestellten Rechtsanwälte würden bisher nicht aufgezeichnet. Damit sei die Klägerin gegenüber der Aufsichtsbehörde hinsichtlich der Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes nicht auskunftsfähig. Die Aufzeichnungspflicht der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit und genommenen Pausen sei eine Maßnahme, die die Erfüllung der Pflichten gemäß § 3 Arbeitsschutzgesetz und die Einhaltung der Vorgaben des § 3 Arbeitszeitgesetz sicherstelle.

Die Klägerin legte gegen diesen Bescheid am 3. Januar 2024 Widerspruch ein und trug vor, hinsichtlich der Anordnung unter Ziffer 1 fehle es an der nötigen Ermächtigungsgrundlage. § 3 Abs. 2 Nr. 1 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) stelle keine Eingriffsgrundlage dar, sondern lege nur die Grundpflichten des Arbeitgebers fest. Selbst wenn man dies aber anders sehen wollte, enthalte § 3 Abs. 2 ArbSchG jedenfalls keine allgemeine Pflicht zur Arbeitszeiterfassung. Dies ergebe sich auch nicht aus der Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 13. September 2022 (Az.: 1 ABR 22/21), weil dieser Entscheidung verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstünden. Eine richtlinienkonforme Auslegung des § 16 Abs. 2 ArbZG orientiert an Art. 3 und 5 Arbeitszeit-RL (Richtlinie 2003/88/EG) in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) durch die Entscheidung vom 14. April 2019, C-55/18

(CCOO), dahingehend, dass dieser eine allgemeine Pflicht zur Arbeitszeiterfassung enthalte, sei ebenfalls nicht in methodisch vertretbarer Weise möglich. Auch § 22 Abs. 3 ArbSchG sei keine taugliche Ermächtigungsgrundlage. Denn diese Norm betreffe nur solche Anordnungen, die aus dem Regelungsbereich des ArbSchG stammten. Die Anordnung unter Ziffer 1 lege der Klägerin eine Aufzeichnungspflicht bezüglich der Arbeitszeiten auf. Für die Arbeitszeiten gebe es aber mit dem Arbeitszeitgesetz (ArbZG) ein spezielleres Gesetz. Sofern es aber ein spezielleres Gesetz gebe, sei der Rückgriff auf eine Generalklausel – wie jener des § 22 Abs. 3 ArbSchG – ausgeschlossen. Selbst wenn man annehmen wollte, dass es sich bei § 22 Abs. 3 ArbSchG um eine taugliche Rechtsgrundlage handeln sollte, lägen deren Voraussetzungen nicht vor. Ebenso wenig sei in § 17 Abs. 2 ArbZG eine taugliche Anspruchsgrundlage zu sehen, weil sich aus dem ArbZG gerade keine allgemeine Pflicht zur Erfassung der Arbeitszeiten ergebe und somit der tatbestandliche Bezugspunkt für die Anwendung der Norm fehle. Die Klägerin begründete ihren Widerspruch weiter damit, dass die Anordnung der Beklagten eine unmittelbare Drittwirkung der Arbeitszeitrichtlinie im Vertikalverhältnis von Staat und Bürgern zulasten der Bürger herbeiführen würde. Dies sei aber unzulässig, weil die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Anwendung von EU-Richtlinien unmittelbar gegenüber Bürgerinnen und Bürgern nicht vorlägen.

Weiter machte die Klägerin geltend, der Bescheid sei wegen des Fehlens einer Anhörung und einer fehlenden bzw. unzureichenden Begründung formell rechtswidrig. In Bezug auf die materielle Rechtmäßigkeit der Anordnung unter Ziffer 1 trug die Klägerin vor, die räumlich unbegrenzte Anordnung der Ausgangsbehörde verkenne, dass sowohl das Arbeitsschutzgesetz wie auch das Arbeitszeitgesetz materiell-rechtliche Geltung nur für Arbeitsleistungen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland beanspruchen könnten. Es erfasse daher keine Arbeitsleistungen, die ein Arbeitnehmer im Ausland erbringe, wenn er von einem in Deutschland ansässigen Arbeitgeber entsendet worden sei. Aus diesem Grund sei die Anordnung unwirksam.

Zudem sei die Anordnung ermessensfehlerhaft, weil die Beklagte ihr Entschließungsermessen nicht ausgeübt habe. Dies folge daraus, dass die Begründung der Verfügung keine Anhaltspunkte dafür liefere, dass die Behörde sich ihres Ermessens bewusst gewesen sei, und in der Folge eine Ausübung des Ermessens auch in Form einer Abwägung unter Orientierung an den betroffenen Rechtsgütern nicht stattgefunden habe. Zudem verstoße die Anordnung gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Anordnung unter Ziffer 1 sei für die Erreichung des verfolgten Zweckes bereits nicht erforderlich. Denn für die Kontrolle der Höchstarbeitszeit sei es ausreichend, wenn der Arbeitgeber verpflichtet würde, diejenigen

Arbeitszeiten zu erfassen, die diese Höchst Arbeitszeit überschritten. Zudem sei die Anordnung unter Ziffer 1 auch nicht angemessen. Denn die angestellten Rechtsanwälte seien gemäß § 1 BRAO unabhängige Organe der Rechtspflege und wegen § 1 BORA i.V.m. § 43a Abs. 1 BRAO in ihrer Berufsausübung unabhängig. Unterwürfe man die angestellten Rechtsanwälte einer Erfassung der Arbeitszeit, entstünde potentiell ein Spannungsverhältnis mit der Treuepflicht gegenüber ihren Mandanten, woraus sich in der Konsequenz die Gefahr ergebe, dass die Anwälte ihre Mandanten „im Stich lassen“ müssten, weil sie wegen des Erreichens der Höchst Arbeitszeit unverzichtbare Handlungen nicht mehr vornehmen könnten. Ein angestellter Anwalt sei innerhalb eines bestehenden Mandatsverhältnisses nicht beliebig austauschbar. Sachverhaltskenntnis, Vertrauensstellung und Expertise machten ihn häufig innerhalb eines bestehenden Mandats oder zumindest innerhalb eines laufenden Falls unersetzlich. Zugleich drohten Arbeitgeber und angestelltem Anwalt bei Verletzungen der aus dem Mandatsvertrag oder der Berufsordnung herrührenden Pflichten Sanktionen bis hin zur existenzgefährdenden persönlichen Haftung für Schäden des Mandanten. Jedenfalls aber seien auch angestellte Anwälte mit Chefärzten und Wirtschaftsprüfern gleichzustellen, bei denen der Gesetzgeber erkannt habe, dass die starren Grenzen des Arbeitszeitgesetzes nicht sachgerecht seien, um den Besonderheiten des jeweiligen Berufszweigs Rechnung zu tragen. Diese in § 18 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 ArbZG bzw. § 45 Satz 2 WPO enthaltenen Wertungen seien auf angestellte Rechtsanwälte zu übertragen bzw. durch eine Analogie zu § 45 Satz 2 WPO zur Anwendung zu bringen. Denn die dortige Interessenlage (Wahrnehmung eines öffentlichen Interesses durch angestellte Wirtschaftsprüfer) sei mit jener bei angestellten Rechtsanwälten (Organe der Rechtspflege) vergleichbar.

Die Anordnung unter Ziffer 2 sei ebenfalls rechtswidrig. Auch hier fehle es an einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage für die Unterweisungsverpflichtung. § 12 ArbSchG gebe der Behörde keine Anordnungs kompetenz. § 22 Abs. 1 ArbSchG ermögliche keine derartige Unterweisungspflicht, weil sie der zuständigen Behörde nur Auskunfts- und Ermittlungsbefugnisse gewähre, damit sie der Aufgabe zur Überwachung der Einhaltung arbeitsschutzrechtlicher Vorschriften effektiv nachkommen könne. Auch hinsichtlich der Verpflichtung zur Übersendung der Belege fehle es an einer Ermächtigungsgrundlage. Diese sei auch hier mangels Anordnungs kompetenz nicht in § 12 Abs. 1 ArbSchG zu sehen. Überdies komme § 22 Abs. 1 ArbSchG nicht in Betracht, weil die Überwachung einer allgemeinen Arbeitszeiterfassung keine der Ausgangsbehörde zugewiesene Überwachungsaufgabe sei, die unter die in § 22 Abs. 1 ArbSchG gewährte Ermittlungskompetenz falle. Die Anordnung

unter Ziffer 2 sei überdies formell und materiell rechtswidrig, insbesondere ermessensfehlerhaft. Die Anordnung unter Ziffer 3 sei ebenfalls wegen des Fehlens einer Ermächtigungsgrundlage rechtswidrig. Weder § 2 Abs. 3 ArbSchG noch § 22 Abs. 3 ArbSchG stellten taugliche Ermächtigungsgrundlagen dar. Zudem sei die Anordnung formell und materiell rechtswidrig.

