
Datum: 17.01.2018
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 8. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 8 A 1648/16
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2018:0117.8A1648.16.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Münster, 9 K 1985/15

Tenor:

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Münster vom 22. Juni 2016 wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 30.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die Berufung ist gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 und Abs. 5 Satz 2 VwGO nur zuzulassen, wenn einer der Gründe des § 124 Abs. 2 VwGO innerhalb der Begründungsfrist dargelegt ist und vorliegt. Das ist hier nicht der Fall. Das Zulassungsvorbringen der Klägerin zeigt weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (dazu 1.) noch eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache (dazu 2.) auf. 1

1. Die Berufung ist nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. 2

Das Verwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass die in Ziff. 1 der Ordnungsverfügung der Bezirksregierung Münster vom 7. September 2015 gegenüber der Klägerin getroffene 3

Anordnung, die Fluchtwegsituation im vierten Obergeschoss ihrer Betriebsstätte „An den T. “ in N. gemäß § 4 Abs. 4 i. V. m. Anhang Nr. 2.3 ArbStättV in einen ordnungskonformen Zustand dergestalt zu versetzen, dass die Fluchttüren in Fluchtrichtung aufschlagen, rechtmäßig ist.

Unabhängig von der Frage, ob der Anfechtungsantrag der Klägerin unzulässig geworden ist, weil sich möglicherweise die Ordnungsverfügung durch deren Befolgung erledigt hat, zeigt die Begründung des Zulassungsantrags keine durchgreifenden Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung auf. 4

a) Die Ordnungsverfügung ist inhaltlich hinreichend bestimmt im Sinne des § 37 Abs. 1 VwVfG NRW. Ein Verwaltungsakt entspricht diesen Vorgaben, wenn die getroffene Regelung für die Beteiligten des Verfahrens – gegebenenfalls nach Auslegung unter Anwendung der anerkannten Auslegungsregeln – eindeutig zu erkennen und damit einer unterschiedlichen subjektiven Bewertung nicht zugänglich ist. Das Bestimmtheitsgebot bezieht sich auf den verfügbaren Teil des Verwaltungsakts einschließlich aller seiner Nebenstimmungen. Insoweit muss klar sein, welche Rechtsbeziehung zwischen wem geregelt wird und wie die Regelung aussehen soll. Bestimmbarkeit reicht hier aus; welches Maß an Konkretisierung notwendig ist, hängt von der Art des Verwaltungsakts, den Umständen seines Erlasses und seinem Zweck ab. Das Gewollte kann sich auch aus der Bezugnahme auf bestimmte Unterlagen ergeben. 5

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 18. September 2015 - 8 A 1247/12 -, NWVBl. 2016, 162 = juris Rn. 15. 6

Dies zugrunde gelegt, war für die Klägerin als Adressatin der Ordnungsverfügung hinreichend deutlich zu erkennen, dass der Beklagte ihr aufgegeben hat, dass die Fluchttüren in dem vierten Obergeschoss in Fluchtrichtung aufschlagen müssen, so dass die Aufschlagrichtung der dort von dem Flur in das Treppenhaus führenden Tür nach außen hin zu ändern war. 7

Das Verwaltungsgericht hat insoweit unter anderem zutreffend darauf hingewiesen, dass sich dies aus der Begründung der Anordnung auf S. 3 der Ordnungsverfügung ergibt, wonach bei der Überprüfung der Betriebsstätte am 3. Dezember 2013 festgestellt wurde, dass die von dem Flur in das Treppenhaus führende Notausgangstür nicht in Fluchtrichtung nach außen aufschlägt. Des Weiteren wird in dem Urteil zutreffend auf den Schriftwechsel der Beteiligten im Verwaltungsverfahren und auf den erstinstanzlichen Vortrag der Klägerin Bezug genommen, woraus sich ergibt, dass die Klägerin nicht im Zweifel war und nicht im Zweifel sein konnte, welche Tür einer geänderten Aufschlagrichtung bedurfte. Dass es im Tenor der Ziff. 1 der Ordnungsverfügung heißt, die Fluchttüren müssten in Fluchtrichtung aufschlagen, mithin die Pluralform verwendet wird, bezog sich ersichtlich nur auf die hinsichtlich aller Fluchttüren gebotene Aufschlagrichtung. Angesichts dessen war für die Klägerin – die auch (nur) bei der von dem Flur in das Treppenhaus führenden Tür die Aufschlagrichtung nach Erlass der Ordnungsverfügung geändert hat – bestimmbar, welche Tür von der Ordnungsverfügung erfasst wird. Da die Fluchttür an der Nordseite des vierten Obergeschosses bereits bei Erlass der Ordnungsverfügung nach außen aufschlug, hätte sich auch – entgegen der Ansicht der Klägerin – im Falle einer Vollstreckung der Ordnungsverfügung keine Unklarheit ergeben. 8

b) Das Verwaltungsgericht hat zu Recht die Ermessensausübung des Beklagten für (noch) hinreichend erachtet. Entgegen der Ansicht der Klägerin liegt insbesondere kein Ermessensausfall vor. Der Beklagte hat auf den Seiten 3 bis 5 der Ordnungsverfügung die (bauliche) Situation, die damit verbundene Gefahr im Falle eines Notfalls und die von der 9

