

Az.: 5 B 274/14
3 L 1309/14

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der GmbH

prozessbevollmächtigt:

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

gegen

die Stadt
vertreten durch den Bürgermeister

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdegegnerin -

wegen

Anordnung einer Brandverhütungsschau; Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz
hier: Beschwerde

hat der 5. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch die Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust und Heinlein sowie die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann

am 29. Oktober 2014

beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 22. Oktober 2014 - 3 L 1309/14 - geändert. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen Nummer 4 des Bescheids der Antragsgegnerin vom 2. Oktober 2014 (die Androhung unmittelbaren Zwangs) wird angeordnet.

Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen Antragstellerin und Antragsgegnerin je zur Hälfte.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 22. Oktober 2014 hat teilweise Erfolg.
- 2 Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Eilantrag gegen die sofortige Vollziehbarkeit eines Bescheids der Antragsgegnerin, in dem eine erneute Brandverhütungsschau angeordnet und für die Nichterfüllung der Duldungspflicht unmittelbarer Zwang angedroht wird. Sie ist Eigentümerin eines Kasernengeländes und vermietet die baulichen Anlagen an verschiedene Gewerbetreibende, die diese als Bürogebäude, Werkstätten, Lager und Abstellhallen nutzen. Bereits im November 2012 war auf dem Gelände eine Brandverhütungsschau durchgeführt worden. Mit inzwischen bestandskräftigem Bescheid vom 11. Dezember 2012 war die Antragstellerin verpflichtet worden, bis Ende Januar 2013 einen Feuerwehrplan vorzulegen, die Kennzeichnung der Löschwasserentnahmestellen nachzuweisen sowie eine Übersicht der Nutzer und Mieter mit vollständiger Anschrift beizubringen. Im Bescheid vom 2. Oktober 2014 ordnet die Antragsgegnerin eine weitere

Brandverhütungsschau und Nachschau zu der Brandverhütungsschau vom 19. November 2012 an (Nummer 1 des Bescheids), verpflichtet die Antragstellerin, das Betreten des Grundstückes einschließlich aller sich auf diesen Flurstücken befindlichen baulichen Anlagen zu dulden (Nummer 2 des Bescheids) und ordnet für die weitere Brandverhütungsschau und die Nachschau die sofortige Vollziehung an (Nummer 3 des Bescheids). Darüber hinaus wird unter Nummer 4 des Bescheids der Antragstellerin für den Fall der Be- oder Verhinderung der Brandverhütungsschau oder bei Nichterfüllen der Duldungspflicht unmittelbarer Zwang angedroht. Das Verwaltungsgericht hat den von der Antragstellerin gestellten Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz dahingehend ausgelegt, dass dieser sich nur gegen den Sofortvollzug der unter Nummer 1 des Bescheids getroffenen Anordnung richte. Nicht vom Antrag erfasst sei die sofortige Vollziehbarkeit der Anordnung unmittelbaren Zwangs in Nummer 4 des Bescheids. Der so zu verstehende Antrag habe keinen Erfolg. Die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit von Nummer 1 des Bescheids vom 2. Oktober 2014 sei formell und materiell rechtmäßig. Die weitere Brandverhütungsschau finde ihre Rechtsgrundlage in § 22 Abs. 1 SächsBRKG. Die nach der gesetzlichen Regelung erforderliche erhöhte Brandgefahr sei Folge der der Antragsgegnerin teilweise nicht mehr bekannten Nutzung der Gebäude sowie der Tatsache, dass in den Gebäuden zum Teil Gegenstände gelagert würden, die eine erhöhte Brandgefahr mit sich bringen. Darüber hinaus habe die Brandverhütungsschau vom 19. November 2012 nicht vollständig durchgeführt werden können, weil Mietbereiche nicht zugänglich gewesen seien. Zudem habe die Antragstellerin die bei der vorangegangenen Brandverhütungsschau geforderte Liste der Nutzungsberechtigten nicht vorgelegt. Zivilrechtliche Rechtspositionen der Nutzungsberechtigten stünden der Rechtmäßigkeit der Anordnung der Brandverhütungsschau nicht entgegen. Sie könnten allenfalls ein Vollzugshindernis darstellen. Angesichts der hohen Bedeutung der vorbeugenden Brandverhütung überwiege das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der streitigen Anordnung auch das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin.