Mit Widerspruchsbescheid vom 30. Januar 2025 wies die Beklagte den Widerspruch der Klägerin zurück. In materiell-rechtlicher Hinsicht führte die Beklagte in der Widerspruchsbegründung aus, die Anordnung unter Ziffer 1 finde ihre Rechtsgrundlage in § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 ArbSchG, deren Voraussetzungen erfüllt seien. Die Klägerin verstoße gegen ihre Dokumentationspflicht aus § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG. Das Vorliegen einer besonderen Gefahr für Leben und Gesundheit der Beschäftigten sei hier nicht erforderlich. Gegenstand einer Anordnung auf Grundlage dieser Rechtsgrundlage könnten alle Maßnahmen sein, die der Durchsetzung der Arbeitgeberpflichten aus §§ 3 bis 14 ArbSchG dienen, wozu auch die Pflicht zur Erfassung der Arbeitszeit zähle. Die Pflicht, Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit systematisch zu erfassen, folge aus der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) zu § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG und sei von der Klägerin auch zu erfüllen. Einer weiteren gesetzlichen Umsetzung dieser Pflicht durch den Gesetzgeber bedürfe es nicht. Bei unionsrechtskonformem Verständnis beinhalte die gesetzliche Regelung die grundsätzliche Verpflichtung der Arbeitgeber, ein System zur Erfassung der von ihren Arbeitnehmern geleisteten täglichen Arbeitszeit einzuführen.

Eine Sperrwirkung bezüglich der Anwendung des § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 ArbSchG ergebe sich auch nicht aus § 16 Abs. 2 ArbZG. Die Annahme einer Sperrwirkung setze voraus, dass der Gesetzgeber sämtliche arbeitszeitbezogenen Pflichten im Arbeitszeitgesetz abschließend habe regeln wollen. In § 3 ArbSchG seien Grund- bzw. Rahmenvorschriften normiert. Pflichten aus anderen, spezielleren Rechtsvorschriften blieben, wie sich aus § 1 Abs. 3 ArbSchG ergebe, unberührt. Dies ergebe sich auch aus unionsrechtskonformer Auslegung des § 3 ArbSchG. Die Richtlinie 89/391/EWG über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit verpflichte die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass Arbeitgeber Systeme zur Arbeitszeiterfassung ihrer Beschäftigten bereitstellten. Diese Vorschriften seien mit dem ArbSchG umgesetzt worden.

Das Entschließungs- und Auswahlermessen sei vor dem Hintergrund der bei der Beklagten dokumentierten Beschwerden korrekt ausgeübt worden. Die Anordnung sei auch erforderlich, denn durch zahlreiche Studien sei der Zusammenhang zwischen wiederholten bzw. regelmäßigen Verstößen gegen Arbeitszeitvorgaben und gesundheitlichen Beeinträchtigungen belegt. Vorliegend bestehe ohne die vollständige Arbeitszeiterfassung die Gefahr, dass Beschäftigte den vorgeschriebenen Arbeitszeitrahmen regelmäßig überschreiten und Arbeitspausen nicht einhalten würden. Dieser Gefährdung sei die Klägerin nicht begegnet. Bei einem derart hohen Rechtsgut wie der Gesundheit der Beschäftigten seien geringere Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines schädigenden Ereignisses zu stellen. Unter den möglichen zu ergreifenden Maßnahmen sei die Anordnung zur Aufzeichnung der Arbeitszeiten zweckmäßig. Insbesondere stelle die Erfassung lediglich derjenigen Arbeitsstunden, die die gesetzliche Höchstarbeitszeit überschritten, kein gleich wirksames Mittel dar. Denn für die Gesundheit der Arbeitnehmer seien die Einhaltung der Ruhepausenregelungen und der vorgeschriebenen Ruhezeiten ebenso relevant. Diese könnten aber nur bei umfassender Erfassung der Arbeitszeiten überprüft werden. Die Angemessenheit der Anordnung ergebe sich daraus, dass erst durch die umfassende Erfassung der Arbeitszeiten erkennbar werde, wann Arbeitnehmer Mehrarbeit leisten und durch Überschreitung des rechtlich zulässigen Rahmens ihre Gesundheit gefährden würden. Die Anordnung beinhalte zudem keine konkrete Methode der Arbeitszeiterfassung, was der Klägerin einen gewissen Gestaltungsspielraum belasse. Die von der Klägerin angeführten Belange der ungehinderten Berufsausübung als Organ der Rechtspflege träten hinter dem mit der Anordnung verfolgten Schutz der Gesundheit der Beschäftigten zurück.

Eine Analogie zu § 18 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 ArbZG scheide wegen des Fehlens einer vergleichbaren Interessenlage aus, weil angestellte Anwälte keine vergleichbar herausgehobene Stellung im Betrieb hätten. Ebenso sei eine Analogie zu § 45 Abs. 1 WPO abzulehnen. Hier fehle es an der planwidrigen Regelungslücke, weil der Gesetzgeber die im Gesetz zur Stärkung der Berufsaufsicht und zur Reform berufsrechtlicher Regelungen in der Wirtschaftsprüferordnung vom 3. September 2007 eingefügte Vorschrift des § 45 Satz 2 WPO – trotz der geäußerten Kritik – nicht auf andere Berufsträger übertragen habe. Außerdem sei die BRAO mit dem Gesetz zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung sonstiger Vorschriften vom 30. Juli 2009 umfangreich und zuletzt mit Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der Justiz und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22. Dezember 2010 geändert worden, ohne dass eine § 45 Satz 2 WPO ent-

sprechende Fiktionsanordnung für angestellte Rechtsanwälte normiert worden wäre. Zudem bestehe hinsichtlich der angestellten Rechtsanwälte ohnehin kein Konflikt in Bezug auf ihre Verpflichtungen gegenüber den Mandanten. Denn die angestellten Rechtsanwälte seien primär der Klägerin als ihrer Arbeitgeberin verpflichtet. Es sei die Verpflichtung der Klägerin als Arbeitgeberin, etwa durch Vertretungsregelungen, sicherzustellen, dass sie ihren Verpflichtungen gegenüber ihren Mandanten nachkommen könne, ohne die Gesundheit ihrer Beschäftigten zu gefährden.

Hinsichtlich der Anordnung unter Ziffer 2 führte die Beklagte in dem Widerspruchsbescheid aus, die Rechtsgrundlage sei hinsichtlich der Unterweisung § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 ArbSchG und hinsichtlich der Vorlage der Belege § 22 Abs. 1 ArbSchG. Da überhaupt keine Arbeitszeiterfassung erfolge, seien die Beschäftigten auch nicht entsprechend instruiert worden. Es fehle mithin bisher an entsprechenden Vorkehrungen der Klägerin. Zur Beseitigung dieses Verstoßes sei in sachgerechter Ausübung des Entschließungs- und Auswahlmessens die Anordnung unter Ziffer 2 getroffen worden.

Die Anordnung unter Ziffer 3 beruhe ebenfalls auf § 22 Abs. 3 ArbSchG, betreffe die die Klägerin treffende Pflicht aus § 3 Abs. 2 Nr. 2 ArbSchG und sei eine Folge der Anordnung zu 1. dergestalt, dass die Verpflichtung zur Erfassung der Arbeitszeiten auch tatsächlich organisatorisch umgesetzt werde. Mangels vorhandenen Kontrollsystems sei die Anordnung unter Ziffer 1 mit entsprechenden Maßnahmen zu flankieren gewesen. Die Anordnung unter Ziffer 3 sei wegen des geringfügigen Eingriffes in die Rechte der Klägerin verhältnismäßig.

Schließlich führte die Beklagte aus, die Anordnungen seien nicht wegen einer Verletzung des Territorialprinzips unwirksam. Selbst wenn sich die Anordnung auf Standorte außerhalb von Hamburg als unwirksam darstellen sollte, wäre diese Nichtigkeit gemäß § 44 Abs. 4 HmbVwVfG auf eben jene Standorte beschränkt. Ohnehin seien die Anordnungen aber ersichtlich nur auf den Hamburger Standort bezogen, was insbesondere auch aus der Besichtigung (nur) des Hamburger Standortes folge.

