



VERWALTUNGSGERICHT HALLE

Aktenzeichen: 1 A 386/23 HAL

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der Firma,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt

g e g e n

das

Beklagter,

w e g e n

Ordnungsrechts

hat das Verwaltungsgericht Halle - 1. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 4. November 2024 durch die Richterin am Verwaltungsgericht Mengershausen als Einzelrichterin für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Ordnungsverfügung des Beklagten vom 20. Dezember 2023 rechtswidrig gewesen ist.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des jeweils aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand:

Die Klägerin handelt mit pyrotechnischen Erzeugnissen und verkauft diese u.a. regelmäßig zum Jahreswechsel in den gesetzlich vorgesehenen Zeiträumen an Endverbraucher.

Unter dem 11. Dezember 2023 reichte die Klägerin ein Lagerungs- und Verkaufskonzept für Silvesterfeuerwerk der Lagergruppen 1.3G und 1.4G in der xx-Str. 1 und xx-Str. 2 in XX bei dem Beklagten ein und nahm in der Folgezeit die demensprechende Lagerung vor.

Am 19. Dezember 2023 führten Mitarbeiter des Beklagten eine Ortsbesichtigung auf den Grundstücken in der xx-Str. 1 und xx-Str. 2 in XX und in der yy-Str. 1 in YY durch.

Mit Ordnungsverfügung vom 20. Dezember 2023 traf der Beklagte gegenüber der Klägerin folgende Anordnungen:

„1. Sie haben die Menge an explosivgefährlichen Stoffen/pyrotechnischen Gegenständen der Kategorien F1 und F2 der Lagergruppe 1.4 und 1.3 an den Orten

- xx-Str. 1 in XX,
- xx-Str. 2 in XX sowie
- yy-Str. in YY,

so zu reduzieren, dass sie höchstens der kleinen Menge im Sinne der Ziffer 4.1 Abs. 1 des Anhangs zu 2. SprengV entspricht. Die verbleibende Lagermenge je Ort haben Sie mir bis zum 22. Dezember 2023, 14:00 Uhr, per E-Mail an xx mitzuteilen.

2. Die über die kleine Menge hinausgehende Menge an exklusivgefährlichen Stoffen/pyrotechnischen Gegenständen der Kategorien F1 und F2 der Lagergruppe 1.4 und 1.3 an den Orten

- xx-Str. 1 in XX,
- xx-Str. 2 in XX sowie
- yy-Str. in YY

haben Sie so lange in einem dafür zugelassenen Lager nach § 17 SprengG aufzubewahren, solange die zulässigen Kleinmengen in Ihren Lager-/Verkaufsräumen außerhalb eines

genehmigten Lagers ausgeschöpft sind. Sie haben mir bis zum 22. Dezember 2023, 14:00 Uhr, per E-Mail mitzuteilen, wo sich dieses Lager befindet und welche Menge an exklusivgefährlichen Stoffen/pyrotechnischen Gegenständen dort eingelagert wurden.

3. Die sofortige Vollziehung der unter 1. und 2. genannten Maßnahmen ordne ich an.

4. Für den Fall, dass sie der Anordnung der unter Ziffer 1. und 2. genannten Maßnahmen nicht fristgerecht nachkommen, drohe ich Ihnen hiermit die Ersatzvornahme an.“

