

Aus Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 folgt für das Eisenbahnunternehmen oder den Bahnhofsbetreiber die Pflicht, Fahrgäste an allen Bahnhöfen über Verspätungen von Zügen zu informieren. Es genügt nicht, Fahrgäste darauf hinzuweisen, wo die Informationen für sie bereitgestellt werden.

§ 5a Abs. 2 AEG, Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007

OVG NRW, Urteil vom 16.05.2014 - 16 A 494/13 -;
I. Instanz: VG Köln - 18 K 4907/11 -.

Die Klägerin ist Betreiberin von ungefähr 5.500 Bahnhöfen und Haltepunkten. Im Jahr 2010 überprüfte das Eisenbahn-Bundesamt an einigen dieser Stationen die Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Fahrgastrechte-Verordnung). Es stellte fest, dass nicht an jeder überprüften Station Zugzielanzeiger, Lautsprecheranlagen oder sonstige Kommunikationseinrichtungen zur Information der Fahrgäste über Verspätungen bei der Abfahrt oder Ankunft vorhanden waren. Hierauf hingewiesen teilte die Klägerin mit, es bestehe keine Pflicht zur Ausrüstung von Stationen mit Zugzielanzeigern oder Lautsprechern zum Zwecke der Unterrichtung von Kunden. Mit auf Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 gestütztem Bescheid vom 26.11.2010 verpflichtete das Eisenbahn-Bundesamt die Klägerin ihre Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern auszustatten und bestimmte unterschiedliche Umsetzungsfristen, die sich an den täglichen Fahrgastzahlen orientierten. Die Verpflichtungen sollten nicht gelten, wenn die jeweilige Station mit einem anderen technischen Kommunikationsmedium, wie beispielsweise einer funktionstüchtigen Lautsprecheranlage, ausgerüstet sei, die es gestatte, Reisende aktiv über eventuelle Verspätungen und Zugausfälle zu unterrichten. Ferner drohte das Eisenbahn-Bundesamt ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 Euro je nicht fristgerecht ausgestattete Station, insgesamt jedoch höchstens 500.000,00 Euro an. Auf den Widerspruch der Klägerin änderte das Eisenbahn-Bundesamt mit Widerspruchsbescheid vom 2.8.2011 den Ausgangsbescheid ab und verlängerte u. a. die Umsetzungsfrist, innerhalb derer die Klägerin ihre Stationen (...) mit 100 oder weniger Reisenden pro Tag mit Dynamischen Schriftanzeigern spätestens auszustatten habe, auf 48 Monate nach Bestandskraft des Bescheids. Ferner wurde nunmehr für den Fall der Nichterfüllung ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,00 Euro je nicht ausgestattete Station, insgesamt jedoch höchstens 500.000,00 Euro angedroht.

Mit ihrer Klage trug die Klägerin vor: Eine Rechtsgrundlage für die getroffenen Anordnungen existiere nicht. Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 verpflichte die Bahnhofsbetreiber zur Information der Fahrgäste im Rahmen gegebener Möglichkeiten, aber nicht zur investiven Schaffung neuer informationstechnischer Systeme, treffe keine Aussage zur Art und Weise des Mittels zur Unterrichtung der Fahrgäste und stehe unter dem Vorbehalt des ihr tatsächlich Möglichen und Zumutbaren. Im Übrigen würden Informationen über Verspätungen zur Verfügung gestellt, indem an Bahnhöfen mit geringen Reisendenzahlen Aushänge mit der Telefonnummer der nächstgelegenen 3-S-Zentrale oder der Service-Hotline angebracht seien, an die sich der Fahrgast bei Störungen zu Auskunftszwecken

wenden könne; Informationen könnten zudem kostenlos an Informationssäulen an über 400 Stationen abgefragt werden. Das VG wies die Klage ab. Die Berufung der Klägerin hatte nur hinsichtlich des angedrohten erhöhten Zwangsgelds Erfolg.