Die Klägerin hat am 26. Februar 2025 Klage erhoben. Zur Begründung wiederholt und vertieft sie ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren und trägt ergänzend vor, dass hinsichtlich der Anordnung unter Ziffer 1, anders als es die Beklagte im Widerspruchbescheid einordne, einzig § 17 Abs. 2 ArbZG die einschlägige Ermächtigungsgrundlage sein könne, welche als speziellere Norm die Regelungen des ArbSchG sperren würde. Im Übrigen sei

das entscheidende Gericht weder an die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts noch an die Rechtsauffassung anderer Kammern des Verwaltungsgerichts Hamburg gebunden. Hinsichtlich des Tatbestandes des § 17 Abs. 2 ArbZG bringt die Klägerin vor, dass keine konkrete Gefahr einer Verletzung der Arbeitszeiten vorläge. Der Krankenstand der Berufsträger liege mit einer Krankheitsquote von 0,7 % im Jahr 2023 bzw. von 2,6 % im Jahr 2024 deutlich unter dem allgemeinen Krankenstand in Hamburg. Es sei daher belegt, dass eine Gesundheitsgefährdung durch übermäßige Arbeitszeiten vorliegend ausgeschlossen sei. Die Anordnung sei auch nicht geeignet, da die Arbeitsfähigkeit der Arbeitnehmer mit steigender Arbeitszeit zu- und nicht etwa abnehme. In Bezug auf die Anordnungen unter Ziffer 2 und 3. trägt die Klägerin ergänzend vor, dass die von der Beklagten im Widerspruchsverfahren benannten Ermächtigungsgrundlagen ebenfalls nicht einschlägig bzw. nicht tatbestandlich erfüllt seien. Zudem sehe das seit 2019 geltende Bonussystem Boni vor, die sich mit geleisteten Arbeitsstunden erreichen ließen, welche die Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes berücksichtigten. Es sei weiter nicht geklärt, ob die Beschwerde, die Anlass des Tätigwerdens der Beklagten gewesen sei, authentisch sei. Die Klägerin führt ergänzend weiter aus, dass angestellte Rechtsanwälte nicht weniger an ihre beruflichen Pflichten gebunden seien als selbstständige Rechtsanwälte. Das Pflichtenverhältnis gegenüber ihrer Arbeitgeberin überlagere dies nicht; es handele sich um zwei unterschiedliche Rechtsverhältnisse.

Nachdem die Beklagte in der mündlichen Verhandlung die in dem Bescheid vom 30. November 2023 enthaltenen „Hinweise“ aufgehoben hat, haben die Beteiligten den Rechtsstreit insoweit übereinstimmend für erledigt erklärt und erklärt, die Kosten hälftig zu teilen.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 30. November 2023 und den Widerspruchsbescheid vom 30. Januar 2025 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung bezieht sich die Beklagte auf ihre Ausführungen aus dem Verwaltungsverfahren, insbesondere des Widerspruchsbescheides vom 30. Januar 2025. Ergänzend trägt sie vor, dass Maßnahmen des Arbeitsschutzes verpflichtend seien, unabhängig von der Krankheitsquote. Der geringe Krankenstand spreche vielmehr dafür, dass diejenigen, die

dem Druck nicht mehr standhielten, aus dem Betrieb der Beklagten ausschieden und infolgedessen nicht mehr in der Statistik vorhanden seien (sog. „healthy worker effect“). Dies müsse beispielsweise bei Längsschnittuntersuchungen beachtet werden. Arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zeigten ferner, dass gesundheitliche Auswirkungen sich auch erst Jahre später zeigen könnten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 18. Juli 2025, die Gerichtsakte sowie die beigezogene Sachakte der Beklagten verwiesen, welche Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist.

Entscheidungsgründe

I. Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, war das Verfahren in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

II. Die im Übrigen weiterverfolgte, zulässige Klage ist nur in dem tenorierten Umfang begründet.

Der Bescheid der Beklagten vom 30. November 2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 30. Januar 2025 ist dahingehend auszulegen, dass sich die Anordnung ausschließlich auf angestellte Rechtsanwälte der Hierarchieebenen „Associate“ und „Senior Associate“ bezieht (dazu 1.). Der so verstandene Bescheid ist hinsichtlich der Ziffer 1 (dazu 2.) und Ziffer 2 (dazu 3.) rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Hinsichtlich der Ziffer 3 ist der Bescheid rechtswidrig und daher aufzuheben (dazu 4.).

1. Die Anordnung der Beklagten ist im Sinne der §§ 133, 157 BGB dahingehend zu verstehen, dass mit den in dem Bescheid verwendeten Begriffen „angestellte Rechtsanwälte“ und „Mitarbeiter“ die bei der Klägerin tätigen Rechtsanwälte mit dem Status „Associate“ und „Senior Associate“ gemeint sind. Der Klägerin war bereits aus der im Verwaltungsverfahren erfolgten Kommunikation, beispielsweise einer E-Mail der Beklagten vom 22. Dezember 2020 mit der Bitte um Mitteilung der Prinzipien zur Einstufung von Tätigkeiten der „angestellten Rechtsanwälte (Associates und Senior Associates)“ ersichtlich, dass nur die Arbeitszeiten der angestellten Rechtsanwälte in Rede stehen. In dem Bescheid vom 30. November 2023 wird dies bereits dadurch deutlich, dass einleitend festgestellt wird, dass keine Arbeitszeitaufzeichnungen für die „angestellten Rechtsanwälte“ vorliegen würden. Die Anordnung in Ziffer 1 bezieht sich auch ausdrücklich auf angestellte Rechtsanwälte. Dass sich die Anordnung weiter einschränkend nur auf angestellte Rechtsanwälte in den Gruppen „Associates“ und „Senior Associates“ bezieht, ergibt sich ebenfalls aus dem Kontext, insbesondere aus den „Hinweisen“ in der Anordnung. Durch die Aufhebung der „Hinweise“ im Hinblick auf deren Rechtmäßigkeit als gegebenenfalls eigenständige Regelungen ist deren Funktion für die Auslegung der Anordnung nicht verloren gegangen. Im Übrigen hat die Beklagte in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich klargestellt, dass sich die gesamte Anordnung auf „Associates“ und „Senior Associates“ bezieht. Soweit in Ziffer 2 der Anord-

nung die Formulierung „Mitarbeiter“ verwendet wird, ist durch den inhaltlichen Zusammenhang zu Ziffer 1 der Anordnung deutlich, dass damit keine andere Personengruppe gemeint ist.

2. Die Anordnung der Beklagten dahingehend, dass die tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten der bei der Klägerin angestellten Rechtsanwälte nachvollziehbar aufgezeichnet werden, ist rechtmäßig. Sie beruht auf § 17 Abs. 2 ArbZG als tauglicher Rechtsgrundlage (dazu a)) und ist formell (dazu b)) sowie materiell (dazu c)) rechtmäßig.

a) Rechtsgrundlage für die Anordnung ist § 17 Abs. 2 ArbZG. Danach kann die Aufsichtsbehörde die erforderlichen Maßnahmen anordnen, die der Arbeitgeber zur Erfüllung der sich aus diesem Gesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ergebenden Pflichten zu treffen hat.

Anders als die Beklagte meint, ist § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 ArbSchG vorliegend jedenfalls nicht die gegenüber § 17 Abs. 2 ArbZG vorrangig einschlägige Rechtsgrundlage. Nach § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 ArbSchG kann die zuständige Behörde im Einzelfall anordnen, welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die verantwortlichen Personen oder die Beschäftigten zur Erfüllung der Pflichten zu treffen haben, die sich aus diesem Gesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ergeben. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine Generalklausel zur Beseitigung aller bevorstehenden oder andauernden Verstöße gegen das Arbeitsschutzgesetz und die darauf beruhenden Rechtsverordnungen (vgl. VG Hamburg, Ur. v. 21.8.2024, 15 K 964/24, juris Rn. 44; OVG Bautzen, Ur. v. 9.5.2018, 5 A 998/17, juris Rn. 21; VG Freiburg, Beschl. v. 17.12.2019, 4 K 4800/19, juris Rn. 18). Gegenstand einer solchen Einzelfallanordnung können alle Maßnahmen sein, die der Durchsetzung der Arbeitgeberpflichten nach den Vorschriften der §§ 3 bis 14 ArbSchG dienen (VG Hamburg, a.a.O.). Für die hier streitgegenständliche Anordnung der Erfassung der Arbeitszeiten ist jedoch § 17 Abs. 2 ArbZG die speziellere Rechtsgrundlage. Das Arbeitszeitgesetz als spezielleres Gesetz und die darin enthaltenen Ermächtigungsgrundlagen finden Anwendung, wenn es um Anordnungen zur Einhaltung der im Arbeitszeitgesetz vorgesehenen Arbeitszeiten geht. Dies ergibt sich insbesondere aus § 1 Abs. 3 ArbSchG, wonach Pflichten, die die Arbeitgeber zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit nach sonstigen Rechtsvorschriften haben, unberührt bleiben. Mit dieser Vorschrift wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Arbeitsschutzgesetz als „Allgemeiner Teil des Arbeitsschutzrechts“ nur allgemeine Pflichten enthält. Sondergesetzliche Obliegenheiten außerhalb des Arbeitsschutzgesetzes (z.B. nach