Zur Begründung der Ordnungsverfügung führte der Beklagte im Wesentlichen aus, gemäß Nr. 4.1 des Anhangs zu § 2 der 2. SprengV dürften Explosivstoffe und sonstige explosivgefährliche Stoffe bis zu den in den Anlagen 6 und 7 festgelegten Nettoexplosivmassen oder Nettomassen (kleine Mengen) unter Beachtung bestimmter Auflagen außerhalb eines genehmigten Lagers aufbewahrt werden. Hier seien in der Anlage 6 die Zeilen 7 und 9 relevant. Danach könne die höchstzulässige Masse gemäß Nr. 4.1 Abs. 1 S. 2 des Anhangs auf mehrere Räume gleicher Art verteilt werden, sie dürfe jedoch nur einmal in Anspruch genommen werden. Die Regelung der kleinen Mengen sei gemäß Nr. 4.1 Abs. 2 des Anhangs dagegen nicht anzuwenden auf das Aufbewahren von Explosivstoffen und Stoffen mehrere Zeilen der Tabelle, mit Ausnahme der Fälle nach Nr. 4.2 Abs. 1. Nach Nr. 4.2 Abs. 1 des Anhangs könnten die in verschiedenen Zeilen der Tabelle aufgeführten Stoffe gemeinsam in einem Raum aufbewahrt werden. Dabei gelte allerdings als maximal zulässige Gesamtbelegung für diesen Raum die jeweils kleinste maximal zulässige Nettoexplosivstoffmasse oder Nettomasse der betreffenden Zeilen. Der Kläger könne daher nur entweder Stoffe der Zeile 7 (Lagergruppe 1.3) oder der Zeile 9 (Lagergruppe 1.4) in den angegebenen Kleinmengen lagern. Sollten Stoffe beider Lagergruppen gelagert werden, dann könne dies nur in einer kleinen Menge der Lagergruppe 1.3 geschehen. Der Kläger habe daher entweder die Stoffe der Lagergruppe 1.3 oder diejenigen der Lagergruppe 1.4 aus den Lagerräumen/Containern in XX und YY zu entfernen. Sollte er jedoch weiterhin beide Lagergruppen aufbewahren, reduziere sich die zulässige Kleinmenge insgesamt auf die in Zeile 7 angegebenen Höchstmengen, d. h. 5 kg im Verkaufsraum und je 50 kg im Lagerraum bzw. Container. Die Sonderregelung gemäß Nr. 4.2 Abs. 2 des Anhangs zur 2. SprengV, wonach die Begrenzung auf die einmalige Inanspruchnahme der Kleinmenge (je Raum) in einem Gebäude mit mehreren gleichartigen Aufbewahrungsorten nicht gelte, sei dagegen nicht einschlägig. Es handelte sich um eine Sonderregelung, welche nur für ein Gebäude mit mehreren Aufbewahrungsorten oder für ein Gebäude, welches von mehreren Unternehmen gleichzeitig genutzt werde, wenn die Aufbewahrungsorte in verschiedenen Brandabschnitten lägen, in Anspruch genommen werden dürfe. Außerdem beziehe sich diese Sonderregelung ausschließlich auf die Lagergruppe 1.4. Durch die Reduzierung der gelagerten Menge auf die zulässige kleine Menge werde sichergestellt, dass gegen potenzielle Gefahren, die mit dem Umgang mit größeren Mengen exklusivgefährlicher Stoffe einhergingen, angemessene Vorsorge getroffen werde und Rechtsgüter der Allgemeinheit geschützt würden.

Rechtsgrundlage der Entscheidung zu Ziffer 2 der Verfügung sei ebenfalls § 32 Abs. 1 SprengG. Durch die Verbringung der über die Kleinmengen hinausgehenden Mengen an explosivgefährlichen Stoffen in genehmigte Lager werde Vorsorge getroffen, dass Rechtsgüter der Allgemeinheit nicht geschädigt würden.

Der Kläger hat hiergegen am 21. Dezember 2023 Klage erhoben und gleichzeitig um die Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz nachgesucht. Mit Beschluss vom 27. Mai 2023 hat das erkennende Gericht (Az.: 1 B 385/23 HAL) die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Ziffern 1 und 2 des Bescheides vom 20. Dezember 2023 wiederhergestellt und gegen die Ziffer 4 angeordnet.