Klägerin eingewandten Argumente (Behinderung des Verkehrs im Treppenhaus, alternativer Fluchtweg, Schulung der Beschäftigten, Kosten des Umbaus) geschildert. Auf den Seiten 5 und 6 hat er ausgeführt, dass er all dies abgewogen habe („Nach Abwägung der derzeitigen Situation und der von Ihnen angeführten Argumente...“) und dass er nach § 22 Abs. 3 ArbSchG Anordnungen im Einzelfall treffen könne, insbesondere Maßnahmen anordnen könne, die der Arbeitgeber zu ergreifen habe, um die Pflichten nach § 4 ArbStättV einschließlich des Anhangs der Verordnung zu erfüllen. Mit der Umschreibung des § 22 Abs. 3 ArbSchG als „Generalermächtigung zur Durchsetzung von arbeitsschutzrechtlichen Arbeitgeberpflichten und zur Abwendung von Verstößen gegen das Arbeitsschutzrecht“ bezieht sich die Anordnung auf den Anwendungsbereich der Vorschrift. Daraus ist nicht abzuleiten, dass der Beklagte Ermessenserwägungen nicht für erforderlich halten würde.

Soweit die Klägerin den begrenzten Umfang der Ermessenserwägungen des Beklagten rügt, setzt sie sich entgegen § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht mit der nachvollziehbaren Begründung in dem angefochtenen Urteil auseinander, dass es sich vorliegend um einen „Standardfall“ gehandelt habe, so dass die Anforderungen an die Begründung der Ermessensausübung geringer seien und keine Verpflichtung zu vertieften Ausführungen bestanden habe. 10

c) Die Ansicht der Klägerin, dass die Ordnungsverfügung nicht hätte ergehen dürfen, weil vor deren Erlass der Beklagte ihr, der Klägerin, eine angemessene Frist zur Änderung der Aufschlagrichtung der streitgegenständlichen Tür hätte setzen müssen, trifft nicht zu. § 22 Abs. 3 Satz 2 ArbSchG gebietet nicht, dem Betroffenen vor Erlass einer Anordnung eine angemessene Frist zu setzen. Vielmehr hat die zuständige Behörde nach dieser Vorschrift, wenn nicht Gefahr im Verzug ist, zur Ausführung der Anordnung eine angemessene Frist zu setzen. 11

Ungeachtet dessen hat sich das Verwaltungsgericht entgegen der Auffassung der Klägerin mit der Frage befasst, ob bei Einräumung einer angemessenen Frist die Wahrscheinlichkeit eines zwischenzeitlichen Schadenseintritts so groß gewesen wäre, dass unverzügliches, sofortiges Handeln geboten war. Es hat auf S. 20 seines Urteils ausgeführt, ein derartiger Unglücksfall sei jederzeit möglich und ein Eingreifen des Beklagten als Aufsichtsbehörde käme dann immer zu spät. Dies begegnet keinen Bedenken. 12

Die zuständige Behörde hat nach § 22 Abs. 3 Satz 2 ArbSchG zur Ausführung der Anordnung eine angemessene Frist (nur) zu setzen, wenn nach der Sachlage bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden für Leben oder Gesundheit der Arbeitnehmer innerhalb der Frist ausgeschlossen ist. 13

Vgl. Kollmer, in: Landmann/Rohmer, GewO, Stand: Aug. 2017, Bd. II, § 22 ArbSchG Rn. 51; Kunz, in: Kollmer/Klindt/Schucht, ArbSchG, 3. Aufl. 2016, § 22 ArbSchG Rn. 94. 14

Bei nicht unerheblichen Brandschutzdefiziten kann dies regelmäßig nicht bejaht werden. Vielmehr muss in Gebäuden jederzeit mit dem Entstehen eines Brands gerechnet werden. 15

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 11. April 2016 - 2 A 2176/14 -, BauR 2016, 1754 = juris Rn. 51 f. m. w. N.; Bay. VGH, Beschluss vom 11. Oktober 2017 - 15 CS 17.1055 -, DVBl. 2017, 1510 = juris Rn. 23. 16

Bei Ausbruch eines Brands in dem streitbefangenen Gebäude würde den im vierten Obergeschoss beschäftigten Mitarbeitern und etwaigen Besuchern ein erheblicher Schaden 17

für Leben oder Gesundheit bei Nutzung einer vorschriftswidrig eingebauten Fluchttür drohen.

d) Ohne Erfolg rügt die Klägerin weiter, der Beklagte habe keine Einzelfallbetrachtung der Gefährdungssituation vorgenommen. 18

Mit diesem Vorbringen zeigt die Klägerin nicht auf, weshalb die angegriffene Anordnung nicht eine erforderliche Maßnahme zum Schutz ihrer Beschäftigten im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 4 ArbStättV sein sollte. Der Arbeitgeber hat nach § 3a Abs. 1 Satz 1 ArbStättV dafür zu sorgen, dass Arbeitsstätten so eingerichtet und betrieben werden, dass Gefährdungen für die Sicherheit der Beschäftigten möglichst vermieden und verbleibende Gefährdungen möglichst gering gehalten werden. Gemäß § 4 Abs. 4 Satz 2 ArbStättV hat der Arbeitgeber Vorkehrungen so zu treffen, dass die Beschäftigten bei Gefahr sich unverzüglich in Sicherheit bringen und schnell gerettet werden können. Dies konkretisiert Nr. 2.3 Abs. 2 Satz 2 des Anhangs der ArbStättV, wonach Türen von Notausgängen sich nach außen öffnen lassen müssen (siehe auch Nr. 6 Abs. 1 Satz 1 der nach § 7 Abs. 4 ArbStättV bekannt gemachten Technischen Regeln ASR A2.3 „Fluchtwege und Notausgänge, Flucht- und Rettungsplan“,

vgl. GMBI. 2007, 902 (905), 20

nach der manuell betätigte Türen in Notausgängen in Fluchtrichtung aufschlagen müssen). Das Verwaltungsgericht hat für seine Annahme, dass diese Vorgabe immer zu befolgen sei und keiner einzelfallabhängigen Feststellungen bedürfe, auf den Wortlaut der Vorschrift abgestellt. Es hat zudem darauf hingewiesen, gegebenenfalls könne der Arbeitgeber hiervon eine Ausnahme nach § 3a Abs. 3 ArbStättV beantragen. 21

Dieser Hinweis entspricht der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu dem in § 10 Abs. 7 Satz 2 ArbStättV 1975 enthaltenen Gebot, dass sich Türen von Arbeitsstätten im Verlauf von Rettungswegen von innen ohne fremde Hilfsmittel jederzeit leicht öffnen lassen (s. nun Nr. 2.3 Abs. 2 Satz 1 des Anhangs der ArbStättV). Das Bundesverwaltungsgericht hat insoweit ausgeführt, für Sonderfälle, in denen eine Gefahr wegen besonderer Umstände ausgeschlossen sei, bestehe die Ausnahmeermächtigung des § 4 Abs. 1 Nr. 2 ArbStättV 1975. 22

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Juni 1992 - 1 B 55.92 -, GewArch 1992, 385 = juris Rn. 7. 23

Abgesehen davon bedeutet eine Notausgangstür, welche sich nicht in Fluchtrichtung öffnen lässt, nach den Ausführungen oben unter 1. c) immer eine Gefährdung der Beschäftigten im Sinne des Satzes 1 der [mittlerweile aufgehobenen, siehe dazu unten unter 2.] Vorbemerkung zum Anhang der Arbeitsstättenverordnung, mit der Folge, dass die Vorschriften des Anhangs einzuhalten sind. 24

Vgl. zum Verständnis dieser Vorbemerkung Lorenz, in: Kollmer/Klindt/Schucht, ArbSchG, 3. Aufl. 2016, Anh. ArbStättV [vor Nr. 1.] Rn. 2. 25

Der Verweis der Klägerin auf Ausführungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die sich – zu einem nicht näher benannten Zeitpunkt – auf dessen Homepage befunden hätten, führt zu keinem anderen Ergebnis. Danach enthalte die Arbeitsstättenverordnung Schutzziele, allgemein gehaltene Anforderungen und flexible Grundvorschriften, aber keine detaillierten Vorgaben. Die Arbeitsstättenregeln seien rechtlich nicht verbindlich, aber ihnen könne entnommen werden, wie den Anforderungen der ArbStättV entsprochen werden könne. Diese (etwaigen) allgemeinen Ausführungen des Ministeriums thematisieren nicht die Anforderungen an Notausgänge; ungeachtet dessen kommt ihnen keine rechtliche 26

Bedeutung für die gerichtliche Auslegung der Arbeitsstättenverordnung zu.