- 3 Hiergegen wendet die Antragstellerin in der Begründung ihrer Beschwerde ein, die Anordnung einer weiteren Nachschau sei unverhältnismäßig. Sie habe nach der letzten Brandverhütungsschau den geforderten Feuerwehrplan und den Nachweis über die Kennzeichnung der Löschwasserentnahmestellen vorgelegt. Hinsichtlich der Übersicht

über die Nutzer werde davon ausgegangen, dass die erforderlichen Informationen der Antragsgegnerin bereits vorlägen. Zudem sei die Nachschau nicht geeignet, die geforderten Informationen zu erbringen, weil die Antragstellerin über die vermieteten Flächen keine Verfügungsbefugnis habe und die Flächen ohne Genehmigung des Nutzers nicht betreten dürfe. Nach den Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung der Brandverhütung und § 22 SächsBRKG sei eine Brandverhütungsschau frühestens wieder im Jahr 2017 durchzuführen. Von den 36 Gebäuden seien zudem allenfalls fünf wegen einer erhöhten Brand- oder Explosionsgefahr einer Brandverhütungsschau zu unterziehen. Der Brand im April 2013 habe auf einer Brandstiftung beruht und könne deshalb eine weitere Brandverhütungsschau nicht rechtfertigen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts habe sich der Eilantrag auch auf die Androhung des unmittelbaren Zwangs bezogen. Insbesondere sei das angedrohte Zwangsmittel nicht erforderlich.

- 4 Die von der Antragstellerin dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO grundsätzlich beschränkt ist, führen zur Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs, soweit er sich gegen die in Nummer 4 des Bescheids der Antragsgegnerin vom 2. Oktober 2014 enthaltene Androhung des unmittelbaren Zwangs bezieht.

- 5 Neben dem angeordneten Sofortvollzug von Nummer 1 des Bescheids der Antragsgegnerin vom 2. Oktober 2014, mit dem sich das Verwaltungsgericht in den Gründen seiner Entscheidung allein befasst, ist Gegenstand des Antrags der Antragstellerin auf vorläufigen Rechtsschutz auch die qua Gesetz eintretende (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i. V. m. § 11 Satz 1 SächsVwVG) sofortige Vollziehbarkeit der Androhung des unmittelbaren Zwangs in Nummer 4 des Bescheids. Den Antrag, die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs gegen die Androhung des unmittelbaren Zwangs anzuordnen, hat die Antragstellerin bereits sinngemäß beim Verwaltungsgericht gestellt. Dies ergibt die Auslegung ihres Antrags, die sich - ungeachtet der Fassung des Antrags - an ihrem wirklichen Rechtsschutzziel zu orientieren hat (vgl. § 88 VwGO). Ihr Widerspruch, dessen aufschiebende Wirkung sie erreichen will, ist nicht auf die Anordnung der Brandverhütungsschau begrenzt, sondern erfasst den gesamten Bescheid einschließlich der Zwangsmittelandrohung.

Auch der Antragsschriftsatz an das Verwaltungsgericht deutet auf keine Einschränkung ihres Begehrens im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes hin. Im Zweifel ist zudem von der rechtsschutzintensivsten Auslegung ihres Begehrens auszugehen (SächsOVG, Beschl. v. 17. Januar 2014 - 5 A 861/11 -, juris Rn. 11). Ihr Antragsbegehren war und ist deshalb dahingehend zu verstehen, dass sie sich auch gegen die sofortige Vollziehbarkeit der Zwangsmittelandrohung wendet. Dass ihr Antrag so zu verstehen sei, hat sie im Beschwerdeverfahren auch ausdrücklich klargestellt.

- 6 Bei der Entscheidung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist für die Begründetheit grundsätzlich eine Interessenabwägung maßgeblich, wobei die Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsakts mit in den Blick zu nehmen ist. Erweist sich dieser als rechtswidrig, überwiegt das Interesse des Antragstellers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, da an der sofortigen Vollziehbarkeit eines rechtswidrigen Verwaltungsakts kein öffentliches Interesse bestehen kann. Ergibt hingegen die Prüfung, dass der Verwaltungsakt voraussichtlich rechtmäßig ist, ist im Falle der Anordnung des Sofortvollzugs weiter zu fragen, ob besondere, über das allgemeine Interesse an der Durchsetzung hoheitlicher Maßnahmen hinausgehende Gründe für eine sofortige Vollziehung sprechen. Sind solche Gründe gegeben oder ist die sofortige Vollziehbarkeit vom Gesetzgeber bestimmt, überwiegt das öffentliche Vollzugsinteresse. Lässt sich im vorläufigen Rechtsschutzverfahren die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts nicht eindeutig klären, ist eine umfassende Interessenabwägung erforderlich.
- 7 Nach diesen Maßstäben überwiegt das Interesse der Antragstellerin an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die Androhung des unmittelbaren Zwangs in Nummer 4 des Bescheids, weil die Androhung unmittelbaren Zwangs rechtswidrig ist.
- 8 Nach § 25 Abs. 2 SächsVwVG darf unmittelbarer Zwang nur angewandt werden, wenn Zwangsgeld und Ersatzvornahme nicht zum Erfolg geführt haben oder deren Anwendung untunlich ist. Hier liegt kein Fall vor, in dem andere Zwangsmittel bereits in der Vergangenheit versagt haben. Die Androhung eines Zwangsgelds ist auch nicht untunlich. Untunlichkeit des Zwangsgelds oder der - hier mangels vertretbarer