Zur Begründung seiner Klage trägt der Kläger vor, er habe unter Einhaltung der Tabelle Anlage 6 zur 2. SprengV folgende „Kleine Mengen“ im Sinne von Nr. 4.1 Abs. 1 Anlage zur 2. SprengV gelagert: Auf dem Grundstück xx-Str. 1 in XX ausschließlich Stoffe der Lagergruppe 1.4 bis zur jeweils zulässigen Menge nach Zeile 9 der Tabelle Anlage 6 in einem auf dem Grundstück stehenden Container (309 kg NEM - Nettoexklusivmasse -), einem Aufbewahrungsraum (296 kg NEM) und einem Verkaufsraum (52 kg NEM), insgesamt also 657 kg NEM der Lagergruppe 1.4. Auf dem Grundstück xx-Str. 2 in XX ausschließlich Stoffe der Lagergruppe 1.3 bis zur jeweils zulässigen Menge nach Zeile 7 der Tabelle Anlage 6 in einem auf dem Grundstück stehenden Container (42 kg NEM) und in einem Aufbewahrungsraum (46 kg NEM), insgesamt also 88 kg NEM der Lagergruppe 1.3. Auf dem Grundstück yy-Str. in YY würden Artikel der Lagergruppe 1.3 und 1.4 in einem Seecontainer aufbewahrt, und zwar 19 kg NEM der Lagergruppe 1.3 und 23 kg NEM der Lagergruppe 1.4. Die in den Räumlichkeiten gelagerten Mengen seien unstrittig. Die höchstzulässige Menge nach Nr. 4.1 Abs. 1 S. 2 des Anhangs (Tabelle Anl. 6) dürfe auf mehrere Räume gleicher Art verteilt werden. Dabei unterscheide die Tabelle nicht zwischen unterschiedlichen Gebäuden und Räumen oder sogenannter beweglicher Aufbewahrung. Die von der Beklagten vertretene Auffassung, die Regelung der Nr. 4.1 Abs. 1 sei nicht anwendbar, da alle jeweils aufbewahrten Stoffe der Klägerin zuzuordnen seien und es nach Meinung der Beklagten nicht auf den jeweiligen Lagerort, sondern auf den Lagernden selbst ankomme, könne nicht gefolgt werden. Auf den jeweils rechtlich selbstständigen Grundstücken befinde sich ausschließlich eine Lagergruppe, lediglich auf dem Grundstück yy-Str. in YY befänden sich die Lagergruppe 1.3 und 1.4 in zulässiger Masse von nicht mehr als 50 kg NEM. Wäre die Rechtsauffassung der Beklagten zutreffend, müsste z.B. eine Supermarktkette in verschiedenen von ihr unter ein- und derselben Gesellschaft betriebenen Märkten die Menge der Artikel einer Lagergruppe addieren und dürfte in allen Märkten insgesamt Artikel nur bis zur Maximalmenge der jeweiligen Lagergruppe aufbewahren. Vor Ort habe ein Vertreter des Beklagten sinngemäß erklärt, es wäre alles kein Problem, würden die Artikel auf dem Nachbargrundstück einem anderen Unternehmen gehören. Dies könne nicht sein. Die von dem Beklagten herangezogene Gesetzesbegründung stütze gerade die Rechtsauffassung des Klägers. Lediglich die beabsichtigte Neuregelung, die jedoch nicht beschlossen worden sei, hätte die Auslegung des Beklagten gestützt. Nach Beendigung des Silvesterverkaufs würden die Lagerräume zurzeit nicht genutzt. Sie beabsichtige aber, zum Beginn des nächsten Verkaufszeitraumes im Dezember 2024 diese wieder wie im Jahr

2023 zu nutzen und dies auch rechtzeitig dem Beklagten anzeigen. Aufgrund des Beschlusses des VG Halle habe sich die angegriffene Ordnungsverfügung zwischenzeitlich durch Zeitablauf erledigt. Es stehe aber zu befürchten, dass der Beklagte erneut gegen die Klägerin Maßnahmen mit der rechtlich unzutreffenden Begründung der Ordnungsverfügung vom 20. Dezember 2023 ergreifen werde.

Der Kläger beantragt nunmehr,

festzustellen, dass die Ordnungsverfügung des Beklagten vom 20. Dezember 2023 rechtswidrig war.

Der Beklagter beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung führt er heraus, er halte an dem streitgegenständlichen Bescheid fest. Dieser sei - entgegen der Auffassung des Gerichts im Beschluss vom 27. Dezember 2023 - hinreichend bestimmt. Die Verfügung sei auch rechtmäßig. Die Klägerin habe am 19. Dezember 2023 unstreitig an drei Aufbewahrungsorten insgesamt 692 kg NEM der Lagergruppe 1.4 sowie 109 kg NEM der Lagergruppe 1.3 aufbewahrt. Dies entspreche nicht der kleinen Menge. Die Rechtsauffassung der Klägerin sei unzutreffend. Ihr stehe Nr. 4.1 Abs. 1 Satz 2 des Anhangs zu § 2 der 2. Sprengstoffverordnung entgegen. Die höchstzulässige Menge NEM (kleine Menge) könne demnach auf mehrere Räume gleicher Art verteilt werden, dürfe jedoch nur einmal in Anspruch genommen werden. Entgegen der Auffassung der Klägerin beziehe sich diese Regelung gerade nicht auf jeweils ein Gebäude, sondern umfasse alle von dem jeweils Aufbewahrenden genutzten Gebäude, auch wenn sich diese auf verschiedenen Grundstücken oder an verschiedenen Orten befänden. Dies ergebe sich aus dem Willen des Gesetzgebers und aus der Kommentierung bei Apel/Keusgen/Wübbe. Im Jahr 2010 sollte die Regelung durch die Verordnung zur Neufassung der Gefahrstoffverordnung und zur Änderung sprengstoffrechtlicher Verordnungen reformiert werden. Der neue Gesetzentwurf habe jedoch mit der Formulierung, wonach sich die zulässige kleine Menge jeweils auf ein Gebäude beziehen sollte, nicht die Zustimmung des Bundesrates gefunden. Es sei bei der heutigen Formulierung geblieben. Indem der Gesetzgeber bewusst davon abgesehen habe, eine Privilegierung für die Nutzung mehrerer Gebäude im Gesetz aufzunehmen, habe er deutlich zum Ausdruck gebracht, dass er eine solche Privilegierung nicht gewollt habe und eine solche in der damaligen (2. SprengV von 2002) und bis heute geltenden Gesetzeslage nicht vorgelegen habe. Es sei zwar zutreffend, dass die 2. SprengV auch anlagenbezogene Regelungen enthalte. Nr. 4.1 Abs. 1 Satz 2 des Anhangs zu § 2 der 2. SprengV sei aber gerade keine solche Regelung. Hätte der Gesetzgeber diese Norm anlagenbezogene ausgestalten wollen, hätte er an der vorgeschlagenen Neuformulierung festhalten können. Ausnahmetatbestände, wie sie in Nr. 4.1 ff. des Anhangs geregelt seien, seien stets eng auszulegen. Eine solche Auslegung wäre jedoch schlechterdings unmöglich, würde durch den Bezug auf je ein Gebäude die faktische Möglichkeit eröffnen, die zulässige kleine Menge im Ergebnis allein zur Disposition des Aufzubewahren zu stellen. Gleichzeitig sei zu