Im Übrigen zeigt die Klägerin mit ihrem Zulassungsvorbringen nicht auf, dass sie durch andere Maßnahmen als die angeordnete Änderung der Aufschlagrichtung der Fluchttür in Übereinstimmung mit § 3a Abs. 1 Satz 4 ArbStättV die gleiche Sicherheit und den gleichen Schutz der Gesundheit der Beschäftigten erreicht. Auch setzt sich die Klägerin nicht mit den Erwägungen des Verwaltungsgerichts auseinander, weshalb weder eine Flucht über das Dachgeschoss noch das Aufsuchen der an der Nordseite des vierten Obergeschosses vorhandenen Fluchttür noch die Unterrichtung der Beschäftigten über die Gefährdung durch die Öffnung der Fluchttür nach Innen die gleiche Sicherheit wie die angefochtene Anordnung schaffen würde. 27

2. Die Berufung ist auch nicht wegen der geltend gemachten grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. 28

Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung im Sinne dieser Vorschrift, wenn sie eine konkrete noch nicht geklärte Rechts- oder Tatsachenfrage aufwirft, deren Beantwortung sowohl für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts von Bedeutung war als auch für die Entscheidung im Berufungsverfahren erheblich sein wird, und die über den konkreten Fall hinaus wesentliche Bedeutung für die einheitliche Anwendung oder Weiterentwicklung des Rechts hat. An der Klärungsbedürftigkeit einer aufgeworfenen Rechtsfrage fehlt es, wenn sie sich auf der Grundlage des Gesetzeswortlauts nach allgemeinen Auslegungsmethoden und auf der Basis der bereits vorliegenden Rechtsprechung ohne Weiteres beantworten lässt. 29

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 1994 - 4 B 266.94 -, juris Rn. 8 (zur vergleichbaren Regelung des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO im Revisionszulassungsrecht); Seibert, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 124 Rn. 142 f. 30

Der Auslegung von ausgelaufenem Recht fehlt regelmäßig die grundsätzliche Bedeutung. Die Zulassungsvorschrift des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO soll nur eine für die Zukunft geltende richtungsweisende Klärung herbeiführen. Ein Fortbestehen der grundsätzlichen Bedeutung kann aber zum einen dann vorliegen, wenn die Klärung der Rechtsfragen für einen nicht überschaubaren Personenkreis in nicht absehbarer Zukunft weiterhin von Bedeutung ist. Zum anderen bleibt eine Rechtssache grundsätzlich klärungsbedürftig, wenn sich bei der gesetzlichen Bestimmung, die der außer Kraft getretenen Vorschrift nachgefolgt ist, die streitige Frage in gleicher Weise stellt. 31

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Juli 2016 - 7 B 25.15 -, juris Rn. 4 ff. (zur vergleichbaren Vorschrift im Revisionszulassungsrecht). 32

Hiervon ausgehend ist die von der Klägerin aufgeworfene Frage, 33

ob – im Gegensatz zum Wortlaut – bei der Stellung allgemeiner Anforderungen an Arbeitsstätten nach Maßgabe des Anhangs zur Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) Abwägungen dazu, ob die Eigenschaften der Arbeitsstätte oder der Tätigkeit, die Umstände oder eine Gefährdung der Beschäftigten dies erfordern, nicht durchzuführen sind, 34

nicht grundsätzlich bedeutsam im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. Sie betrifft die Auslegung ausgelaufenen Rechts. Die in Bezug genommene Vorschrift, die Vorbemerkung des Anhangs zur Arbeitsstättenverordnung, ist durch Art. 1 Nr. 12 c) der Verordnung zur Änderung von Arbeitsschutzverordnungen vom 30. November 2016 (BGBl. I, 2681), mit Wirkung vom 3. Dezember 2016 aufgehoben worden. 35

Vgl. auch BR-Drs. 506/16, S. 8, 31; Wiebauer, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand: Aug. 2017, Bd. II, Arbeitsstättenverordnung, Anhang, Rn. 1.	36
Die Klägerin hat nicht aufgezeigt, dass die Klärung der Rechtsfrage für einen nicht überschaubaren Personenkreis in nicht absehbarer Zukunft weiterhin von Bedeutung sein könnte. Es gibt auch keine Nachfolgevorschrift, für die sich die Rechtsfrage in gleicher Weise stelle. § 3 ArbStättV, der nach der Begründung des Bundesrates zur Änderung der Arbeitsstättenverordnung einen ausreichenden Gefährdungsbezug enthält und daher die Vorbemerkung des Anhangs entbehrlich werden lässt,	37
vgl. BR-Drs. 506/16, S. 31,	38
ist anders formuliert und steht in einem anderen systematischen Zusammenhang.	39
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.	40
Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat folgt den von den Beteiligten nicht in Frage gestellten Erwägungen des Verwaltungsgerichts.	41
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).	42