Handlung nicht in Betracht kommenden - Ersatzvornahme im Verhältnis zum unmittelbaren Zwang ist zu bejahen, wenn die Anordnung des Zwangsgelds schlechterdings oder im hohen Maße unangemessen oder unzweckmäßig ist (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 5. Juni 2014 - 3 S 71.13 -, juris Rn. 10; OVG MV, Beschl. v. 11. Juli 2012, NJW 2012, 3801, 3802). Dies kann der Fall sein, wenn nach den gesamten Umständen entweder die Aussichtslosigkeit eines mildereren Zwangsmittels von vornherein feststeht oder wenn mit Rücksicht auf die anderenfalls für ein bedeutendes Rechtsgut drohende Gefahr, die mit einem Versuch, den Willen des Verpflichtenden zunächst durch ein milderes Zwangsmittel zu beugen, und der damit einhergehenden Verzögerung verbunden ist, nicht in Kauf genommen werden kann (vgl. OVG Berlin, Beschl. v. 14. Mai 1997, NVwZ-R 1998, 412, 413 für das dortige Landesrecht). Eine solche Konstellation liegt hier nicht vor. Die Antragstellerin hat der Antragsgegnerin keinen Anlass zu der Annahme gegeben, dass sie einer lediglich mit einer Zwangsgeldandrohung verbundenen sofort vollziehbaren Anordnung einer Brandverhütungsschau nicht Folge leisten würde. Vielmehr ist sie - soweit ersichtlich - ihrer Pflicht zur Duldung einer Brandverhütungsschau aus § 22 Abs. 4 SächsBRKG im Jahr 2012 nachgekommen. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass die Androhung und Festsetzung von Zwangsgeld die Antragstellerin von vornherein offensichtlich nicht veranlassen wird, ihren Pflichten nachzukommen. Auch ein Fall, in dem im Hinblick auf ein bedeutendes Rechtsgut eine weitere Verzögerung nicht in Kauf genommen werden kann, liegt nicht vor. Ziel der Brandverhütungsschau ist es, brandschutztechnische Mängel gutachterlich festzustellen und dem Betroffenen und den für die Mängelbeseitigung zuständigen Behörden mitzuteilen (Plaggenborg, SächsBRKG, B § 22 SächsBRKG Rn. 1). Sie hat deshalb vorrangig feststellenden Charakter und ist nicht nach der Natur der Sache unaufschiebbar. Anhaltspunkte, die auf eine besonders hohe oder konkrete Brandgefahr hindeuten, sind hier weder von der Antragsgegnerin vorgetragen noch sonst erkennbar.

- 9 Unabhängig davon erweist sich die Zwangsmittelandrohung auch insoweit als rechtswidrig, wie die Duldungsverpflichtung der Antragstellerin nur unter Eingriff in private Rechte Dritter - hier der Nutzungsberechtigten der Gebäude - erfüllt werden kann. Kann eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung nur unter Eingriff in ein privates Recht eines Dritten erfüllt werden, hat dies zur Folge, dass es neben der Anordnung

gegenüber dem von der Behörde ausgewählten Pflichtigen einer Duldungsanordnung gegenüber dem Drittberechtigten bedarf (vgl. SächsOVG, Urt. v. 20. August 2008, SächsVBl. 2008, 298, 299 für die baurechtliche Beseitigungsanordnung). Fehlt eine solche, macht das die Anordnung gegenüber dem ausgewählten Pflichtigen nicht rechtswidrig; es hindert aber grundsätzlich ihre Vollstreckung (vgl. SächsOVG, Urt. v. 20. August 2008 a. a. O.). Im vorliegenden Fall hat die Antragsgegnerin nicht dargetan, dass sie gegenüber den von der Brandverhütungsschau betroffenen Nutzungsberechtigten Duldungsverfügungen erlassen hat.

- 10 Dagegen bleibt der Antrag, soweit er sich gegen die angeordnete sofortige Vollziehbarkeit von Nummer 1 des Bescheids richtet, ohne Erfolg. Die angeordnete Brandverhütungs(nach-)schau ist rechtmäßig und verletzt die Antragstellerin nicht in ihren Rechten. Sie findet ihre Rechtsgrundlage in § 22 Abs. 1 Satz 1 SächsBRKG. Zumindest einzelne der auf dem ehemaligen Kasernengelände befindlichen Gebäude weisen eine erhöhte Brand- und Explosionsgefahr auf, was auch die Antragstellerin nicht in Abrede stellt. Eine bei den Akten befindliche Gebäudeaufstellung weist mehrere Lagerhallen mit mehr als 1.600 m² Grundfläche auf. Diese sind nach Nummer 3 Abs. 2 Satz 1 sowie Anlage 1 Nr. 2 der Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung der Brandverhütungsschau regelmäßig einer Brandverhütungsschau zu unterziehen. Zwar wird bei diesen Lagerhallen nach der Verwaltungspraxis der Antragsgegnerin, auf die sich die Antragstellerin wegen ihres Anspruchs auf Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG; Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) berufen kann, eine Brandverhütungsschau regelmäßig nur alle fünf Jahre durchgeführt (vgl. Nummer 3 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Anlage 1 Nr. 2 der Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung der Brandverhütungsschau). Unabhängig davon ist aber nach Nummer 3 Abs. 2 Satz 3 der Empfehlungen eine Brandverhütungsschau dann durchzuführen, wenn Anhaltspunkte auf Mängel im Brandschutz bekanntgeworden sind. Hier deutet die Tatsache, dass es am 5. April 2013 auf dem Gelände zu einem Großbrand mit einem erheblichen Schaden gekommen ist, auf Mängel im Brandschutz hin. Dies gilt auch dann, wenn der Brand - wie von der Antragstellerin angenommen - auf Brandstiftung beruht. Die schnelle Ausbreitung des Brands und der sehr große Schaden deuten darauf hin, dass möglicherweise keine hinreichenden Vorkehrungen, die die Ausbreitung eines Brands verhindern können, existieren. Die Anordnung einer Brandverhütungsschau ist auch

nicht unverhältnismäßig. Von Bränden gehen große Gefahren für Leben, Leib und bedeutende Sachwerte aus. Dagegen sind die Beeinträchtigungen der Antragstellerin und der betroffenen Nutzungsberechtigten durch eine erneute Brandverhütungsschau gering. Wegen der zum Teil unklaren Nutzungsverhältnisse konnte die erneute Brandverhütungsschau ermessensfehlerfrei auf das Gesamtgelände und alle darauf befindlichen Gebäude erstreckt werden.

- 11 Private Nutzungsrechte Dritter an den Räumen auf dem Kasernengelände machen die Anordnung der Brandverhütungsschau und die korrespondierende Verpflichtung der Antragstellerin und der Nutzer zu ihrer Duldung nicht rechtswidrig. Vielmehr ist auch der Besitzer von Räumen nach § 22 Abs. 4 SächsBRKG dazu verpflichtet, die Brandverhütungsschau zu dulden. Nur wenn der nutzungsberechtigte Besitzer dieser Duldungspflicht nicht nachkommt, bedarf ihre Vollstreckung einer Duldungsverfügung gegenüber dem Nutzungsberechtigten, mit der die gesetzliche Pflicht gegenüber dem Nutzungsberechtigten konkretisiert und seine zivilrechtliche Stellung öffentlich-rechtlich überlagert wird (vgl. hierzu Sadler, VwVG/VwZG, 8. Aufl. 2011, § 15 Rn. 29 m. w. N. zur Ersatzvornahme nach Bundesrecht).
- 12 Dagegen kann die zur Begründung der Brandverhütungsschau von der Antragsgegnerin zusätzlich angeführte Tatsache, dass die Antragstellerin der ihr mit bestandskräftigem Bescheid vom 11. Dezember 2012 auferlegten Pflicht, eine Übersicht der Nutzer und Mieter mit vollständiger Anschrift vorzulegen, bisher nicht nachgekommen ist, die Anordnung der weiteren Brandverhütungsschau nicht rechtfertigen. Die in dem Bescheid auferlegte Verpflichtung kann im Wege des Verwaltungszwangs - durch die Androhung und gegebenenfalls Festsetzung von Zwangsgeldern - selbstständig durchgesetzt werden. Eine solche selbstständige Durchsetzung der Verpflichtung ist zur Ermittlung der Nutzungsberechtigten auch effektiver als eine Brandverhütungsschau, die vorrangig der Kontrolle baulicher Anlagen auf ihre Brandsicherheit und nicht der Frage der Verursachung des Mangels oder des Verantwortlichen dient (vgl. Plaggenborg, SächsBRKG, B § 22 SächsBRKG Rn. 1; Nummer 1 und 3.3 sowie die Checkliste in Anlage 2 der Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung der Brandverhütungsschau).

- 13 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.
- 14 Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 und § 52 Abs. 1, 2 GKG (vgl. Nummer 1.5 und 1.7.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013, SächsVBl. 2014, Heft 1, Sonderbeilage).
- 15 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dehoust

Heinlein

Schmidt-Rottmann

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*