

Sachgebiet:	Aufsichtsrecht
Gericht:	VG Berlin
Entscheidungsdatum:	13.03.2013
Aktenzeichen:	13 K 187.11
Dokumenttyp:	Urteil
Normen:	§ 5 AEG, § 5a Abs. 4 Nr. 3 AEG, § 5a Abs. 5 AEG, § 35 VwVfG
Stichworte:	Auskunftsverlangen, Unterlagenvorlageverlangen, Auskunft, Aufsichtsbehörde, Auskunftsverlangen der Aufsichtsbehörde

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung i.H.v. 110 Prozent des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand:

Die Klägerin wendet sich gegen ein Auskunfts- bzw. Unterlagenvorlageverlangen.

Die Klägerin ist ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das der Aufsicht der Beklagten unterliegt. Nach Durchführung eines Auditgespräches am 22. März 2011 im Rahmen der prozessorientierten Eisenbahnaufsicht, das den Zweck hatte, die Aufgabewahrnehmung des Ständigen Stellvertreters des Eisenbahnbetriebsleiters im R. der Klägerin zu überprüfen, erließ die Beklagte unter Hinweis auf anlässlich dieses Gesprächs verweigerte Angaben bzw. nicht oder nur geschwärzt vorgelegte Unterlagen

am 1. April 2011 den an die Klägerin gerichteten streitgegenständlichen „Auskunftsbescheid“, der Folgendes verfügt:

„1. Ich weise Sie an, mir schriftlich

- das Ergebnisprotokoll Ihrer zuletzt durchgeführten Überwachung der Instandhaltung im Bereich der Produktionsdurchführung B., einschließlich der gefertigten Checklisten für die Instandhaltungsgewerke Ingenieurbau, Hochbau, Oberbau und Bahnübergänge, sowie

- den Bericht zur durchgeführten Überwachung des E. O. an den Eisenbahnbetriebsleiter, III. Quartal, vorzulegen.

2. Falls mir die geforderten Auskünfte nicht bis zum 11.4.2011 vollständig vorliegen, drohe ich Ihnen ein Zwangsgeld in Höhe von ___ Euro an.

3. Ferner ordne ich die sofortige Vollziehung der Maßnahme zu 1. gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO an.“

Der Betreff wird im Bescheid wie folgt bezeichnet:

„Auskunft zu den Ergebnissen der Überwachung der I. Instandhaltung, die beim Ständigen Stellvertreter des Eisenbahnbetriebsleiters im R. vorliegen“

Gegen diesen Bescheid erhob die Klägerin am 11. April 2011 Widerspruch. Der am selben Tage gestellte Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs (VG 1...) hatte Erfolg. Unter Bezugnahme auf das Urteil des OVG Münster vom 5. Oktober 2010 – 13 A 29/10 – hat das erkennende Gericht im diesbezüglichen Beschluss vom 6. Juli 2011 ausgeführt, der streitgegenständliche Bescheid sei bei summarischer Prüfung bereits mangels Rechtsgrundlage rechtswidrig, da die maßgeblichen Rechtsvorschriften keine Verwaltungsakts-Befugnis gewährten. In seinem – auf die Revision gegen die Entscheidung des OVG Münster ergangenen - Urteil vom 7. Dezember 2011 – 6 C 39/10 – hat das Bundesverwaltungsgericht demgegenüber festgestellt, dass die Eisenbahnaufsichtsbehörden gem. § 5a Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 AEG befugt seien, die zur Durchführung der Aufsicht erforderlichen Auskünfte ohne besonderen Anlass durch vollstreckbaren Auskunftsbescheid einzufordern.

Die Klägerin begründete ihren Widerspruch über den Gesichtspunkt der fehlenden VA-Befugnis hinaus im Wesentlichen wie folgt: Bereits die Voraussetzungen des § 5a Abs. 5 AEG seien nicht erfüllt. Auch hier müsse ein konkreter Anlass, d. h. ein konkreter Bezug der geforderten Unterlagen zu einer möglichen Aufsichtsmaßnahme bestehen. Davon abgesehen sei sie vor Bescheiderlass nicht angehört worden. Jedenfalls sei der Bescheid unverhältnismäßig, insbesondere nicht erforderlich zur Wahrnehmung der Überwachungsaufgaben der Beklagten. Diese habe Zugriff auf die Ergebnisse aus den Prozessen für die Instandhaltung und sei daher nicht auf die durch den Eisenbahnbetriebsleiter erstellten Dokumente angewiesen. Diese seien im Übrigen Instrumente ihrer, der Klägerin, Eigenüberwachung und nicht für die Beklagte bestimmt. Es fehle ferner an einem legitimen Zweck der Maßnahme, da unklar bleibe, wer und was beaufsichtigt werden solle. Mit den Ergebnissen aus den Prozessen für die Instandhaltung stünden auch mildere Mittel zur Verfügung. Das Auskunftsverlangen sei unzumutbar, weil das besondere Vertrauensverhältnis zwischen

Eisenbahnbetriebsleiter und Klägerin hierdurch gefährdet werde. Schließlich sei der Bescheid wegen Ermessensnichtgebrauchs, jedenfalls aber wegen Ermessensüberschreitung rechtswidrig.