Aus den Gründen:

1. Die Verpflichtung der Klägerin zur Ausstattung der Bahnhöfe und Stationen gründet sich auf § 5a Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG). Danach können die Eisenbahnaufsichtsbehörden (hier: das Eisenbahn-Bundesamt) in Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegenüber denjenigen, die durch die in § 5 Abs. 1 genannten Vorschriften verpflichtet werden (hier: die Klägerin), die Maßnahmen treffen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und zur Verhütung künftiger Verstöße gegen die in § 5 Abs. 1 genannten Vorschriften erforderlich sind. Nach deren Nr. 2 überwacht die Eisenbahnaufsicht die Beachtung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union, soweit es Gegenstände dieses Gesetzes oder die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 betrifft.

Die Klägerin verstößt gegen Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007, soweit an bestimmten Stationen weder technische Kommunikationsmittel noch Personal die Fahrgäste über Verspätungen unterrichten. Nach dieser Bestimmung sind die Fahrgäste bei einer Verspätung bei der Abfahrt oder bei der Ankunft durch das Eisenbahnunternehmen oder den Bahnhofsbetreiber über die Situation und die geschätzte Abfahrts- und Ankunftszeit zu unterrichten, sobald diese Informationen zur Verfügung stehen.

Das VG hat zu Recht eine aus Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 folgende aktive Informationspflicht bejaht und der Auffassung der Klägerin, es genüge für die Erfüllung der Informationspflicht die Angabe einer Telefonnummer oder einer Service-Hotline, eine Absage erteilt. Bereits der Wortlaut streitet für diesen Regelungsgehalt der Norm. Die Fahrgäste sind nämlich über Verspätungen „zu unterrichten“. Den Fahrgästen darf also nicht nur mitgeteilt werden, wo sie entsprechende Informationen abrufen können. Auch ein Vergleich mit anderen Vorschriften der Verordnung zeigt die Unterscheidung in Informationen, die auf Anfrage

des Kunden erteilt werden (etwa Art. 8 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 der Verordnung), und in voraussetzungslos bestehende Unterrichts- und Informationspflichten, wie sie etwa in Art. 8 Abs. 2, Art. 29 und auch in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung vorgesehen sind.

Einen Vorbehalt hinsichtlich des finanziellen Aufwands der Unterrichtung enthält Art. 18 Abs. 1 der Verordnung nicht. Zwar hat die Unterrichtung zu erfolgen, „sobald“ die Informationen zur Verfügung stehen. Diese Einschränkung meint indes Selbstverständliches. Erst wenn die Information vorliegt, kann die Unterrichtung erfolgen. Der Vorbehalt meint bei sinnvoller Betrachtung also eine Weitergabeverpflichtung von Informationen, die im Unternehmen vorhanden sind. Entgegen der Auffassung der Klägerin entsteht die Verpflichtung zur Unterrichtung daher nicht erst dann, wenn an der Station technische Möglichkeiten oder Personal zur Verfügung stehen, um die an anderer Stelle im Unternehmen vorhandenen Informationen aufzunehmen. Sonst könnte die Klägerin autonom darüber entscheiden, ob die Weitergabe von Informationen ermöglicht werden soll.

Für dieses Auslegungsergebnis sprechen auch Sinn und Zweck der Fahrgastrechte-Verordnung. Nach ihrem Erwägungsgrund 4 gehört zu den Rechten der Nutzer von Eisenbahnverkehrsdiensten das Erhalten von Informationen über den Verkehrsdienst sowohl vor als auch während der Fahrt. Wann immer möglich, sollten Eisenbahnunternehmen und Fahrkartenverkäufer diese Informationen im Voraus und so schnell wie möglich bereitstellen. Die Sichtweise der Klägerin würde aber dazu führen, dass das Ziel einer zeitnahen Unterrichtung über Verspätungen nicht im Rahmen des Möglichen erfolgte. Zu Recht hat das VG darauf hingewiesen, dass bei einem bloßen Hinweis auf eine Telefonnummer oder eine Service-Hotline die Fahrgäste die Informationen erst dann erlangten, wenn sie einen Anruf für erforderlich hielten, also dann, wenn die Verspätung bereits eingetreten sei. Abgesehen davon sei diese Art der Unterrichtung nur möglich, wenn der Fahrgast ein technisches Kommunikationsmittel mit sich führe. Mit dem Möglichkeitsvorbehalt („Wann immer möglich“, ...) in Satz 2 des 4. Erwägungsgrunds ist auch nicht gemeint, dass in Fällen geringen Verkehrsaufkommens oder bei einer geringen Zahl von Fahrgästen etc. die Unterrichtungspflicht nicht besteht.