ArbZG oder BetrVG) stellen häufig gleichzeitig eine Konkretisierung dieser allgemeinen, im Arbeitsschutzgesetz enthaltenen Pflichten in Bezug auf bestimmte Gefährdungstatbestände dar. Diese spezielleren Gesetze haben nach dem Grundsatz der Spezialität Vorrang vor den allgemeinen Pflichten des Arbeitsschutzgesetzes. Dessen Regelungen werden insoweit zwar nicht verdrängt, jedoch überlagert (BT-Drs. 13/3540 S. 14; Kollmer, in: Kollmer/Klindt/Schucht/Kohte, ArbSchG, 4. Auflage 2021, § 1 Rn. 80). Da die von der Beklagten angeordneten Maßnahmen gerade keine allgemeinen arbeitsschutzrechtlichen Maßnahmen sind, sondern eine aus Anlass einer Beschwerde über die Einhaltung der Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes zum Zwecke der Kontrolle ebendieser Vorgaben erlassen wurden, sind die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes vorliegend vorrangig anwendbar.

Der Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 30. November 2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 30. Januar 2025 steht dabei nicht entgegen, dass die Beklagte in dem Widerspruchsbescheid – anders als noch in dem Ausgangsbescheid – allein § 22 Abs. 3 Nr. 1 ArbSchG als Rechtsgrundlage herangezogen hat. Denn die Verwaltungsgerichte haben im Rahmen des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO von Amts wegen ausschließlich zu prüfen, ob das materielle Recht die durch einen Verwaltungsakt getroffene Regelung trägt oder nicht. Hierzu gehört in rechtlicher Hinsicht auch die Prüfung, ob ein angegriffener Verwaltungsakt kraft einer anderen als der angegebenen Rechtsgrundlage rechtmäßig ist. Hält das Gericht die im Tenor des Bescheids verfügte Regelung auf einer anderen Rechtsgrundlage als der im Bescheid genannten aufrecht, lässt dies die Identität der im Bescheid getroffenen behördlichen Regelung unberührt, wenn sie – wie vorliegend – auf dasselbe Regelungsziel gerichtet bleibt und infolge des Austauschs der Rechtsgrundlage keine Wesensänderung erfährt. Der Umstand, dass die von der Beklagten angewandte Rechtsgrundlage vorliegend eine Ermessensentscheidung vorsieht, steht der Aufrechterhaltung des streitgegenständlichen Bescheids nicht entgegen, da die im Rahmen des § 17 Abs. 2 ArbZG und des § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 ArbSchG anzustellenden Ermessenserwägungen im Wesentlichen inhaltsgleich sind (vgl. zum Ganzen VG München, Urt. v. 11.6.2024, M 13 K 23.1114, juris Rn. 19 m.w.N.).

b) Die Anordnung ist formell rechtmäßig. Dem steht nicht entgegen, dass die Anhörung der Klägerin, welche nicht nach § 28 Abs. 2 HmbVwVfG entbehrlich war, unterblieben ist. Denn diese ist im Widerspruchsverfahren gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 HmbVwVfG wirksam nachgeholt und der Verfahrensfehler damit geheilt worden.

Die streitgegenständliche Anordnung genügt im Ergebnis auch dem Begründungserfordernis des § 39 Abs. 1 HmbVwVfG. Nach dieser Vorschrift ist ein schriftlicher Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen, in der die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen sind, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben (Satz 1 und 2). Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist (Satz 3). Nach diesen Maßstäben genügte die streitgegenständliche Anordnung in ihrer ursprünglichen Form zwar noch nicht dem Begründungserfordernis. Die Darstellung der wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe ist so knapp, dass diese kaum ausreichend nachvollzogen werden können, zudem fehlen jegliche Ausführungen zu den Ermessenserwägungen der Beklagten. Allerdings hat die Beklagte im Widerspruchsbescheid weitere substantiierte und nachvollziehbare Ausführungen gemacht, unter anderem zu dem Zweck, den Schutz der Gesundheit der Beschäftigten zu gewährleisten, sowie zur Erforderlichkeit und Angemessenheit der getroffenen Anordnung. Insofern ist die erforderliche Begründung nachträglich im Sinne des § 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 HmbVwVfG in hinreichender Form erfolgt und die ursprüngliche Verletzung der Formvorschrift des § 39 Abs. 1 HmbVwVfG unbeachtlich.

c) Die Anordnung unter Ziffer 1 ist auch materiell rechtmäßig. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 17 Abs. 2 ArbZG liegen vor (dazu aa)), die Anordnung ist vom Begriff der „erforderlichen Maßnahme“ umfasst (dazu bb)) sowie hinreichend bestimmt (dazu cc)). Sie verstößt auch nicht gegen das Territorialitätsprinzip (dazu dd)) und die gewählte Rechtsfolge begegnet keinen rechtlichen Bedenken (dazu ee)).

aa) Die Bestimmung des § 17 Abs. 2 ArbZG gewährt der Aufsichtsbehörde in Form einer Generalklausel die notwendigen Befugnisse, um die Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes sicherzustellen und durchzusetzen und eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Eine solche im Einzelfall bestehende, mithin konkrete Gefahr liegt vor, wenn eine Sachlage besteht, die nach allgemeiner Lebenserfahrung bei ungehindertem Verlauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung führt (VG Schleswig, Urt. v. 12.11.2021, 12 A 28/19, juris Rn. 29 m.w.N.).

Zum Zeitpunkt des Erlasses der Anordnung lag eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor, da ausgehend von dem bis dahin ermittelten Sachverhalt eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür bestand, dass die Klägerin gegen die Regelungen zur täglichen

Höchst Arbeitszeit in § 3 ArbZG und gegen die Regelungen zu den Mindestruhezeiten in § 5 Abs. 1 ArbZG verstößt (dazu (1)). Diese Vorschriften sind auch auf die bei der Klägerin angestellten „Associates“ und „Senior Associates“ anzuwenden (dazu (2)).

(1) Nach § 3 ArbZG darf die werktägliche Arbeitszeit der Arbeitnehmer acht Stunden nicht überschreiten. Sie kann auf bis zu zehn Stunden nur verlängert werden, wenn innerhalb von sechs Kalendermonaten oder innerhalb von 24 Wochen im Durchschnitt acht Stunden werktäglich nicht überschritten werden. Gemäß § 5 Abs. 1 ArbZG müssen die Arbeitnehmer nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens elf Stunden haben. Vorliegend sind bei der Beklagten in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt zwei Beschwerden eingegangen, welche auf eine regelmäßige, deutliche Überschreitung der Höchst Arbeitszeit hinwiesen. Der jeweilige Beschwerdeführer gab an, dass Arbeitszeiten von 9 oder 10 Uhr bis 23 oder 24 Uhr keine Seltenheit seien. Aus dieser Zeitanzeige lässt sich nicht nur entnehmen, dass die tägliche Höchst Arbeitszeit von acht bzw. die verlängerte Höchst Arbeitszeit von zehn Stunden möglicherweise nicht eingehalten worden ist, sondern auch, dass die erforderlichen Ruhezeiten nicht eingehalten worden sein könnten. Die Beschwerden geben jedenfalls hinreichend konkrete Anhaltspunkte auf einen Verstoß gegen die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes, indem sie jedenfalls durch die Angabe von Uhrzeiten und der betroffenen Gruppe von Beschäftigten hinreichend substantiiert sind und im Nachgang durch die Beantwortung von Rückfragen weiter substantiiert wurden.

Dem steht nicht entgegen, dass der jeweilige Absender der Beschwerden nicht bekannt ist und somit nicht zu ermitteln ist, ob diese Person bei der Klägerin beschäftigt ist oder war. Welche Intention den jeweiligen Beschwerdeführer zu der Beschwerde veranlasst hat und in welchem Verhältnis die Person zu der Klägerin steht, ist für die Beurteilung einer konkreten Gefahr nicht entscheidend. Für die Authentizität der Beschwerden spricht jedenfalls, dass die Beklagte unter Bezugnahme auf die jeweilige Beschwerde konkrete Nachfragen an den jeweiligen Beschwerdeführer gestellt hat, die von diesem auch beantwortet worden sind.