berücksichtigen, dass Gefahren bei der Lagerung von explosionsgefährlichen Stoffen nicht nur dann entstünden, wenn mehr als die kleine Menge an einem Ort aufbewahrt würde. Solche Gefahren würden auch dann entstehen, wenn mehrere Aufbewahrungsorte von einem Betreiber genutzt würden. Denn hier entstünden erhöhte Anforderungen an einen geregelten Betriebsablauf. Diese Erwägungen rechtfertigten es, zwischen der Aufbewahrung kleiner Mengen an mehreren Standorten durch ein und dasselbe Unternehmen auf der einen und durch mehrere Unternehmen auf der anderen Seite zu unterscheiden. Während nämlich im ersten Fall die Anforderungen an die Mitarbeiterführung und -schulung sowie die Überwachung und Einhaltung von Sicherheitsvorkehrungen für ein Unternehmen steigen würden, würden sich diese Anforderung im zweiten Fall auf mehrere Unternehmen verteilen, die für sich genommen jeweils einen vergleichsweise geringen Aufwand zur Sicherung betreiben müssten. Der Bescheid entspreche auch dem Bestimmtheitserfordernis. Es habe der Klägerin freigestanden, an welchem Aufbewahrungsort sie die Menge der aufbewahrten explosionsgefährlichen Stoffe reduziere, solange für alle drei Aufbewahrungsorte die insgesamt nur einmal zulässige kleine Menge in Anspruch genommen werde. Der Tenor und die Begründung der Ordnungsverfügung stünden nicht im Widerspruch zueinander.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten verwiesen. Diese Unterlagen sind Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage hat Erfolg. Sie ist zulässig und begründet.

Die nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthafte Fortsetzungsfeststellungsklage ist zulässig. Insbesondere hat die Klägerin ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung der Rechtswidrigkeit der ihr gegenüber angeordneten Ordnungsverfügung vom 20. Dezember 2023.

Das ursprüngliche, auf Aufhebung der Ordnungsverfügung vom 20. Dezember 2023 gerichtete Klagebegehren hat sich nach Klageerhebung durch Zeitablauf erledigt. Dem hat die Klägerin dadurch Rechnung getragen, dass sie den Klageantrag auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage umgestellt hat. Da Rechtsschutzziel und Prozessstoff unverändert geblieben sind, war die Umstellung des Antrags nicht als eine Klageänderung im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO anzusehen, sondern gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 264 Nr. 2 ZPO unabhängig von einer Zustimmung des Beklagten zulässig (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. November 2016 - 2 C 27.15 - juris, Rn. 12).

Die Kläger verfügt auch über das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO erforderliche berechnigte Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des erledigten Verwaltungsakts. Durch die Ordnungsverfügung wurde nachhaltig in das durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Recht