Auch geht es nicht um den Vorbehalt vorhandener Ressourcen. Der Möglichkeitsvorbehalt kann nach Auffassung des Senats vielmehr allein die Berücksichtigung der sogenannten Opfergrenze des Verpflichteten sein. Diese sowohl im Zivilrecht als auch im Öffentlichen Recht bestehende Grenze bedeutet die Unzumutbarkeit der Erfüllung von auferlegten Pflichten. So sind im Öffentlichen Recht etwa die Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit des Grundstückseigentümers nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit bestimmt worden.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.2.2000 - 1 BvR 242/91 u. a. -, BVerfGE 102, 1 = juris, Rn. 54 ff.; vgl. auch BGH, Urteil vom 21.4.2010 - VIII ZR 131/09 -, NJW 2010, 2050.

Für eine derartige Unzumutbarkeit hat die Klägerin jedoch nichts Substanzielles geltend gemacht und hierfür ist auch nichts ersichtlich.

Auch lässt sich § 18 Abs. 1 der Verordnung nicht unter Berücksichtigung von Absatz 2 der Norm in der Weise einschränkend auslegen, dass die Informationspflicht nur insoweit besteht, als die vorhandenen Ressourcen ausreichen. Im Unterschied zu Art. 18 Abs. 1 enthält Absatz 2 der Vorschrift jeweils einen Möglichkeitsvorbehalt für die Verpflichtung bei einer Verspätung etwa Mahlzeiten, die Unterbringung in einem Hotel oder die Beförderung von einem blockierten Zug zum Bahnhof kostenlos anzubieten. Für eine Übertragung des Möglichkeitsvorbehalts auf die Informationsverpflichtung nach Absatz 1 besteht kein Raum, weil eine Regelungslücke nicht besteht. Vielmehr ist der vom VG angenommene Gegenschluss, dass die Möglichkeitsvorbehalte in Art. 18 Abs. 2 der Verordnung nicht auf Art. 18 Abs. 1 der Verordnung anwendbar sind, angezeigt. Ein „Vorbehalt der vorhandenen Ressourcen“ würde zudem dazu führen, dass die Klägerin an Stationen, an denen bislang aktiv keine Information über Verspätungen möglich ist, auch zukünftig nicht zu informieren hätte. Das liefe den in den Erwägungsgründen genannten Zielen eines hohen Verbraucherschutzniveaus und des Schutzes der Nutzerrechte der Fahrgäste zuwider.

Auch aus dem Erwägungsgrund Nr. 5 der Fahrgastrechte-Verordnung folgt nicht, dass an gering frequentierten Stationen keine Unterrichtung über Zugverspätungen mittels technischer Vorkehrungen zu erfolgen hat. Danach werden ausführlichere Anforderungen für die Bereitstellung von Reiseinformationen in den Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) nach der Richtlinie 2001/16/EG vom 19.3.2001 über die Interoperabilität des konventionellen Eisenbahnsystems festgelegt. Die TSI sind technische Vorschriften, die von der Europäischen Kommission für den europaweit interoperablen Eisenbahnverkehr festgelegt werden. Mit ihnen werden die Eigenschaften bestimmt, die die Teilsysteme der Eisenbahnen aufweisen müssen, um ein durchgängig zu betreibendes Eisenbahnsystem zu erhalten. Diese Teilsysteme umfassen: Infrastruktur, Energie, Fahrzeuge, Zugsteuerung, Zugsicherung und Signalgebung, Wartung und Betrieb (http://de.wikipedia.org/wiki/Technische_Spezifikationen_f%C3%BCr_die_Interoperabilit%C3%A4t). Die Klägerin leitet daraus ab, dass sich Vorgaben für die Infrastruktur, sofern sie nicht in der Verordnung (EG) 1371/2007 benannt sind, aus den TSI ergäben. Hierzu gehöre auch die Ausstattung von Bahnhöfen und Haltepunkten mit Dynamischen Schriftanzeigen. Diese Argumentation überzeugt indes nicht. Dabei kann unerörtert bleiben, ob, wie die Beklagte geltend macht, die TSI auf Strecken im ländlichen Bereich anwendbar sind und insbesondere ob die hier in Rede stehenden wenig frequentierten Bahnhöfe ausschließlich an solchen Strecken liegen. Jedenfalls bezieht sich der Erwägungsgrund Nr. 5 auf die Bereitstellung von Reiseinformationen, die in der Fahrgastrechte-Verordnung in Art. 8 (Reiseinformationen) und Art. 10 (Reiseinformations- und Buchungssysteme) behandelt werden. Demgemäß werden die TSI in Art. 10 Abs. 2 bis 4 der Verordnung als maßgeblicher Wert bestimmt. Dabei geht es unter anderem darum, wie Eisenbahninfrastrukturunternehmen und Eisenbahnverkehrsunternehmen untereinander automatisiert Informationen austauschen. Die Beklagte weist daher zutreffend darauf hin, dass es um internationale Reiseplanung und Fahrkartenverkauf gehe, aber nicht um lokale Verspätungsinformationen. Auch die Verordnung (EU) Nr. 454/2011 vom 5.5.2011 über die TSI zum Teilsystem „Telematikanwendungen für den Personenverkehr“ des transeuropäischen Eisenbahnsystems ändert an der Anwendbarkeit und der Auslegung von Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 nichts. Die Klägerin weist insbesondere

auf den Erwägungsgrund Nr. 5 der Verordnung (EU) Nr. 454/2011 hin. Danach ist es Zweck dieser TSI, Verfahren und Schnittstellen zwischen allen Akteuren festzulegen, um die Fahrgäste mithilfe allgemein verfügbarer Technik mit Informationen und Fahrkarten zu versorgen. Dazu sollte auch der Informationsaustausch für folgende Bereiche gehören: Systeme für die Information der Fahrgäste vor und während der Reise etc. Des Weiteren heißt es unter 4.2.12. (Information in Bahnhöfen) unter Absatz 2, dass die Bestimmungen nur bei der Erneuerung, umfassenden Modernisierung oder Neuinstallation der Lautsprecheranlage und/oder Anzeigesysteme gelten. Deshalb sei, so führt die Klägerin im Weiteren aus, ein Wertungswiderspruch festzustellen, wenn unionsrechtliche Spezialregelungen zur Thematik Ausstattung von Bahnhöfen bestünden, andererseits aus einer Vorschrift zur Unterrichtung von Fahrgästen mittelbar eine erheblich weitergehende allgemeine Ausrüstungsverpflichtung abgeleitet werde. Dagegen spricht aber, dass die Verordnung (EU) Nr. 454/2011 den in Rede stehenden Anwendungsbereich der Fahrgastrechte-Verordnung nicht einschränkt. Die unionsrechtlichen Verordnungen regeln unterschiedliche Bereiche. Die Verordnung (EU) Nr. 454/2011 zielt auf die Erstellung von TSI für jedes Teilsystem (Unterteilungen des Eisenbahnsystems, vgl. Art. 2 lit. e) der Richtlinie 2008/57/EG) ab. Die Fahrgastrechte-Verordnung will demgegenüber die Nutzerrechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr schützen und die Qualität und Effektivität der Schienenpersonenverkehrsdienste verbessern, um dazu beizutragen, den Verkehrsanteil der Eisenbahnen im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern zu erhöhen (Erwägungsgrund Nr. 1). Deshalb heißt es auch im Erwägungsgrund Nr. 7 der Verordnung (EU) Nr. 454/2011, dass die Bestimmungen dieser TSI Entscheidungen, die die Mitgliedstaaten nach Art. 2 der Fahrgastrechte-Verordnung treffen, nicht vorgereifen. Dort werden zwar Ausnahmen von der Anwendung der Fahrgastrechte-Verordnung ermöglicht. Der Gegenschluss, dass andererseits die Bestimmungen über TSI in der Verordnung (EU) Nr. 454/2011 einen Anwendungsvorrang gegenüber den Bestimmungen der Fahrgastrechte-Verordnung hätten, ist jedoch nicht zulässig. Vielmehr weist der Erwägungsgrund Nr. 7 der Verordnung (EU) Nr. 454/2011 darauf hin, dass diese Verordnung sogar hinsichtlich des Anwendungsausschlusses der Fahrgastrechte-Verordnung keine vorgegreiflichen Regelungen enthält.

Die Ermessensentscheidung der Beklagten gemäß § 5a Abs. 2 AEG weist keine rechtlich beachtlichen Fehler auf. Dass die Beklagte nicht auch Stationen, die nur von einem Eisenbahnverkehrsunternehmen bedient werden, zur Bereitstellung der verfügbaren Informationen verpflichtet hat, begegnet entgegen der Auffassung der Klägerin keinen rechtlichen Bedenken. Die Beklagte hat erkannt, dass Art. 18 Abs. 1 der Fahrgastrechte-Verordnung sowohl Bahnhofsbetreiber als auch Eisenbahnunternehmen zur Informationserteilung verpflichtet. Mit der Begründung, dass es der Klägerin als Eigentümerin und Betreiberin der Bahnhöfe leichter möglich sei, den Informationspflichten nachzukommen, weil sie zur Informationserteilung niemanden um Erlaubnis ersuchen müsse, hat die Beklagte die Klägerin als Ordnungspflichtige bestimmt. Damit hat die Beklagte einen sachlichen Grund für die Auswahl des Ordnungspflichtigen gewählt. Der von ihr betonte Gedanke einer Steigerung der Effizienz der Gefahrenabwehrmaßnahme trägt die Störerauswahl. Es wäre zudem eine überzogene Verpflichtung der Beklagten, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob der Bahnhofsbetreiber oder ein Eisenbahnunternehmen ordnungspflichtig ist. Die insoweit praktizierte Generalisierung durch die Beklagte begegnet deshalb keinen rechtlichen Bedenken. Entgegen der Auffassung der Klägerin liegt kein Verstoß gegen die Vorgabe des § 24 Abs. 2 VwVfG vor, wonach die Behörde alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen hat. Diese Vorschrift besagt aber nichts darüber aus, ob eine typisierende Arbeitsweise der Behörde im Einzelfall erlaubt ist, sondern setzt die gesetzliche Ermächtigung, typisierend oder individuell zu arbeiten, voraus.

Vgl. Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage 2014, § 24 Rn. 65; Schenk, in: Obermeyer/Funke-Kaiser, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Auflage 2014, § 24 Rn. 65, 85; a. A. Ritgen, in: Knack/Hennecke, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2010, § 24 Rn. 24.

Es bedurfte daher nicht der streckenbezogenen Untersuchung für jeden Einzelfall, ob eine Inanspruchnahme des Bahnhofsbetreibers oder des Eisenbahnun-

ternehmens zweckmäßiger und effizienter wäre. Der von der Beklagten gewählte übergeordnete Aspekt einer effizienten Fahrgastinformation bestimmt und beschränkt gleichzeitig die anzustellenden Ermittlungen. Die Annahme der Beklagten, dass Zuglaufinformationen in jedem Fall über bestimmte Messpunkte im Netz dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen DB Netz AG zur Verfügung stünden, ist vertretbar und wird von der Klägerin nicht weiter infrage gestellt. Dass auf sog. Schwachlaststrecken ggf. weniger automatisierte Systeme der Zuglaufüberwachung zu Verfügung stünden, spricht nicht gegen die Ordnungspflicht der Klägerin. Sowohl die Klägerin als auch das Eisenbahnverkehrsunternehmen sind dann von dem gleichen Mangel an Informationen betroffen.