Der Klägerin ist es auch nicht gelungen, dem konkreten Verdacht in Bezug auf einen Verstoß gegen die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes überzeugend entgegen zu treten. Insbesondere konnte sie der Beklagten weder im Rahmen der Betriebsbesichtigung, noch im Nachgang Nachweise über die von ihren Beschäftigten tatsächlich geleistete Arbeitszeit vorlegen. Auch im Übrigen hat die Klägerin nicht substantiiert vorgetragen, dass die ange-

stellten Rechtsanwälte die gesetzlich vorgeschriebene Höchst Arbeitszeit und die Pausenzeiten regelmäßig einhalten. Vielmehr hat sich das Vorbringen der Klägerin insoweit überwiegend auf die Frage beschränkt, ob angestellte Rechtsanwälte überhaupt den entsprechenden Vorschriften unterfallen. Zudem hat der Klägervertreter in der mündlichen Verhandlung auf die Frage, wie die Klägerin die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Höchst Arbeitszeit sicherstelle, erklärt, dies könne nicht sichergestellt werden und liege in der Eigenverantwortung der angestellten Rechtsanwälte. Diese würden ihre Pflichten und das Arbeitszeitgesetz kennen; es gebe jedenfalls keine Anweisungen oder Zwang, über die Höchst Arbeitszeit hinaus zu arbeiten. Auch der Verweis auf die Eigenverantwortung der Rechtsanwälte kann jedoch den konkreten Verdacht eines Verstoßes gegen § 3 und § 5 Abs. 1 ArbZG nicht entkräften. Denn das Gesetz differenziert gerade nicht danach, ob eine Überschreitung der Höchst Arbeitszeit und eine Unterschreitung der Ruhezeiten freiwillig oder auf Anweisung des Arbeitgebers erfolgt.

Ein anderes Ergebnis ergibt sich nicht daraus, dass die Beschwerden aus den Jahren 2020 und 2021 stammen und somit bereits mehrere Jahre zurückliegen. Denn es sind keine Anhaltspunkte dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse bei der Klägerin geändert haben könnten, sodass den Beschwerden die Aktualität verloren gegangen wäre.

(2) Eine konkrete Gefahr scheidet auch nicht deshalb aus, weil angestellte Rechtsanwälte von dem Anwendungsbereich des § 3 und des § 5 Abs. 1 ArbZG ausgenommen wären. Eine Ausnahme ergibt sich weder aus § 18 ArbZG (dazu (a)), noch aus einer Analogie zu § 45 des Gesetzes über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüferordnung – WPO, dazu (b)).

(a) Gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 1 ArbZG ist das Arbeitszeitgesetz nicht auf leitende Angestellte im Sinne des § 5 Abs. 3 des Betriebsverfassungsgesetzes (Alt. 1) sowie Chefärzte (Alt. 2) anzuwenden. Angestellte Rechtsanwälte fallen nicht unter den Begriff des leitenden Angestellten und ersichtlich auch nicht unter den Begriff der Chefärzte. Nach § 5 Abs. 3 Satz 2 des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) ist leitender Angestellter, wer nach Arbeitsvertrag und Stellung im Unternehmen oder im Betrieb zur selbstständigen Einstellung und Entlassung von im Betrieb oder in der Betriebsabteilung beschäftigten Arbeitnehmern berechtigt ist (Nr. 1) oder Generalvollmacht oder Prokura hat und die Prokura auch im Verhältnis zum Arbeitgeber nicht unbedeutend ist (Nr. 2) oder regelmäßig sonstige Aufgaben wahrnimmt, die für den Bestand und die Entwicklung des Unternehmens oder eines Betriebs

von Bedeutung sind und deren Erfüllung besondere Erfahrungen und Kenntnisse voraussetzt, wenn er dabei entweder die Entscheidungen im Wesentlichen frei von Weisungen trifft oder sie maßgeblich beeinflusst; dies kann auch bei Vorgaben insbesondere aufgrund von Rechtsvorschriften, Plänen oder Richtlinien sowie bei Zusammenarbeit mit anderen leitenden Angestellten gegeben sein (Nr. 3). Keine dieser Alternativen ist für angestellte Rechtsanwälte erfüllt. Ob ein als Arbeitnehmer angestellter Rechtsanwalt leitender Angestellter im Sinne des § 5 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 BetrVG ist, hängt grundsätzlich von den Umständen des Einzelfalls ab. Allein die formale Stellung als Berufsträger genügt nicht zur Erfüllung der Voraussetzungen des § 5 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 BetrVG. Angestellte Rechtsanwälte sind nicht bereits deshalb leitende Angestellte, weil sie nach den gesetzlichen Bestimmungen ihren Beruf unabhängig und eigenverantwortlich ausüben. Maßgeblich ist vielmehr, ob der Angestellte der Leitungs- und Führungsebene zuzurechnen ist und unternehmens- oder betriebsleitende Entscheidungen entweder selbst trifft oder maßgeblich vorbereitet. Ausdruck einer solchen Stellung können beispielsweise die selbstständige Verwaltung eines nicht unerheblichen Budgets oder die zwingende Mitsprache bei strategischen Entscheidungen sein (BAG, Beschl. v. 29.6.2011, 7 ABR 5/10, juris Rn. 28). Dies ist im Falle von angestellten Rechtsanwälten auf den unteren Hierarchiestufen, wie „Associates“ und „Senior Associates“ nicht gegeben. Diese sind regelmäßig nicht Teil der Leitungsebene und nicht mit betriebslenkenden Entscheidungen befasst, sondern beschränken ihre Tätigkeit in der Regel auf die Bearbeitung konkreter Mandate (vgl. Willemsen/Oberthür, NJW 2020, 1761, 1764).

Auch eine analoge Anwendung des § 18 Abs. 1 Nr. 1 ArbZG kommt nicht in Betracht. Insoweit fehlt es bereits an der erforderlichen vergleichbaren Interessenlage. Angestellte Rechtsanwälte sind aufgrund der fehlenden Führungsstellung und Einflussmöglichkeiten auf unternehmenslenkende Entscheidungen nicht mit Chefärzten oder leitenden Angestellten zu vergleichen. Diesen kommt eine herausgehobene Funktion und Verantwortung im jeweiligen Unternehmen zu, welche angestellte Rechtsanwälte gerade nicht ausüben.

(b) Eine analoge Anwendung des § 45 Satz 2 WPO scheidet ebenfalls aus, denn es fehlt an einer planwidrigen Regelungslücke. Der Gesetzgeber hat die im Gesetz zur Stärkung der Berufsaufsicht und zur Reform berufsrechtlicher Regelungen in der Wirtschaftsprüferordnung vom 3. September 2007 (BGBl. I S. 2178) eingefügte Vorschrift des § 45 Satz 2 WPO – trotz des im Schrifttum reklamierten „Harmonisierungsgebots“ für die Berufsrechte der wirtschaftsnahen Beratungsberufe – nicht auf andere Berufsträger übertragen. Die Bun-

desrechtsanwaltsordnung (BRAO) ist mit Gesetz zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung sonstiger Vorschriften vom 30. Juli 2009 umfangreich und zuletzt mit Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der Justiz und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22. Dezember 2010 geändert worden, ohne dass eine § 45 Satz 2 WPO entsprechende Fiktionsanordnung für angestellte Rechtsanwälte bzw. Steuerberater normiert worden wäre (BAG, Beschl. v. 29.6.2011, 7 ABR 5/10, juris Rn. 29).

bb) Die Anordnung einer Aufzeichnungspflicht ist vom Begriff der „erforderlichen Maßnahme“ umfasst. Dieser Begriff impliziert, dass die zuständige Behörde nicht darauf beschränkt ist, die Verpflichtungen aus dem Arbeitszeitgesetz wiederholend auf den Einzelfall anzuwenden. Ihr stehen vielmehr die Befugnisse der Ordnungsbehörden uneingeschränkt zu, insbesondere auch die Befugnis, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufgrund drohender Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz abzuwehren. Folglich kommt auch die Anordnung von Aufzeichnungs- und Vorlagepflichten in Betracht (Roloff, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 25. Aufl. 2025, § 17 ArbZG, Rn. 2; BVerwG, Urt. v. 4.7.1989, 1 C 3/87, juris Rn. 15 zur AZO; BVerwG, Urt. v. 8.5.2019, 8 C 3/18, juris Rn. 27; VGH München, Beschl. v. 26.10.2011, 22 CS 11.1989, juris Rn. 15).

cc) Die streitgegenständliche Anordnung ist entgegen der Rechtsauffassung der Klägerin inhaltlich auch hinreichend bestimmt im Sinne des § 37 HmbVwVfG.