Mit Widerspruchsbescheid vom 29. September 2011 wurde dem Widerspruch der Klägerin insoweit stattgegeben, als Ziffer 2. des angefochtenen Bescheides aufgehoben wurde; im Übrigen wurde der Widerspruch zurückgewiesen. Auskünfte könnten gem. § 5a Abs. 5 AEG anlasslos verlangt werden und zwar auch in Bezug auf für die Klägerin tätige Personen wie den Eisenbahnbetriebsleiter. Ermessensfehler seien nicht erkennbar.

Die Klägerin hat am 18. Oktober 2011 Klage erhoben, mit der sie im Wesentlichen ihr bisheriges Vorbringen wiederholt und vertieft. Ergänzend weist sie darauf hin, dass es seit dem Jahre 2001 bei ihr einen Eisenbahnbetriebsleiter gebe und bislang von der Beklagten noch niemals die Forderung nach Herausgabe der streitgegenständlichen Unterlagen erhoben worden sei; auch dies zeige, dass die Herausgabe zur Durchführung von deren Überwachungsaufgaben nicht erforderlich sei.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Eisenbahnbundesamtes vom 1. April 2011 in Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 29. September 2011 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verweist auf die Entscheidung des BVerwG vom 7. Dezember 2011 und wiederholt und vertieft im Übrigen die Ausführungen im Widerspruchsbescheid.

Der Rechtsstreit ist mit Kammerbeschluss vom 2. August 2012 dem Berichterstatter als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen worden. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und den Verwaltungsvorgang der Beklagten Bezug genommen, der vorgelegen hat und Gegenstand der mündlichen Verhandlung war.

Gründe:

Die statthafte und auch sonst zulässige Anfechtungsklage ist unbegründet. Der angefochtene Verwaltungsakt ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Rechtsgrundlage für den Bescheid ist § 5a Abs. 4 Nr. 3 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), wonach die nach Absatz 2 Verpflichteten und die für sie tätigen Personen den Eisenbahnaufsichtsbehörden und ihren Beauftragten zur Durchführung der Eisenbahnaufsicht gestatten müssen, Bücher, Geschäftspapiere, Unterlagen, insbesondere Unterlagen, die die Verpflichtung der Eisenbahnen nach den §§ 4, 12 und 14 betreffen, einzusehen. Denn wie aus dem Bescheidtenor ersichtlich, verlangt die Beklagte von der Klägerin nicht die Erteilung von Auskünften