Soweit die Klägerin die Berücksichtigung einer „Bagatellgrenze“ von 50 Reisenden und weniger pro Tag verlangt und damit auch Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme geltend macht, folgt ihr der Senat nicht. Das mit diesem Vortrag zugleich angesprochene Absehen von einem Einschreiten bei kleinen Stationen der Klägerin als Folge des Opportunitätsprinzips im Rahmen des Gefahrenabwehrrechts verfängt nicht. Unabhängig davon, ob der geltend gemachte Spielraum der Beklagten angesichts der Anwendung von Unionsrecht überhaupt besteht, liegen jedenfalls keine Umstände für ein Absehen von der Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens bei kleinen Stationen und für eine unverhältnismäßige Maßnahme vor. Der wesentliche Gesichtspunkt der Stärkung der Fahrgastrechte rechtfertigt auch die Unterrichtung der Fahrgäste über Verspätungen, die in kleinen Stationen zusteigen wollen. Dass die Unterrichtung der Fahrgäste mit für die Klägerin unzumutbarem Aufwand verbunden ist, hat sie nicht schlüssig dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. Nach ihrem Vorbringen in der mündlichen Verhandlung belaufen sich die Kosten für die Anschaffung eines Dynamischen Schriftanzeigers auf ca. 1.700,00 Euro bei einem Montagepreis von ca. 4.000,00 bis 6.000,00 Euro. Nur ausnahmsweise sind die Kosten nach Angaben der Klägerin deutlich höher, wenn es etwa an einem Stromanschluss fehlt. Dieser finanzielle Aufwand ist für die Klägerin, die nach eigenen Angaben in der mündlichen Verhandlung noch 300 Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern auszustatten hat, keine unvertretbar aufwendige Verpflichtung, auch wenn das Fahrgastaufkommen gering ist. Denn der Informationsbedarf des Fahrgasts

ist bei wenig frequentierten Bahnhöfen nicht geringer als bei großen Stationen. Im Gegenteil dürfte an kleinen Stationen das Informationsbedürfnis des Fahrgasts mangels anderer Verbindungsalternativen regelmäßig größer sein. Schließlich hat die Beklagte die Nutzung stark oder gering frequentierter Stationen dadurch berücksichtigt, dass sie eine längere Umsetzungsfrist für kleinere Stationen vorsieht.

2. Das angedrohte Zwangsgeld ist rechtswidrig, soweit es von 2.000,00 Euro auf 5.000,00 Euro erhöht worden ist. Zunächst hatte die Beklagte mit der ursprünglichen Zwangsgeldandrohung 2.000,00 Euro je nicht ausgestatteter Station bestimmt. Die Erhöhung auf nunmehr 5.000,00 Euro je nicht ausgestatteter Station hat die Beklagte mit der Begründung vorgenommen, dass die Beugewirkung bei dem zunächst angedrohten Zwangsgeld i. H. v. 2.000,00 Euro als nicht ausreichend erscheine. Dies stellt aber keine tragfähige, nachvollziehbare und sachliche Erwägung dar, um die Erhöhung des Zwangsgelds um das eineinhalbfache zu begründen. Dass die Klägerin den Verpflichtungen des angefochtenen Bescheids bei einem angedrohten Zwangsgeld von 2.000,00 Euro nicht nachkommen werde, ist noch nicht einmal durch hinreichende Anhaltspunkte dargetan. Damit ist die Erhöhung des Zwangsgelds unverhältnismäßig. Auch die mit der Berufungserwiderung angeführte Begründung, eine auf Arbeitsebene bereits gefundene einvernehmliche Lösung sei letztlich am Veto des Vorstands der Klägerin gescheitert, zeigt nicht den Willen der Klägerin auf, den Verpflichtungen des Bescheids bei einem Zwangsgeld von 2.000,00 Euro nicht nachzukommen. Insbesondere hat sich die Klägerin nicht beharrlich geweigert, den Verpflichtungen des angefochtenen Bescheids nachzukommen. Dass sie gegen den Bescheid Widerspruch eingelegt hat, genügt insoweit nicht. Im Übrigen bestehen keine Bedenken gegen die ursprünglich bestimmte Höhe des angedrohten Zwangsgelds von 2.000,00 Euro.