Das Gebot hinreichender inhaltlicher Bestimmtheit verlangt, dass die mit dem Verwaltungsakt getroffene Regelung so vollständig und klar erkennbar ist, dass insbesondere der Adressat des Verwaltungsakts, aber auch die mit dem Vollzug befasste Behörde ihr Verhalten danach ausrichten können. Zum einen muss der Adressat in die Lage versetzt werden, zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Zum anderen muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (stRspr, vgl. zum gleichlautenden bundesrechtlichen § 37 Abs. 1 VwVfG BVerwG, Urt. v. 13.12.2012, 3 C 26/11, juris Rn. 25; Urt. v. 16.10.2013, 8 C 21/12, juris Rn. 13; jeweils m.w.N.). Wird dem Adressaten durch einen Verwaltungsakt ein Handeln aufgegeben, muss zumindest das Ziel der geforderten Handlung so bestimmt sein, dass eine unterschiedliche Bewertung ausgeschlossen ist; dies gilt insbesondere bei – wie

vorliegend – vollstreckungsfähigen Verwaltungsakten (vgl. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 31 und 33; Schwarz in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, VwVfG § 37 Rn. 19).

Unter Berücksichtigung der Besonderheiten des hier anzuwendenden Arbeitszeitrechts ist die streitgegenständliche Anordnung der Aufzeichnung der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit hinreichend bestimmt. Es werden das Ziel der Anordnung (Erfassung der Arbeitszeit) und – wenn auch nicht bis ins letzte Detail – die Grenzen der Arbeitszeit („mindestens der tägliche Arbeitsbeginn, das Arbeitsende und die Dauer der täglichen Arbeitszeit“) beschrieben. Der Klägerin ist zuzugeben, dass der Begriff der Arbeitszeit gesetzlich nicht definiert ist und es in Einzelfällen zu Auslegungsunsicherheiten kommen kann. Allerdings ist eine abschließende Definition des Begriffes durch die Beklagte angesichts der vielfältigen möglichen Tätigkeiten, die Arbeitszeit darstellen können, schlechterdings nicht möglich. Zudem ergeben sich aus dem Gesetz zumindest Anhaltspunkte, die zur Bestimmung der zu erfassenden Arbeitszeit herangezogen werden können, daneben kann die einschlägige Rechtsprechung herangezogen werden. Dies ist der Klägerin als Rechtsanwaltskanzlei, die unter anderem arbeitsrechtliche Mandate betreut, auch möglich und zumutbar. Ebenfalls zumutbar wäre der Klägerin, eventuelle konkrete Zweifelsfälle bei der Vorlage an die Beklagte kenntlich zu machen. Dabei wird es sich jedoch zur Überzeugung des Gerichts lediglich um wenige Einzelfälle handeln, während für den weit überwiegenden Teil der Tätigkeit der angestellten Rechtsanwälte keinerlei Unsicherheit bestehen wird. Unter diesen Gesichtspunkten hat es einer weiteren Konkretisierung des von der Klägerin geforderten Handelns im vorliegenden Fall nicht bedurft.

Soweit die Klägerin darüber hinaus vorträgt, der Bescheid der Beklagten sei deshalb widersprüchlich, weil einerseits von „angestellten Rechtsanwälten“, andererseits von „Mitarbeitern“ gesprochen werde und der betroffene Personenkreis somit nicht hinreichend sicher eingegrenzt werden könne, führt dies nicht zur Unbestimmtheit der Anordnung. Wie bereits unter 1. ausgeführt, ist die Anordnung im Wege der Auslegung zweifelsfrei dahingehend zu verstehen, dass die bei der Klägerin tätigen „Associates“ und „Senior Associates“ gemeint sind.

dd) Der Bescheid verstößt entgegen der Rechtsauffassung der Klägerin nicht deshalb gegen das Territorialprinzip, weil die bei ihr angestellten Rechtsanwälte auch Tätigkeiten im Ausland ausüben. Das Territorialitätsprinzip besagt, dass staatliche Hoheitsakte auf dem Gebiet eines anderen Staates nur mit dessen Zustimmung erlaubt sind. Länder sind in ihrer

Verwaltungshoheit grundsätzlich auf ihr eigenes Gebiet beschränkt (BVerwG, Urt. v. 19.2.2009, 2 CN 1.07, juris Rn. 17 m.w.N.). Das Prinzip ist vorliegend gewahrt, weil mit der Anordnung der Arbeitszeiterfassung auf der Grundlage des bundesrechtlichen Arbeitszeitgesetzes weder hoheitlich noch in sonstiger Weise in die Rechtsordnung anderer Staaten eingegriffen wird. Das Territorialitätsprinzip hindert den deutschen Staat insbesondere nicht daran, an ein im Ausland stattfindendes Ereignis innerstaatliche Rechtsfolgen zu knüpfen (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.2.2009, 2 CN 1.07, juris Rn. 17).

ee) Die Beklagte hat auch von ihrem nach § 17 Abs. 2 ArbZG eröffneten und im Widerspruchsbescheid zulässigerweise ausgeübten (dazu (1)) Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht (§ 114 Abs. 1 Satz 1 VwGO, dazu (2)).

(1) Der Rechtmäßigkeit der Ermessensentscheidung steht nicht entgegen, dass die Beklagte in dem Bescheid vom 30. November 2023 keine Ermessenserwägungen angestellt hat, sondern dies erst im dem Widerspruchsbescheid vom 30. Januar 2025 nachgeholt hat. Denn eine Nachholung von Ermessenserwägungen im Widerspruchsbescheid durch die mit der Ausgangsbehörde identische Widerspruchsbehörde ist unproblematisch möglich (BVerwG, Urt. v. 23.8.2011, 9 C 2/11, juris Rn. 20; OVG Hamburg, Beschl. v. 13.8.2021, 5 Bs 47/21, juris Rn. 18). Etwas anderes ergibt sich nicht daraus, dass im Widerspruchsbescheid formuliert wird, dass die Behörde ihr Entschließungs- und Auswahlermessen korrekt ausgeübt habe. Tatsächlich ist in dem Widerspruchsbescheid Ermessen ausgeübt worden, was sich an den diesbezüglichen Ausführungen auf Seite 18 ff. und unter anderem an der Einbeziehung und Abwägung der Interessen der Klägerin, der von ihr angeführten Belangen insbesondere als Organ der Rechtspflege und ihrer Grundrechte zeigt.

(2) Die Ermessensentscheidung der Beklagten ist auch im Übrigen nicht zu beanstanden, insbesondere liegt keine Ermessensüberschreitung vor. Eine solche wäre dann gegeben, wenn die Behörde die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschreitet, insbesondere verfassungsrechtliche Grenzen, etwa aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nicht beachtet. Dies ist hier weder im Hinblick auf das Entschließungsermessen (dazu (a)), noch im Hinblick auf das Auswahlermessen (dazu (b)) der Fall.

(a) Das Entschließungsermessen der Beklagten, überhaupt eine arbeitnehmerschutzrechtliche Anordnung nach § 17 Abs. 2 ArbZG zu erlassen, ist fehlerfrei ausgeübt worden. Angesichts des Gewichts der zu schützenden Rechtsgüter, insbesondere der Gesundheit der

Beschäftigten der Klägerin, bestehen an der Verhältnismäßigkeit des „Ob“ des Tätigwerdens der Beklagten keine Zweifel.

(b) Auch hat die Beklagte das Auswahlermessen fehlerfrei ausgeübt, insbesondere ist die Anordnung verhältnismäßig.

Die Anordnung dient dem Zweck, durch Einrichtung eines Systems zur Erfassung der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden sowohl dem Schutz einzelner Arbeitnehmer im Hinblick auf deren persönliche Gesundheit und Wohlbefinden sowie auch dem Interesse der Allgemeinheit, nicht für durch unverträgliche Arbeitszeiten verursachte Krankheitskosten eintreten zu müssen, Rechnung zu tragen. Das Ziel der Beklagten besteht zudem in der ungehinderten Durchführung ihrer Schutz- und Überwachungspflicht, zu der sie die notwendige Mitwirkung einfordern können muss. Weiter dient die Anordnung dem Zweck, den bestehenden Verdacht auf mögliche Arbeitszeitverstöße aufzuklären. Dies entspricht dem gesetzlichen Auftrag der Beklagten aus § 17 Abs. 1 ArbZG sowie dem Gesetzeszweck des Arbeitszeitgesetzes, welcher gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG darin besteht, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeitszeitgestaltung zu gewährleisten und die Rahmenbedingungen für flexible Arbeitszeiten zu verbessern. Dem steht auch nicht entgegen, dass der Krankenstand unter den Beschäftigten der Klägerin nach ihren Angaben erheblich unter dem Durchschnitt liegt. Denn daraus lässt sich nicht zwingend entnehmen, dass die vorgegebenen Arbeitszeiten eingehalten werden. Der geringe Krankheitsstand könnte z.B. darauf hindeuten, dass andere Arbeitsbedingungen besonders gesundheitsfördernd sind, er könnte aber möglicherweise auch darauf schließen lassen, dass der Arbeitsdruck derart hoch ist, dass die Beschäftigten trotz Krankheit ihrer Arbeitstätigkeit nachgehen.