am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingegriffen. Zugleich beschränkte sich die direkte Belastung wegen der nur kurzen Dauer der Maßnahme auf eine Zeitspanne, in der grundsätzlich lediglich eine summarische Prüfung in einem Eilverfahren erfolgen kann. Angesichts dessen wäre es mit dem durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nicht zu vereinbaren, der Klägerin die Möglichkeit einer nachgelagerten gerichtlichen Überprüfung in einem Hauptsacheverfahren zu verwehren (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12. Dezember 2017 - 5 A 2428/15 - juris Rn. 22). Zudem besteht hier eine Wiederholungsgefahr. Voraussetzung dafür ist, dass der Beklagte künftig einen inhaltsgleichen oder gleichartigen Verwaltungsakt gegenüber der Klägerin erlassen wird (vgl. Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, § 113 Rn. 68). Das ist anzunehmen. Die Klägerin macht geltend, weiterhin jeweils zum Jahresende gewerbsmäßig Silvesterfeuerwerk in den bisherigen Mengen in den dazu angemieteten Verkaufsstätten lagern und zum Verkauf anbieten zu wollen. Dem ist der Beklagte entgegengetreten, indem er vorgetragen hat, an dem erlassenen Verwaltungsakt festhalten zu wollen. Hieraus wird deutlich, dass er auch künftig die Reduzierung der gelagerten Menge an explosionsgefährlichen Stoffen/pyrotechnischen Gegenständen auf die seiner Meinung nach zulässige kleine Menge fordern werde.

Die Klage ist auch begründet. Die Ordnungsverfügung des Beklagten vom 20. Dezember 2023 war rechtswidrig und verletzte die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO.

Rechtlicher Anknüpfungspunkt für die vom Antragsgegner angeordnete Maßnahme in Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheides, Reduzierung der Menge an explosionsgefährlichen Stoffen/pyrotechnischen Gegenständen der Kategorien F 1 und F 2 der Lagergruppen 1.4 und 1.3 an den Orten xx-Str. 1 in XX, xx-Str. 2 in XX sowie yy-Str. in YY auf höchstens der kleinen Menge im Sinne der Ziffer 4.1 des Anhangs der 2. SprengV sind die §§ 18, 24 und 25, 32 SprengG i.V.m. der 2. SprengV in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2002 (BGBl. I. S. 3543), zuletzt geändert durch Art. 111 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626). Der Schutzzweck dieser Normen ist der Schutz von Beschäftigten und Dritten vor Gefahren für Leben, Gesundheit und Sachgüter.

Die 2. SprengV regelt die Aufbewahrung von explosionsgefährlichen Stoffen und Gegenständen in Lagereinrichtungen, die einer Genehmigung nach § 17 SprengG bedürfen, und in kleinen Mengen auch außerhalb genehmigter Lager, die – wie hier - von der Genehmigung nach § 17 SprengG freigestellt sind. Die Aufbewahrung derartiger Stoffe außerhalb genehmigter Lager ist in § 2 der 2. SprengV und der Nr. 4 des Anhangs zu § 2 der 2. SprengV geregelt.

Nach Nr. 4.1 Abs. 1 des Anhangs dürfen Explosivstoffe und sonstige explosionsgefährliche Stoffe bis zu den in den Anlagen 6 und 7 festgelegten Nettoexplosivstoffmassen oder Nettomassen (kleine Menge) unter Beachtung der folgenden Anforderungen außerhalb eines genehmigten Lagers aufbewahrt werden. Die höchstzulässige Masse kann auf mehrere Räume gleicher Art verteilt werden, sie darf jedoch nur einmal in Anspruch

genommen werden. Nach Nr. 4.1 Abs. 2 ist die Regelung der kleinen Mengen nicht anzuwenden auf das Aufbewahren von Explosivstoffen und Stoffen mehrerer Zeilen der Tabellen der Anlagen 6 und 7, mit Ausnahme der Fälle der Nr. 4.2 Abs. 1. Nach dieser Regelung gilt für Explosivstoffe und sonstige explosionsgefährliche Stoffe, die in verschiedenen Zeilen der Tabellen der Anlagen 6 oder 7 aufgeführt sind, und gemeinsam in einem Raum aufbewahrt werden sollen, als maximal zulässige Gesamtbelegung für diesen Raum die jeweils kleinste maximal zulässige Nettoexplosivstoffmasse oder Nettomasse der betreffenden Zeilen.

Die Reduzierungsanordnung auf höchstens der kleinen Menge im Sinne der Nr. 4.1 Abs. 1 des Anhangs zur 2. SprengV erweist sich im streitgegenständlichen Bescheid bereits als zu unbestimmt, da der Bedeutungsgehalt der Anordnung nicht klar zum Ausdruck kommt. Ein Verwaltungsakt muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein (vgl. Art. 37 Abs. 1 VwVfG). Diesem Erfordernis ist genügt, wenn der Wille der Behörde für die Beteiligten des Verfahrens, in dem der Verwaltungsakt erlassen wird, unzweideutig erkennbar geworden ist und keine weiteren Interpretationsmöglichkeiten eröffnet.