- (nur) dann wäre § 5a Abs. 5 Nr. 1 AEG einschlägig –, sondern die Vorlage genau bezeichneter Unterlagen. Dass der angefochtene Bescheid als „Auskunftsbescheid“ bezeichnet ist, ändert daran nichts; die Falschbezeichnung stellt auch keinen Rechtswidrigkeitsgrund dar (*falsa demonstratio non nocet*). Inzwischen ist durch das Bundesverwaltungsgericht geklärt, dass eine auf § 5a Abs. 4 AEG gestützte Aufsichtsmaßnahme wie ein Auskunftsverlangen nach § 5a Abs. 5 AEG durch Verwaltungsakt geltend gemacht werden kann (BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2011 – 6 C 39/10 –, BVerwGE 141, 243, Rn. 24 bei juris).
2. Der Bescheid ist formal rechtmäßig. Eine – unterstellt – unterbliebene Anhörung gem. § 28 VwVfG wäre durch die Stellungnahme der Klägerin im Widerspruchs- und Klageverfahren jedenfalls gem. § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG geheilt. Der Bescheid ist auch hinreichend bestimmt (§ 37 VwVfG). Um welche Unterlagen es geht, ist im Bescheidtenor präzise aufgeführt. Unter Einbeziehung der Betreffzeile und von Punkt A. der Bescheidbegründung wird hinreichend deutlich, dass es ausschließlich um Unterlagen geht, die vom Ständigen Stellvertreter des Eisenbahnbetriebsleiters (Regionalbereich O.) erstellt worden sind.
 3. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 5a Abs. 4 Nr. 3 AEG liegen vor. Unstreitig gehört die Klägerin, an die der Bescheid ausweislich seines Adressfeldes gerichtet ist (vgl. auch die dies bestätigenden Darlegungen auf Seite 6, 7 des Widerspruchsbescheides und die entsprechende Erklärung des Prozessvertreters der Beklagten in der mündlichen Verhandlung), zu den nach § 5a Abs. 2 AEG Verpflichteten und damit zu den möglichen Adressaten einer Aufsichtsmaßnahme. Ebenso liegt auf der Hand, dass das streitgegenständliche Begehren der Beklagten im Rahmen der Durchführung der Eisenbahnaufsicht ergangen ist. Weitere Voraussetzungen sind § 5a Abs. 4 Nr. 3 AEG nicht zu entnehmen. Insbesondere muss keine – abstrakte oder gar konkrete – Gefahr im polizeirechtlichen Sinne vorliegen; es bedarf noch nicht einmal eines konkreten Anlasses im Sinne des Verdachts einer Pflichtverletzung der Klägerin. Die Eisenbahnaufsicht ist zwar gefahrenabwehrrechtlich geprägt, jedoch nicht entsprechend beschränkt. Aus der Formulierung „insbesondere“ in der Beschreibung der Aufgaben der Eisenbahnaufsichtsbehörden in § 5a Abs. 1 AEG ergibt sich für die in den folgenden Absätzen – und mithin auch in Absatz 4 – der Vorschrift geregelten Befugnisse, dass über den Kernbereich der reinen Gefahrenabwehr hinausgehend systematische, stichprobenartige Überprüfungen sowie verdachts- und anlassunabhängige Kontrollen zulässig und geboten, weil dem Begriff der Aufsicht immanent sind (BVerwG, a.a.O. Rn. 33 bei juris). Wegen dieser Zulässigkeit einer Beschränkung auf Stichproben ist es rechtlich ohne Belang, dass die Beklagte offenbar in der Vergangenheit entsprechende Überprüfungen nicht vorgenommen hat bzw. in anderen Regionalbereichen nach wie vor nicht vornimmt.
 4. Der Bescheid ist ermessensfehlerfrei (§ 40 VwVfG), insbesondere verhältnismäßig.
 - a) Eine Ermessensunterschreitung liegt nicht vor. Die Beklagte hat erkannt, dass ihr ein Ermessenspielraum eingeräumt ist, was die Bezugnahme auf die „Erforderlichkeit“ als Bestandteil der Verhältnismäßigkeit im Ausgangsbescheid hinreichend deutlich macht. Eine „Ermessensausübung“ wird auch im Widerspruchsbescheid ausdrücklich erwähnt. Mit dem Hinweis auf die Wirksamkeit der Eisenbahnaufsicht wird zudem ein zentraler Gesichtspunkt genannt, der bei

der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen ist (vgl. a. BVerwG a.a.O. Rn. 28).

- b) Ebenso wenig liegt eine Ermessensüberschreitung vor. Mit dem Verlangen, bestimmte Unterlagen „vorzulegen“, hat die Beklagte keine über § 5a Abs. 4 Nr. 3 AEG hinausgehende Rechtsfolge gesetzt, auch wenn dort nur von einer „Einsichtnahme“ die Rede ist. Denn das Vorlageverlangen ist bei gesetzeskonformer Auslegung dahingehend zu verstehen, dass die genannten Unterlagen im Hause der Klägerin – ungeschwärzt – zur Einsichtnahme vorzulegen sind. Das ist von § 5a Abs. 4 Nr. 3 AEG gedeckt (vgl. Hermes/Schweinsberg, in: Hermes/Sellner, Beck'scher AEG-Kommentar, 2006, § 5a Rn. 52). Dafür, dass die Beklagte – was die Vorschrift wohl nicht ermöglichen würde – eine Übersendung der Unterlagen oder die dauerhafte Überlassung von Abschriften begehrt, bestehen nach dem Wortlaut des Bescheides und auch sonst keine Anhaltspunkte.