Die Anordnung der Aufzeichnung von Arbeitszeiten ist auch geeignet, diesen Zweck zu erreichen, denn ohne die Aufzeichnung der Arbeitszeiten stünde der Beklagten keine Kontrollmöglichkeit hinsichtlich der Einhaltung der Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes zur Verfügung. Die Anordnung der Arbeitszeiterfassung ist auch erforderlich; alternative Maßnahmen mit geringerer Eingriffsintensität und gleichen Erfolgsaussichten sind nicht ersichtlich. Die Aufzeichnung der Arbeitszeiten ist unter Berücksichtigung dessen, dass bei der Klägerin bereits die gegenüber den Mandanten abzurechnenden Stunden erfasst werden und somit bereits ein Zeiterfassungssystem vorhanden sein muss, kein unzumutbarer Eingriff in die Betriebsabläufe der Klägerin. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die

Beklagte im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (vgl. BAG, Beschl. v. 13.9.2022, 1 ABR 22/21, juris Rn. 65 unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 14.5.2019, C-55/18 [CCOO]) der Klägerin kein bestimmtes System vorgeschrieben hat, sondern ihr die Ausgestaltung der Erfassung vollständig überlassen hat. Eine Erfassung lediglich der über die Höchstarbeitszeit hinausgehenden Stunden entsprechend des § 16 Abs. 2 ArbZG wäre nicht gleich geeignet, denn aus einer solchen Aufzeichnung ließen sich jedenfalls nicht die genaue Lage der Arbeitsstunden im Tagesverlauf und damit die Einhaltung der Ruhepausen entnehmen (vgl. BAG, Beschl. v. 13.9.2022, 1 ABR 22/21, juris Rn. 23).

Die Anordnung ist auch angemessen. Insbesondere überwiegt das Interesse der Klägerin an der freien Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) nicht das Interesse der Beklagten, ihrem Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 GG sowie §§ 1 Abs. 1, 17 Abs. 1 ArbZG nachzukommen. Dem Schutzgut des § 1 Abs. 1 Nr. 1 ArbZG kommt dabei ein besonders hohes Gewicht zu, während demgegenüber in die Abwägung einzustellen ist, dass die Anordnung für die Klägerin mit vertretbarem Aufwand umzusetzen sein dürfte und es sich bei der mittelbar mit der Anordnung bezweckten Einhaltung der Vorgaben der §§ 3, 5 Abs. 1 ArbZG lediglich um die bloße Beachtung der gesetzlichen Mindestanforderungen handelt (vgl. VG Augsburg, Beschl. v. 28.7.2011, Au 5 S 11.784, juris Rn. 34 m.w.N.).

Im Rahmen der Abwägung berücksichtigt das Gericht auch, dass es sich bei Rechtsanwälten gemäß § 1 BRAO um unabhängige Organe der Rechtspflege handelt und sie besonderen Berufspflichten unterworfen sind – beispielsweise dem Verbot der Mandatsniederlegung zur Unzeit gemäß § 43 BRAO i.V.m. § 671 Abs. 2 BGB. Gleichermaßen berücksichtigt das Gericht, dass einem Mandat regelmäßig ein besonderes Vertrauensverhältnis zugrunde liegt und ein Rechtsanwalt daher nicht beliebig austauschbar ist. Dies führt jedoch nicht dazu, dass die Anordnung der Beklagten die angestellten Rechtsanwälte in ein unauflösbares Spannungsverhältnis bringen würde und aus diesem Grund unverhältnismäßig wäre. Denn die Anordnung der Einrichtung eines Systems zur Arbeitszeiterfassung ist zunächst lediglich eine administrative Aufgabe für die Klägerin, welche die Rechtsanwälte nicht nennenswert von ihrer Mandatsarbeit abhalten wird. Sie lässt die interne Organisation der Klägerin zur Bereitstellung ihrer Beratungsleistungen gänzlich unberührt. Soweit die Klägerin mit dem Verweis auf die Berufspflichten der Rechtsanwälte meint, dass diesen die Einhaltung der Höchstarbeitszeiten nicht möglich wäre und sie daher der Verpflichtung aus §§ 3, 5 Abs. 1 ArbZG nicht unterfielen, wird auf vorstehenden Ausführungen (s. dazu unter c) aa) (1)) verwiesen. Ergänzend ist festzuhalten, dass es im Organisationsermessen der Klägerin liegt, die bei ihr angestellten Rechtsanwälte in einem Umfang einzusetzen, der

sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben bewegt. Beispielsweise ist nicht ersichtlich, dass es der Klägerin nicht möglich wäre, bei umfangreichen Mandaten mehr Rechtsanwälte pro Mandat einzusetzen, welche ein Vertrauensverhältnis zu den Mandanten aufbauen und sich gegenseitig ersetzen können.

Hinzu kommt, dass das Arbeitszeitgesetz bereits Ausnahmen für dringliche Fälle vorsieht, von denen die Klägerin im Bedarfsfall Gebrauch machen kann. So darf gemäß § 14 ArbZG von den §§ 3 bis 5, 6 Abs. 2, §§ 7, 9 bis 11 ArbZG bei vorübergehenden Arbeiten in Notfällen und in außergewöhnlichen Fällen, die unabhängig vom Willen der Betroffenen eintreten und deren Folgen nicht auf andere Weise zu beseitigen sind, abgewichen werden. Dass der Klägerin – wie sie vorträgt – aus Gründen der Geheimhaltungsverpflichtung gegenüber ihren Mandanten der Rückgriff auf diese Vorschrift versagt wäre, ist nicht ersichtlich. Denn die Klägerin hätte in diesen Fällen zwar die Darlegungslast hinsichtlich der Tatsachen, die für einen außergewöhnlichen Fall sprechen würden (VG Schleswig, Urt. v. 12.11.2021, 12 A 28/19, juris Rn. 35), es ist jedoch weder ersichtlich noch substantiiert vorgetragen, dass die Klägerin etwaigen Geheimhaltungsinteressen nicht durch die Vorlage von geschwärzten Belegen oder Belegen, die keinen Rückschluss auf die Mandanten zuließen, gerecht werden könnte. Im Übrigen ist die Klägerin auch an dieser Stelle darauf zu verweisen, dass in Fällen, in denen es mit gewisser Regelmäßigkeit immer wieder zu „Notfällen“ im Sinne des § 14 ArbZG kommt, diese für die Geschäftsleitung vorhersehbar sind und organisatorisch vorausplanend bewältigt werden müssen (VGH München, Urt. v. 28.10.1993, 22 B 90.3225, juris Rn. 16).

3. Auch hinsichtlich der unter Ziffer 2 des Bescheides vom 30. November 2023 angeordneten Unterweisung der bei der Klägerin angestellten „Associates“ und „Senior Associates“ über die Notwendigkeit der Aufzeichnungen in der angeordneten Weise (dazu a)) sowie zu der angeordneten Übersendung der Unterweisungsbelege (dazu b)) ist der Bescheid der Beklagten rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

a) Die Anordnung der Unterweisung ist rechtmäßig. Sie beruht ebenfalls auf § 17 Abs. 2 ArbZG. Die Voraussetzungen dieser Rechtsgrundlage liegen vor. Wie bereits ausgeführt, besteht die konkrete Gefahr eines Verstoßes gegen die in § 3 ArbZG festgelegte Höchst-arbeitszeit.