Nach § 37 Abs. 1 VwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Gemeint ist damit der verfügende Teil im Sinne des § 41 Abs. 4 S. 1 VwVfG. Ob der Verwaltungsakt bestimmt genug ist, ist in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB durch Auslegung zu ermitteln. Maßgeblich ist der objektive Erklärungswert aus Sicht des Empfängers. Verbleiben nicht durch Auslegung aufzulösende Unklarheiten oder Widersprüche innerhalb des verfügenden Teils, ist der Verwaltungsakt unbestimmt, nicht dagegen, wenn die Widersprüche lediglich zwischen dem verfügenden Teil und der Begründung oder innerhalb der Begründung bestehen, es sei denn dadurch würde der verfügende Teil selbst unklar (vgl. Schoch/Schneider, VwVfG, Stand Juli 2020, § 37 Rn. 22 ff.). Bezüglich des Inhalts eines Verwaltungsakts bedeutet der Bestimmtheitsgrundsatz zum einen, dass der Adressat in die Lage versetzt werden muss, zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Dies kann sich aus dem Tenor des Verwaltungsakts sowie aus der Begründung ergeben (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 22. Juni 2022 - 2 M 39/22 - juris Rn. 33). Zum anderen muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können. Die Erkennbarkeit des geforderten Verhaltens setzt voraus, dass der Inhalt des Verwaltungsakts aus sich heraus verständlich ist. Es muss klar sein, von wem was und wann verlangt wird. Nicht durch Auslegung aufzulösende Widersprüche innerhalb der Regelung führen zur Unbestimmtheit (vgl. Schoch/Schneider, VwVfG, a.a.O., § 37 Rn. 35 ff.).

Diesen Anforderungen genügt die Anordnung unter Ziffer 1 des Bescheides nicht. Die dortige Anordnung, an den Orten xx-Str. 1 in XX, xx-Str. 2 in XX sowie yy-Str. in YY die Menge an explosivgefährlichen Stoffen so zu reduzieren, dass sie höchstens der kleinen Menge im Sinne der Nr. 4.1 Abs. 1 des Anhangs zur 2. SprengV entspricht, widerspricht der Begründung des Bescheides, welche fordert, dass die Antragstellerin entweder Stoffe der Lagergruppe 1.3 oder der Lagergruppe 1.4 ganz aus den Lagerräumen und Containern in XX und YY zu entfernen bzw. eine Reduzierung der zulässigen Kleinmenge insgesamt auf die in Zeile 7 angegebenen Höchstmengen vorzunehmen hat.

Diese Auslegung lässt sich nach dem objektiven Empfängerhorizont der im Tenor genannten Nr. 4.1 Abs. 1 des Anhangs nicht entnehmen; die Bestimmung der kleinen Menge im Sinne von Nr. 4.1 ist gerade zwischen den Beteiligten streitig. Tenor und Begründung stehen zueinander in Widerspruch; jedenfalls kann der Adressat des Bescheides nicht ohne weiteres erkennen, welche Verpflichtungen ihm unter Ziffer 1 des Bescheides genau auferlegt werden und unter welchen Umständen und an welchen der drei Standorte die angedrohte Ersatzvornahme vollzogen werden soll.

Darüber hinaus ist ein Verstoß der von der Klägerin angezeigten und von dem Beklagten am 19. Dezember 2023 an allen drei Standorten geprüften Aufbewahrung von explosionsgefährlichen Stoffen/pyrotechnischen Gegenständen der Kategorien F 1 und F 2 der Lagergruppen 1.4 und 1.3 nach den genannten rechtlichen Vorgaben nicht feststellbar.

In der xx-Str. 2 in XX sind nach der Anlage 6 der 2. SprengV in der Lagergruppe 1.3 nach Zeile 7 in einem Lagerraum in einem Gebäude ohne Wohnraum 50 kg Nettoexplosivstoffmassen/Nettomassen (NEM) und in einer ortsbeweglichen Aufbewahrung außerhalb des Gebäudes (z. B. einem Container) weitere 50 kg NEM zulässig. Die Klägerin bewahrte hier 46 kg NEM in einem Lagerraum und 42 kg NEM in einem Container auf.

In der xx-Str. 1 in XX lagerte die Klägerin nur Stoffe der Lagergruppe 1.4. Nach Zeile 9 der Anlage 6 der 2. SprengV dürfen in einem Verkaufsraum 70 kg NEM, in einem Lagerraum in einem Gebäude ohne Wohnraum mit mindestens der Feuerwiderstandsklasse F 30/T30 350 kg NEM und in einem Container jeweils weitere 350 kg NEM aufbewahrt werden. Auch diese Vorgabe hielt die Klägerin ein. In dem Verkaufsraum befanden sich unstreitig 52 kg NEM, in dem benannten Lagerraum 296 kg NEM und in einem Container 309 kg NEM.