Eine Ermessensüberschreitung liegt ferner nicht etwa deshalb vor, weil die Berichte des Eisenbahnbetriebsleiters einer Aufsichtsmaßnahme nach § 5a AEG von vorneherein entzogen wären. § 5a Abs. 4 Nr. 3 AEG ermöglicht die Einsichtnahme in „Unterlagen“, wobei die Verwendung des Worts „insbesondere“ deutlich macht, dass die nachfolgend genannten Unterlagen lediglich Beispielcharakter haben. Damit können grundsätzlich jedwede Unterlagen gefordert werden, sofern diese in einem inneren Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit stehen und die behördliche Aufgabenerfüllung erleichtern können (vgl. a. BVerwG, a.a.O. Rn. 37; Hermes/Schweinsberg, a.a.O. Rn. 51). Dass dies auf die geforderten Berichte zutrifft, steht für das Gericht außer Zweifel. Im Widerspruchsbescheid (Seite 6) wird diesbezüglich – von der Klägerin unwidersprochen - darauf hingewiesen, dass die Unterlagen Hinweise auf bislang unerkannte Sicherheitslücken ergeben können. Auch der Umstand, dass es sich bei den Berichten des Eisenbahnbetriebsleiters um ein – internes – Instrument der Eigenüberwachung der Klägerin handelt, die nicht für die Beklagte „bestimmt“ sind (Klageschrift, Seite 5), entzieht diese nicht deren Aufsicht. Hinweise für eine solche einschränkende Auffassung ergeben sich weder aus § 5a AEG noch aus der Eisenbahnbetriebsleiterverordnung (EBV). Umgekehrt sprechen Sinn und Zweck von § 5a Abs. 4 AEG, die wie bei § 5a Abs. 5 AEG darin bestehen, der Aufsichtsbehörde durch Informationsbeschaffung überhaupt erst die Prüfung zu ermöglichen, ob es geboten ist, auf der Grundlage des § 5a Abs. 2 AEG Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter oder zur Verhütung künftiger Verstöße gegen eisenbahnrechtliche Vorschriften zu treffen (vgl. BVerwG, a.a.O. Rn. 28), dafür, die Befugnisse zur Informationsbeschaffung weit auszulegen und auch „interne“ Unterlagen einzubeziehen (im selben Sinne Hermes/Schweinsberg, a.a.O. Rn. 51).

- c) Auch die Auswahl der Klägerin als Adressatin der Aufsichtsmaßnahme ist nicht ermessensfehlerhaft. Denn es geht insoweit, wie im Widerspruchsbescheid auf Seite 6 unten ausgeführt, um eine Beaufsichtigung der Klägerin als Eisenbahninfrastrukturunternehmen und nicht (mehr) um eine Beaufsichtigung des Eisenbahnbetriebsleiters. Zudem ist die Klägerin, wie in der mündlichen

Verhandlung von Klägerseite erläutert, im Besitz der Originale der geforderten Unterlagen.

- d) Der Bescheid ist schließlich nicht unverhältnismäßig. Er ist geeignet, die Aufgabenerfüllung der Beklagten zu erleichtern; mildere Maßnahmen als die Einsichtnahme in die im Bescheid genannten Unterlagen, um ohne größeren Aufwand Einblicke in eventuelle Schwachstellen des Sicherheitssystems der Klägerin zu erlangen, sind nicht ersichtlich. Die Gewährung der Einsichtnahme in diese Unterlagen ist für die Klägerin nur mit geringem Aufwand verbunden und damit wenig belastend. Die Beklagte ist grundsätzlich zur Geheimhaltung etwaiger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verpflichtet (§ 30 VwVfG; Hermes/Schweinsberg, a.a.O. Rn. 54).

Das Gericht vermag auch nicht der Auffassung der Klägerin zu folgen, dass die Offenlegung eine unzumutbare Belastung des Vertrauensverhältnisses zwischen ihr und dem Eisenbahnbetriebsleiter zur Folge hätte. Der Eisenbahnbetriebsleiter ist für das sichere Betreiben der Eisenbahninfrastruktur verantwortlich (§ 1 Abs. 1 EBV) und unterliegt selbst einer umfassenden Kontrolle der Beklagten (Hermes/Schweinsberg, a.a.O., § 5 Rn. 14), die sich auch auf die streitgegenständlichen Unterlagen beziehen dürfte. Denn der EBV ist nicht zu entnehmen, dass der Eisenbahnbetriebsleiter zur Geheimhaltung bestimmter im Rahmen seiner Tätigkeit gewonnener Erkenntnisse der Aufsichtsbehörde gegenüber verpflichtet oder auch nur berechtigt wäre. Auch dass sonst zwischen ihm und dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen ein der Aufsicht nicht zugängliches, durch Vertraulichkeit gekennzeichnetes Sonderverhältnis bestünde, in das die Beklagte vorliegend unzulässigerweise eingreifen würde, ist nicht erkennbar. In § 5 EBV werden lediglich die Weisungsfreiheit des Eisenbahnbetriebsleiters sowie ein Benachteiligungsverbot statuiert. Es kann schließlich keine Rede davon sein, dass der Eisenbahnbetriebsleiter durch Aufsichtsmaßnahmen der vorliegenden Art zum „Handlanger“ der Beklagten degradiert würde.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708, 711 ZPO. Die Berufung war nicht zuzulassen, da keine Berufungsgründe gem. §§ 124a Abs. 1, 124 Abs. 2 Nr. 3, 4 VwGO vorliegen. Die maßgeblichen Rechtsfragen sind durch die Entscheidung des BVerwG vom 7. Dezember 2011 geklärt.

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird gem. §§ 39 ff., 52 f. GKG (Art. 1 Kostenrechtsmodernisierungsgesetz vom 5. Mai 2004, BGBl. I S. 718) auf ___ Euro festgesetzt.