Die Ermessensentscheidung der Beklagten ist insoweit fehlerfrei ergangen. Auch diese Anordnung dient jedenfalls mittelbar dem Zweck, die Einhaltung der angeordneten Arbeitszeiterfassung sicherzustellen und dem bestehenden Verdacht auf mögliche Arbeitszeitverstöße zu begegnen. Wie bereits ausgeführt, entspricht dieser Zweck dem gesetzlichen Auftrag der Beklagten. Zur Förderung dieses Zwecks ist die angeordnete Unterweisung geeignet, denn auf diese Weise wird den angestellten Rechtsanwälten bekannt, dass eine Erfassung ihrer tatsächlich geleisteten Arbeitszeit zu erfolgen hat und ihnen wird die eigene Kontrolle und Mitwirkung hieran ermöglicht. Weniger einschneidende Maßnahmen sind nicht ersichtlich, um mit gleicher Erfolgsaussicht dieses Ziel zu erreichen. Die Maßnahme ist auch angemessen, da sie nur mit einer sehr geringen Eingriffsintensität verbunden ist. Es handelt sich um einmalige Unterweisung, welche nur wenig Zeit in Anspruch nimmt. Hinzu kommt, dass es der Klägerin überlassen bleibt, die Form der Unterweisung zu wählen. So kann sie beispielsweise mit wenig Arbeitsaufwand ein einheitliches Schreiben verfassen, welches an die Mitarbeitenden gegen Bestätigung der Kenntnisnahme übergeben werden kann. Auch sonst sind – wie bereits unter 1. ausgeführt – keine schutzwürdigen Interessen der Klägerin zu erkennen, die das Interesse an der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer überwiegen könnten.

b) Die Anordnung der Übersendung der Unterweisungsbelege ist ebenfalls rechtmäßig. Sie findet ihre Rechtsgrundlage in § 17 Abs. 4 ArbZG. Nach dieser Vorschrift kann die zuständige Aufsichtsbehörde vom Arbeitgeber die für die Durchführung des Arbeitszeitgesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen erforderlichen Auskünfte verlangen (Satz 1). Sie kann ferner vom Arbeitgeber unter anderem verlangen, die Arbeitszeitzachweise vorzulegen oder zur Einsicht einzusenden (Satz 2).

Hierbei setzt die für das Auskunfts- und Vorlageverlangen der Beklagten maßgebliche Regelung des § 17 Abs. 4 ArbZG weder die konkrete Gefahr eines Verstoßes gegen das Arbeitszeitgesetz voraus, noch muss ein solcher Verstoß bereits feststehen. Bereits dem Wortlaut ist ein solches Erfordernis nicht zu entnehmen. Die Auskunft, auf welche sich das behördliche Verlangen bezieht, muss für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes und der auf dessen Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen durch die hierfür nach § 17 Abs. 1 ArbZG zuständige Behörde erforderlich sein. Dies schließt (lediglich) eine allgemeine, ungezielte Ausforschung des Arbeitgebers und anlasslose Auskunftsverlangen aus (vgl. Roloff, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 25. Aufl. 2025, § 17 ArbZG, Rn. 3 m.w.N.).

Vorliegend besteht jedenfalls ein Anlass für das Auskunftsverlangen der Beklagten. Denn die Klägerin hat für ihre Mitarbeiter in den letzten Jahren kein System zur Arbeitszeiterfassung bereitgestellt. Vor dem Hintergrund der nunmehr angeordneten Pflicht zur Erfassung der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit besteht auch das Erfordernis, die Mitarbeiter über die Notwendigkeit der Erfassung in der angeordneten Weise und die vorgesehene Art der konkreten Umsetzung zu unterweisen.

Die nach § 17 Abs. 4 Satz 2 ArbZG von der Beklagten getroffene Ermessensentscheidung lässt bei der insoweit – auf den Rahmen des § 114 Satz 1 VwGO – beschränkten gerichtlichen Überprüfung keine Fehler erkennen und ist insbesondere verhältnismäßig. Die angeordnete Vorlage der Belege über noch zu erfolgende Unterweisungen der Beschäftigten dient dem Zweck, die Durchführung der Unterweisung und damit mittelbar die Einhaltung der angeordneten Arbeitszeiterfassung sicherzustellen und dem bestehenden Verdacht auf mögliche Arbeitszeitverstöße zu begegnen. Wie bereits ausgeführt, entspricht dieser Zweck dem gesetzlichen Auftrag der Beklagten. Weniger einschneidende Maßnahmen sind nicht ersichtlich, um mit gleicher Erfolgsaussicht dieses Ziel zu erreichen. Insoweit ist auch an dieser Stelle zu berücksichtigen, dass es sich um eine Maßnahme mit sehr geringer Eingriffsintensität handelt, denn eine Unterweisung hat bereits aufgrund der Anordnung zu Ziffer 2 Satz 1 stattzufinden, sodass das Erstellen von Belegen und deren Übersendung für die Klägerin kaum zusätzlichen Aufwand verursachen dürfte. Hinzu kommt, dass es sich dabei pro Mitarbeitendem lediglich um eine einmalige Unterweisung handelt. Ein im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigendes Geheimhaltungsinteresse hat die Klägerin jedenfalls insoweit weder im behördlichen noch im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht. Auch sonst sind keine schutzwürdigen Interessen der Klägerin zu erkennen, die das Interesse an der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer überwiegen könnten.

4. Soweit die Beklagte in dem Bescheid vom 30. November 2023 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 30. Januar 2025 unter Ziffer 3 angeordnet hat, die Klägerin habe der Beklagten mitzuteilen, wie sie dafür Sorge, dass die für die jeweiligen angestellten Rechtsanwältinnen disziplinarisch verantwortlichen Partner ihrer Verantwortung als Führungskraft bei Gestaltung und Kontrolle der Arbeitszeiten durch deren regelmäßige Prüfung nachkommen, ist der Bescheid rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Diese von der Beklagten angeordnete Maßnahme ist im Sinne der §§ 133, 157 BGB dahingehend zu verstehen, dass die Beklagte ihr einen zweifachen Regelungsgehalt beimessen wollte: zum einen die Verpflichtung der bei der Klägerin tätigen Partner als Führungskräfte zur Gestaltung und Kontrolle der Arbeitszeiten durch regelmäßige Prüfung (dazu a)), zum anderen die entsprechende Auskunftserteilung gegenüber der Beklagten (dazu b)).

a) Als Rechtsgrundlage für die Anordnung der Prüfpflicht betreffend die Partner kommt entgegen der Rechtsauffassung der Beklagten allein § 17 Abs. 2 ArbZG in Betracht. Deren Voraussetzungen liegen zwar aufgrund des Verdachtes der Überschreitung der in § 3 ArbZG geregelten Höchstarbeitszeit vor, jedoch hat die Beklagte von ihrem nach § 17 Abs. 2 ArbZG eröffneten Ermessen nicht in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht (§ 114 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Es liegt eine Ermessensüberschreitung vor, denn die Beklagte hat die gesetzlichen Grenzen des Ermessens, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nicht beachtet. Dabei dient auch diese Maßnahme dem Zweck, die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen, indem die Einhaltung der angeordneten Arbeitszeiterfassung sichergestellt und der Überschreitung der Höchstarbeitszeit entgegengewirkt wird. Zur Förderung dieses Zwecks ist die Maßnahme auch geeignet, jedoch nicht erforderlich. Mit der Anordnung zu Ziff. 1 und 2 ist bereits die Einführung eines Systems verbunden, das eine hinreichende interne Kontrolle sicherstellt. Anhaltspunkte dafür, dass trotz der angeordneten Aufzeichnungspflicht sowie Unterweisungspflicht die Führungskräfte ihrer Leitungsverantwortung insoweit nicht nachkommen, sind derzeit nicht ersichtlich. Folglich ist der mit der betreffend die bei der Klägerin tätigen Partner angeordneten Pflicht, die Arbeitszeiten durch regelmäßige Prüfung zu gestalten und zu kontrollieren, verbundene Eingriff in die Organisationsstruktur der Klägerin nicht erforderlich.

b) Vor diesem Hintergrund ist das auf der Grundlage von § 17 Abs. 4 Satz 1 ArbZG ergangene Auskunftsverlangen gegenstandslos. Wenn bereits keine Verpflichtung zur Kontrolle durch die bei der Klägerin tätigen Partner besteht, entfällt ein entsprechendes Auskunftsverlangen.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 155 Abs. 1 Satz 1, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Dabei misst das Gericht der Anordnung unter Ziffer 1 mit 2/5 den größten Kostenanteil zu, denn diese stellt den Kern der von der Beklagten gewollten Maßnahmen dar. Den Anordnungen unter Ziffer 2 und 3., wird jeweils 1/5 zugemessen, da diesen lediglich ein untergeordnetes Gewicht zukommt. Gleiches gilt für die aufgehobenen „Hinweise“ unter lit. a. bis j. als Gesamtheit.

Soweit die Beteiligten im Hinblick auf die „Hinweise“ den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, hat das Gericht nach § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO über die Kosten des Verfahrens nach billigem Ermessen unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes zu entscheiden. Vorliegend entspricht es billigem Ermessen, die Kosten des erledigten Teils hälftig zu teilen, da die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung entsprechende Erklärungen abgegeben haben.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 und 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

IV. Die Berufung war gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Die Rechtsfrage, ob, eine Anordnung der Erfassung von Arbeitszeiten auf der Grundlage von § 17 Abs. 2 ArbZG ergehen kann, hat grundsätzliche Bedeutung, da die Frage in der Rechtsprechung bislang nicht abschließend geklärt ist und für eine Vielzahl von Fällen Bedeutung hat.