In der yy-Str. in YY bewahrte die Klägerin in einem Container 19 kg NEM der Lagergruppe 1.3 und 23 kg NEM der Lagergruppe 1.4 zusammen auf. Dies entspricht der Regelung in Nr. 4.2 Abs. 1 Satz 1 des Anhangs, wonach in einem Container höchstens 50 kg NEM der Lagergruppen 1.3 und 1.4 zusammen gelagert werden dürfen („so gilt als maximal zulässige Gesamtbelegung für diesen Raum die jeweils kleinste maximal zulässige Nettoexplosivstoffmasse oder Nettomasse der betreffenden Zeilen.“).

Nach diesen Maßgaben hat die Klägerin in jedem Gebäude und Container nicht mehr als die jeweils zulässige kleine Menge eingelagert.

Zwischen den Beteiligten ist die Anwendung der Nr. 4.1 Abs. 2 des Anhangs auf den vorliegenden Fall streitig. Danach ist die Regelung der kleinen Mengen nicht anzuwenden, auf das Aufbewahren von Explosivstoffen und Stoffen mehrerer Zeilen der Tabellen der Anlagen 6 und 7. Dies gilt nicht in den Fällen der Nummer 4.2 Abs. 1.

Der Beklagte folgert aus dieser Regelung, dass die Klägerin insgesamt an allen Aufbewahrungsorten entweder nur Stoffe der Zeile 7 der Anlage 6 (Lagergruppe 1.3) oder

der Zeile 9 (Lagergruppe 1.4) lagern darf, es sei denn, sie lagere beide Lagergruppen, aber dann nur insgesamt in der kleinen Menge der Lagergruppe 1.3. Diese Sichtweise verkennt, dass die 2. SprengV nicht personen- sondern rein anlagenbezogen ausgerichtet ist. Dies ergibt sich aus den Ermächtigungsnormen der §§ 18 Abs. 1 und 25 Nr. 4 SprengG und der 2. SprengV selbst. Die 2. SprengV enthält maßgebliche Grundpflichten, die von den Verantwortlichen bei der Aufbewahrung zu beachten sind. Danach muss die Aufbewahrung der unter die Verordnung fallenden Stoffe in erster Linie den speziellen sicherheitstechnischen Anforderungen des Anhangs zur Verordnung entsprechen. Die Regelungen der Nr. 4.1 Abs. 1 und 2 des Anhangs verweisen auf die Anlage 6 und 7, welche allein die Lagermengen an einem Aufbewahrungsort, etwa in einem Arbeits- oder Lagerraum in einem Gebäude mit oder ohne Wohnraum oder in einer ortsbeweglichen Aufbewahrungsmöglichkeit regeln. Sie sind deshalb anlagebezogen. Nr. 4.1 Abs. 1 und 2 des Anhangs bezieht sich deshalb auf einen Aufbewahrungsort/ein nicht genehmigungsbedürftiges Lager.

Diese Auslegung ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der 2. SprengV und seines Anhangs. Etwas Gegenteiliges lässt sich aus den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen.

Die Auslegung und Folgerung des Beklagten, die höchstzulässige kleine Menge dürfe nur einmal pro Lagernden und nicht einmal je Aufbewahrungsort in Anspruch genommen werden, würde zu nicht mit dem Sprengstoffgesetz zu rechtfertigenden Widersprüchen führen. Denn würde auf einem der zu beräumenden Aufbewahrungsorte – hier entweder in der xx-Str. 1 in XX oder der xx-Str. 2 in XX und der yy-Str. in YY - ein anderer Unternehmer (oder die Klägerin selbst mit einer weiteren Betriebs- oder Lagergesellschaft) Explosivstoffe im Rahmen der Anlage 6 lagern, wäre dies wohl nach Ansicht des Beklagten erlaubt. Eine gefahrenabwehrrechtliche Begründung, dass die Verteilung verschiedener Lagergruppen auf verschiedene Aufbewahrungsorte durch ein und denselben Unternehmer aber versagt werden müsse, ist nicht ersichtlich. Eine solche ergibt sich auch nicht aus der Behauptung der Beklagten, mehrere Aufbewahrungsorte würden die Anforderungen an einen sicheren Betriebsablauf für einen Unternehmer erhöhen, dem wolle die 2. SprengV entgegenwirken. Demgegenüber hätten große Unternehmen für jede Filiale einen eigenen Verantwortlichen, dies würde die Sicherheit erhöhen. Seinen Bescheid hat der Beklagte aber gerade nicht auf einen (eventuell) fehlenden Verantwortlichen für die verschiedenen Aufbewahrungsorte gestützt; er hat dies noch nicht einmal bei der Klägerin abgefragt. Hierfür stünde ihm - soweit ersichtlich - auch keine Rechtsgrundlage zur Verfügung. Denn auf die Nr. 4 der 2. SprengV lässt sich diese Auffassung nicht stützen. Die 2. SprengV stellt in Nr. 4 weder auf die Größe eines Unternehmens noch auf die Anzahl an „Verantwortlichen“ ab. Denn auch kleine Unternehmen können mehrere „Verantwortliche“ haben. Mit den Regelungen der Anlage 6 (Aufbewahrung kleiner Mengen im gewerblichen Bereich) soll lediglich sichergestellt werden, dass sich aus Sicherheitsgründen nicht zu viel Nettoexplosivmasse an einem Ort befindet. Schließlich erschließt sich dem Gericht auch nicht, wie eine eventuelle Räumung der Lagergruppe 1.4 aus dem Aufbewahrungsort in YY die Sicherheit am Aufbewahrungsort xx-Str. 1 in XX erhöhen könnte.

Das Gericht kann somit im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nicht erkennen, dass die Lagerung der explosiven Stoffe in XX getrennt nach Lagergruppen in räumlich abgegrenzten Aufbewahrungsorten (mit unterschiedlichen Straßenbezeichnungen) in verschiedenen Gebäuden und Containern den Vorgaben der 2. SprengV widerspricht. Die Annahme des Beklagten, dass es nicht zulässig sei, die Kleinmengen durch das Aufstellen von mehreren Containern auf verschiedene Grundstücke oder durch das Anmieten verschiedener Gebäude zu erhöhen, ist aus den oben dargestellten Gründen nicht nachvollziehbar. Eine dem Schutzzweck der 2. SprengV entsprechende Begründung wurde von dem Beklagten auch nicht vorgetragen, insbesondere steht die von ihm vorgelegte Kommentarstelle der Ansicht des Gerichts nicht entgegen. Diese verhält sich nur zu verschiedenen Aufbewahrungsräumen an einem Aufbewahrungsort, wobei die Terminologie nicht immer einheitlich und insbesondere nicht immer übereinstimmend mit Nr. 4.1 des Anhangs verwendet wird. Nach Ansicht des Gerichts ergibt sich aus der Anlage 6, dass ein Aufbewahrungsort aus verschiedenen Aufbewahrungsräumen (etwa Arbeitsraum, Lagerraum etc.) bestehen kann. So ist auch der Tenor des streitgegenständlichen Bescheids zu verstehen, der von den Aufbewahrungsorten xx-Str. 1 in XX, xx-Str. 2 in XX und yy-Str. in YY spricht.

Die Berufung war nicht zuzulassen, weil keiner der dem Verwaltungsgericht unterfallenden Zulassungsgründe vorliegt (vgl. § 124a Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO). Insbesondere kommt der Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung zu.

Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil ist die Berufung an das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt in Magdeburg statthaft, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird. Die Zulassung der Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Halle, Thüringer Straße 16, 06112 Halle, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich zu beantragen. Der Zulassungsantrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Breiter Weg 203 - 206, 39104 Magdeburg, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies betrifft auch die Einreichung des Zulassungsantrages und seiner Begründung.

Als Prozessbevollmächtigte vor dem Oberverwaltungsgericht sind zugelassen: Rechtsanwälte und Rechtslehrer im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen; eine Vertretung ist auch durch entsprechend beschäftigte Diplom-Juristen im höheren Verwaltungsdienst zulässig.

Bevollmächtigte, die keine natürlichen Personen sind, handeln durch ihre Organe und mit der Prozessvertretung beauftragten Vertreter. Ein Beteiligter, der nach den Nummern 1 und 3 bis 7 zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Bei dem Verwaltungsgericht Halle und bei dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahrensarten auch elektronische Dokumente nach Maßgabe von § 55a VwGO und der nach § 55a Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Nr. 3 VwGO erlassenen Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) eingereicht werden.

Vorbereitende Schriftsätze und deren Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen, die durch einen Rechtsanwalt, durch eine Behörde oder durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihr zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse eingereicht werden, sind als elektronisches Dokument nach den vorgenannten Regelungen zu übermitteln. Gleiches gilt für die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

(Mengershausen)

Beglaubigt;

Halle, den 26.11.24

elektronisch signiert (Thal),
Justizsekretär als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle