

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Eisenbahnrecht

Fachpresse: ja

Sachgebietsergänzung:

Eisenbahnaufsichtsrechtliche Anordnung

Rechtsquelle/n:

AEG § 5 Abs. 1 Nr. 2, § 5a Abs. 2

Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 Art. 2 Abs. 4, Art. 18 Abs. 1

Richtlinie 2008/57/EG Art. 1, 5

Verordnung (EU) Nr. 454/2011

Titelzeile:

Informationspflicht des Bahnhofsbetreibers bei Verspätungen

Stichworte:

Eisenbahnaufsicht; Fahrgastrechte; Information bei Verspätungen; Bahnhofsbetreiber; "aktive" Informationspflicht; Möglichkeitsvorbehalt; technische Einrichtungen; Dynamischer Schriftanzeiger; Ausstattungsverpflichtung; Technische Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI); Ermessen; Störerauswahl; Verhältnismäßigkeit; Verfahrensrügen; rechtliches Gehör; Überzeugungsgrundsatz.

Leitsatz:

Die in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 geregelte Verpflichtung des Bahnhofsbetreibers zur Information der Fahrgäste bei Verspätungen steht nicht unter dem Vorbehalt, dass Informationen nur dann aktiv weitergegeben werden müssen, wenn an der betreffenden Station die technischen oder personellen Voraussetzungen hierfür vorliegen.

Urteil des 6. Senats vom 9. September 2015 - BVerwG 6 C 28.14

I. VG Köln vom 18. Januar 2013

Az: VG 18 K 4907/11

II. OVG Münster vom 16. Mai 2014

Az: OVG 16 A 494/13



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 28.14
OVG 16 A 494/13

Verkündet
am 9. September 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 9. September 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn
und Prof. Dr. Hecker

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Obergerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 2014 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin betreibt ungefähr 5 500 Bahnhöfe und Haltepunkte. Im Jahr 2010 stellte das Eisenbahn-Bundesamt fest, dass nicht an allen Stationen Zugzielanzeiger, Lautsprecheranlagen oder sonstige Einrichtungen zur Information der Fahrgäste über Verspätungen bei der Abfahrt oder Ankunft vorhanden waren. Nachdem sich die Beteiligten zunächst auf Eckpunkte zur schrittweisen Ausstattung der Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern verständigt hatten, änderte die Klägerin diese Eckpunkte in der Folgezeit ab und stellte die Planungen unter Finanzierungsvorbehalt.
- 2 Durch Bescheid vom 26. November 2010 verpflichtete das Eisenbahn-Bundesamt die Klägerin unter anderem, ihre Stationen schnellstmöglich mit Dynamischen Schriftanzeigern auszustatten, und zwar die Stationen mit mehr als 300 Reisenden pro Tag spätestens bis zum 31. Dezember 2011 (Ziffer 1 des Tenors), die Stationen mit mehr als 100 und bis zu 300 Reisenden pro Tag spätestens bis zum 31. Dezember 2012 (Ziffer 2) und die Stationen mit 100 oder weniger Reisenden pro Tag spätestens bis zum 31. Dezember 2015 (Ziffer 3). Die Verpflichtungen gelten nach dem Bescheid nicht, wenn die jeweilige Station

mit einem anderen technischen Kommunikationsmedium, wie beispielsweise einer funktionstüchtigen Lautsprecheranlage, ausgerüstet ist, die es gestattet, Reisende aktiv über eventuelle Verspätungen und Zugausfälle zu unterrichten. Für den Fall, dass die Klägerin eine Station nicht innerhalb der vorgegebenen Fristen mit Dynamischen Schriftanzeigern ausstattet, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 2 000,00 € je nicht fristgerecht ausgestatteter Station, insgesamt jedoch höchstens 500 000,00 € angedroht (Ziffer 5). Die Kosten des Verfahrens wurden der Klägerin auferlegt (Ziffer 7).

- 3 Zur Begründung führte das Eisenbahn-Bundesamt im Wesentlichen aus: Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Fahrgastrechte-Verordnung) verpflichtete die Klägerin, die Reisenden "proaktiv" über Verspätungen zu unterrichten; es genüge nicht, lediglich auf Anfrage nach dem Verbleib des Zuges Informationen weiterzugeben. Die Klägerin sei die richtige Adressatin der Anordnung. Als Eigentümerin und Betreiberin der Bahnhöfe sei es ihr leichter als dem Eisenbahnverkehrsunternehmen möglich, den Verpflichtungen zu entsprechen. Ein milderes Mittel als die Ausstattung der Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern sei nicht ersichtlich; im Übrigen könne die Klägerin gleich wirksame Austauschmittel zur Information benennen. Die Verpflichtungen seien verhältnismäßig, da sie zeitlich gestaffelt und an die Zahl der Reisenden pro Tag und je Station geknüpft seien.
- 4 Die Klägerin erhob Widerspruch, den sie auf die Ziffern 1, 3, 5 und 7 des Bescheids beschränkte.
- 5 Mit Widerspruchsbescheid vom 2. August 2011 änderte das Eisenbahn-Bundesamt den Ausgangsbescheid vom 26. November 2010 hinsichtlich der Ziffern 1, 3, 5 und 7 ab. Die Frist, innerhalb derer die Klägerin ihre Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern spätestens auszustatten habe, wurde für Stationen mit mehr als 300 Reisenden pro Tag auf 18 Monate nach Bestandskraft des Bescheids und für Stationen mit 100 oder weniger Reisenden pro Tag auf 48 Monate nach Bestandskraft des Bescheids festgesetzt. Die Verpflichtungen gelten nunmehr auch dann nicht, wenn durch andere gleich geeignete organisa-

torische Maßnahmen, wie beispielsweise örtliches Personal, nachweislich sichergestellt wird, dass Reisende aktiv über eventuelle Verspätungen und Zugausfälle informiert werden, sobald diese Informationen zur Verfügung stehen. Für den Fall der Nichterfüllung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 5 000,00 € je nicht ausgestattete Station, insgesamt höchstens 500 000,00 € angedroht. Für die Durchführung des Ausgangsverfahrens und des Widerspruchsverfahrens setzte das Eisenbahn-Bundesamt jeweils Kosten in Höhe von 775,00 € fest.

- 6 Durch Urteil vom 18. Januar 2013 hat das Verwaltungsgericht die Klage der Klägerin abgewiesen. Auf die Berufung der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts durch Urteil vom 16. Mai 2014 teilweise geändert und Ziffer 5 des Bescheids der Beklagten vom 26. November 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 2. August 2011 insoweit aufgehoben, als ein Zwangsgeld von mehr als 2 000,00 € angedroht worden ist. Im Übrigen hat es die Berufung zurückgewiesen. Nach § 5a Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) könne das Eisenbahn-Bundesamt die Maßnahmen treffen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und zur Verhütung künftiger Verstöße gegen die in § 5 Abs. 1 genannten Vorschriften erforderlich sind. Soweit an bestimmten Stationen weder technische Kommunikationsmittel noch Personal die Fahrgäste über Verspätungen unterrichteten, verstoße die Klägerin gegen Art. 18 Abs. 1 der in § 5 Abs. 1 Nr. 2 AEG genannten Verordnung (EG) Nr. 1371/2007. Aus dieser Regelung folge eine aktive Informationspflicht. Diese Verpflichtung entstehe nicht erst dann, wenn an der Station technische Möglichkeiten oder Personal zur Verfügung stünden, um die an anderer Stelle im Unternehmen vorhandenen Informationen aufzunehmen. Ein Vorbehalt der vorhandenen Ressourcen würde dazu führen, dass die Klägerin an Stationen, an denen bislang aktiv keine Information über Verspätungen möglich sei, auch zukünftig nicht zu informieren hätte. Dies liefere den in den Erwägungsgründen genannten Zielen eines hohen Verbraucherschutzniveaus und des Schutzes der Nutzerrechte der Fahrgäste zuwider. Die Vorgaben für die Infrastruktur, die sich aus den Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) nach der Richtlinie 2001/16/EG und der Verordnung (EU) Nr. 454/2011 ergäben, schränkten den Anwendungsbereich des Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 nicht ein, sondern regelten einen unterschiedlichen

Bereich. Die Ermessensentscheidung der Beklagten sei nicht zu beanstanden. Für die Auswahl der Klägerin als Ordnungspflichtiger habe die Beklagte einen sachlichen Grund benannt. Gegen die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme bestünden keine Bedenken. Die Beklagte müsse nicht bei kleinen Stationen von einem Einschreiten absehen. Der Gesichtspunkt der Stärkung der Fahrgastrechte rechtfertige auch die Unterrichtung derjenigen Fahrgäste über Verspätungen, die in kleinen Stationen zusteigen wollten. Dass dies für die Klägerin mit einem unzumutbarem Aufwand verbunden sei, habe sie nicht schlüssig dargelegt und sei auch nicht ersichtlich. Nach ihrem Vorbringen beliefen sich die Kosten für die Anschaffung eines Dynamischen Schriftanzeigers auf ca. 1 700,00 € bei einem Montagepreis von ca. 4 000,00 bis 6 000,00 €. Nur ausnahmsweise seien die Kosten deutlich höher, wenn es etwa an einem Stromanschluss fehle. Dieser finanzielle Aufwand sei für die Klägerin, die nach eigenen Angaben noch 300 Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern auszustatten habe, auch bei geringem Fahrgastaufkommen nicht unvertretbar. Schließlich sehe die Beklagte eine längere Umsetzungsfrist für kleinere Stationen vor. Rechtswidrig sei indes das angedrohte Zwangsgeld, soweit es ohne tragfähige Begründung von 2 000,00 € auf 5 000,00 € je nicht ausgestatteter Station erhöht worden sei. Gegen die ursprünglich bestimmte Höhe des angedrohten Zwangsgelds und die Kostenentscheidungen bestünden keine rechtlichen Bedenken.

- 7 Gegen dieses Urteil hat die Klägerin die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend: Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 verlange nicht die Ausstattung sämtlicher Stationen im deutschen Eisenbahnnetz mit technischen Kommunikationsmedien. Mit dem Aufbau und dem Regelungskonzept der Verordnung wäre es unvereinbar, in eine schlichte Verhaltenspflicht wie die Pflicht zur Information über Zugverspätungen eine indirekte Investitions- und Ausstattungsverpflichtung hineinzulesen. Wie Art. 10 der Verordnung belege, habe der Verordnungsgeber dort, wo er solche Verpflichtungen vorsehe, die Umsetzung einem speziellen Regelungsregime überlassen. Durch den "sobald"-Vorbehalt in Art. 18 Abs.1 der Verordnung komme zum Ausdruck, dass die Informationspflicht nicht bestehe, wenn die Information nicht vorhanden sei oder nicht über-

mittelt werden könne. Werde entgegen Wortlaut und Systematik der Verordnung eine Investitionsverpflichtung angenommen, sei deren Erfüllung unzumutbar, soweit sehr kleine oder solche Stationen betroffen seien, bei denen zum Beispiel mangels Stromanschlusses ein unverhältnismäßiger Investitionsaufwand bestehe. Soweit das Berufungsgericht der Klägerin vorhalte, sie habe nicht schlüssig dargelegt, dass solche Investitionen mit unzumutbarem Aufwand verbunden wären, übergehe es ihren detaillierten Vortrag in der Berufungsbeurteilung und den mündlichen Verhandlungen in den Vorinstanzen. Das Oberverwaltungsgericht verkenne zudem das Verhältnis und den Regelungsgehalt der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 einerseits und der Vorschriften über die Interoperabilität des konventionellen Eisenbahnsystems sowie die zu dessen Herstellung notwendigen Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) andererseits. Die Fahrgastinformation an Bahnhöfen sei Gegenstand der Verordnung (EU) Nr. 454/2011 der Kommission. Diese Vorgaben betreffen indes nur das "Was" und "Wie" der Bereitstellung von Fahrgastinformationen im Fall der Erneuerung, umfassenden Modernisierung oder Neuinstallation von Informationssystemen. Enthielten schon die für die Eisenbahninfrastruktur geltenden Normen keine Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen eine Informationsinfrastruktur zu schaffen sei, dann könnten auch andere Normen Bahnhofsbetreiber nur dann hierzu verpflichten, wenn dies - anders als in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 - ausdrücklich angeordnet werde. Da sich die Beklagte keine Rechenschaft darüber abgelegt habe, mit welchem Aufwand die Ausrüstung kleinster Stationen verbunden sein könne, liege ein Ermessensausfall vor.

8 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 2014 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. Januar 2013 zu ändern und die Ziffern 1, 3, 5 und 7 des Bescheids des Eisenbahn-Bundesamtes vom 26. November 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Eisenbahn-Bundesamtes vom 2. August 2011 in vollem Umfang aufzuheben.

9 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

10 Sie verteidigt das angegriffene Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

II

11 Die Revision der Klägerin ist unbegründet und daher zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Soweit das Oberverwaltungsgericht die Berufung der Klägerin gegen das klageabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts zurückgewiesen hat, verstößt das angefochtene Urteil nicht gegen revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO).

12 1. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen revisibles Recht angenommen, dass die Anordnungen unter Ziffer 1 und 3 des Bescheids vom 26. November 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 2. August 2011 rechtmäßig sind. Hierdurch hat das Eisenbahn-Bundesamt die Klägerin verpflichtet, ihre Stationen innerhalb bestimmter, jeweils von der Zahl der Reisenden abhängiger Fristen mit Dynamischen Schriftanzeigern auszustatten, soweit sie nicht durch andere gleich geeignete technische Mittel, beispielsweise eine funktionstüchtige Lautsprecheranlage, oder andere organisatorische Maßnahmen, beispielsweise örtliches Personal, sicherstellt, dass Reisende aktiv über Verspätungen oder den Ausfall von Zügen unterrichtet werden können, sobald diese Informationen zur Verfügung stehen.

13 Rechtsgrundlage für die Auferlegung der Verpflichtung zur Ausstattung der Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern oder anderweitiger Sicherstellung einer aktiven Information ist § 5a Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) in der zum Zeitpunkt der angefochtenen Behördenentscheidungen anwendbaren Fassung des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2497). Danach können die Eisenbahnaufsichtsbehörden in Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegenüber denjenigen, die durch die in § 5 Abs. 1 genannten Vorschriften verpflichtet werden, die Maßnahmen treffen, die zur Beseitigung festgestellter Ver-

stöße und zur Verhütung künftiger Verstöße gegen die in § 5 Abs. 1 genannten Vorschriften erforderlich sind. Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 AEG in der hier anwendbaren Fassung wird durch die Eisenbahnaufsicht auch die Beachtung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, soweit es Gegenstände dieses Gesetzes oder die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 betrifft, überwacht. Die Beklagte hat zu Recht einen Verstoß gegen Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 festgestellt (a)), zu dessen Beseitigung die angeordnete Verpflichtung der Klägerin zur Ausstattung ihrer Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern oder anderweitiger Sicherstellung einer aktiven Information der Fahrgäste über Verspätungen erforderlich ist (b)). Schließlich hat die Beklagte ihr Ermessen fehlerfrei ausgeübt (c)).

- 14 a) Das Eisenbahn-Bundesamt hat zu Recht einen Verstoß der Klägerin gegen Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (ABl. L 315 S. 14) festgestellt. Nach dieser Bestimmung sind bei einer Verspätung bei der Abfahrt oder der Ankunft die Fahrgäste durch das Eisenbahnunternehmen oder den Bahnhofsbetreiber über die Situation und die geschätzte Abfahrts- und Ankunftszeit zu unterrichten, sobald diese Informationen zur Verfügung stehen. Ein Verstoß gegen die Unterrichtungspflicht liegt entgegen der Auffassung der Klägerin bereits dann vor, wenn der Verpflichtete an einzelnen Stationen weder technische Kommunikationsmittel noch Personal vorhält, um die erforderlichen Informationen an die von der Verspätung betroffenen Fahrgäste weiterzugeben. Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 normiert eine aktive Informationspflicht der Eisenbahnunternehmen bzw. Bahnhofsbetreiber (aa)), die nicht unter dem Vorbehalt der vorhandenen Möglichkeiten steht (bb)).
- 15 aa) Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass aus Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 eine Pflicht zur "aktiven" Information über Verspätungen folgt. Dies ergibt sich bereits aus dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift und wird auch von der Klägerin im Grundsatz nicht in Frage gestellt. Die Formulierung, dass die Fahrgäste über Verspätungen "zu unterrichten" sind, bringt zum Ausdruck, dass die Initiative zur Übermittlung der betref-

fenden Informationen nicht von den Fahrgästen ausgeht, sondern von dem über die Information verfügenden Eisenbahnunternehmen oder Bahnhofsbetreiber. Dass der jeweils Verpflichtete die betroffenen Fahrgäste über Verspätungen unaufgefordert in Kenntnis zu setzen hat, wird durch systematische Erwägungen bestätigt. Denn die Verordnung enthält auch Bestimmungen wie Art. 8 Abs. 1 oder Art. 20 Abs. 1 und 2, wonach dem Fahrgast "auf Anfrage" bestimmte Informationen zu erteilen sind. Gerade der Vergleich der unterschiedlichen Formulierungen in Art. 8 Abs. 1 und Art. 20 der Verordnung einerseits und Art. 18 Abs. 1 oder auch Art. 8 Abs. 2 sowie Art. 29 Abs. 1 und 2 der Verordnung andererseits zeigt, dass dem Ordnungsgeber der Unterschied zwischen einer bloßen Auskunftspflicht und der Pflicht zur aktiven Information der Fahrgäste bewusst war. Nur die Annahme einer Pflicht zur "aktiven" Information über Verspätungen entspricht auch dem - sogleich noch näher zu erörternden - Sinn und Zweck der in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 geregelten Informationspflicht. Die durch den Ordnungsgeber erkennbar angestrebte Verbesserung der Information der Fahrgäste in Verspätungsfällen könnte nicht erreicht werden, wenn die verpflichteten Unternehmen derartige Informationen nicht aus eigener Initiative, sondern nur auf anlassbedingte Nachfrage der konkret betroffenen Fahrgäste erteilen müssten.

- 16 bb) Die in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 geregelte Informationspflicht steht entgegen der Auffassung der Klägerin nicht unter dem Vorbehalt, dass Informationen nur dann aktiv weitergegeben werden müssen, wenn an einer Station die technischen oder personellen Voraussetzungen hierfür vorliegen. Diese Frage lässt sich ohne die von der Klägerin angeregte Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung nach Art. 267 Abs. 3 AEUV entscheiden. Denn die richtige Anwendung des Unionsrechts ist aus den folgenden Erwägungen derart offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt.
- 17 (1) Dem Wortlaut des Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 ist kein Anhaltspunkt für die Annahme zu entnehmen, dass die Verpflichtung, Fahrgäste bei einer Verspätung bei der Abfahrt oder der Ankunft durch das Eisenbahnunternehmen oder den Bahnhofsbetreiber über die Situation und die

geschätzte Abfahrts- und Ankunftszeit zu unterrichten, entfällt, wenn die Weitergabe der Informationen nicht unter Nutzung ohnehin bestehender technischer Vorrichtungen oder vorhandenen Personals an den Stationen ohne Weiteres möglich ist. Soweit nach dem letzten Halbsatz der Vorschrift die Unterrichtung zu erfolgen hat, "sobald diese Informationen zur Verfügung stehen", folgt hieraus nicht die von der Klägerin angenommene Einschränkung ihrer Informationspflicht. Rechtliche Voraussetzung für das Entstehen der Unterrichtungspflicht ist lediglich, dass Informationen über eine Verspätung zur Verfügung stehen. Das Vorhandensein der für die Weitergabe dieser Informationen an die Fahrgäste erforderlichen Einrichtungen ist hingegen keine Tatbestandsvoraussetzung, sondern als notwendiger Bestandteil der Informationspflicht der Rechtsfolgenseite der Vorschrift zuzuordnen. Bezugspunkt der Formulierung ist die Kenntnis des verpflichteten Unternehmens. "Zur Verfügung" stehen die Informationen nicht erst dann, wenn sie an einem konkreten Bahnhof oder Haltepunkt an die Fahrgäste weitergegeben werden können, sondern bereits dann, wenn das Eisenbahnunternehmen oder der Bahnhofsbetreiber von ihnen Kenntnis erlangt. Aus dem mit "sobald" eingeleiteten Halbsatz folgt deshalb nicht nur keine Einschränkung der Verpflichtung zur Information der Fahrgäste über Verspätungen, sondern im Gegenteil sogar eine Verschärfung dieser Verpflichtung in zeitlicher Hinsicht. Denn die relevanten Informationen dürfen nicht erst zu einem von dem verpflichteten Unternehmen selbst gewählten Zeitpunkt weitergegeben werden, sondern die Weitergabe muss bereits zu dem Zeitpunkt ("sobald") erfolgen, in dem das Unternehmen selbst über die Informationen verfügt. Nur solche Informationen, die dem Eisenbahnunternehmen oder Bahnhofsbetreiber selbst (noch) nicht vorliegen, sind - naturgemäß - von der Pflicht zur unverzüglichen Weitergabe an die Fahrgäste ausgenommen.

- 18 (2) Die bereits nach dem Wortlaut des Art. 18 Abs. 1 der Fahrgastrechte-Verordnung zwingende Auslegung, dass die Verpflichtung der Eisenbahnunternehmen oder Bahnhofsbetreiber, Fahrgäste aktiv über Verspätungen zu informieren, nicht unter dem Vorbehalt steht, dass an den Stationen die erforderlichen technischen Vorrichtungen oder ausreichendes Personal zur Verfügung stehen, wird durch die innere Systematik des Art. 18 der Verordnung bestätigt. Denn Art. 18 Abs. 2 der Verordnung sieht für die dort geregelten Pflichten der-

artige "Möglichkeitsvorbehalte" ausdrücklich vor. Hieraus folgt im Umkehrschluss, dass die in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung geregelte Informationsverpflichtung gerade nicht nur nach Maßgabe der vorhandenen Ressourcen gilt. Anderenfalls hätte der Ordnungsgeber einen solchen Vorbehalt auch im Wortlaut des Absatzes 1 zum Ausdruck gebracht, der jedoch hierfür - wie ausgeführt - keinen Anhaltspunkt enthält. Die unterschiedliche Ausgestaltung der in den ersten beiden Absätzen des Art. 18 der Fahrgastrechte-Verordnung normierten Pflichten ist auch nicht etwa systemwidrig, sondern beruht erkennbar auf ihrer mangelnden Vergleichbarkeit. Denn die Möglichkeit des Angebots von Mahlzeiten und Erfrischungen (Art. 18 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung), der Unterbringung in einem Hotel oder einer anderweitigen Unterkunft (Art. 18 Abs. 2 Buchst. b) oder - bei Blockierung des Zuges auf der Strecke - der Beförderung vom Zug zum Bahnhof, zu einem alternativen Abfahrtsort oder zum Zielort des Verkehrsdienstes (Art. 18 Abs. 2 Buchst. c) hängt von Voraussetzungen ab, die das verpflichtete Eisenbahnunternehmen nicht immer und überall selbst gewährleisten kann, sondern in der Regel unter Nutzung der Angebote von Drittanbietern beschaffen muss (Gastronomie- und Beherbergungsbetriebe, Taxi- oder Busunternehmen). Die Einschränkung, dass Mahlzeiten und Erfrischungen im Zug oder im Bahnhof "verfügbar" bzw. "vernünftigerweise lieferbar" und die Unterbringung in einer Unterkunft oder die anderweitige Beförderung "praktisch durchführbar" sein müssen, ist daher schon deshalb geboten, weil die Erfüllung dieser Verpflichtungen in vielen Fällen mangels entsprechender Angebote von Drittanbietern objektiv unmöglich sein wird. Die Erfüllung der in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 geregelten Informationspflicht hängt hingegen lediglich von solchen technischen oder organisatorischen Voraussetzungen ab, die die jeweils verpflichteten Unternehmen innerhalb ihres eigenen Verantwortungsbereichs selbst schaffen können. Sie betrifft, wie die Beklagte zutreffend bemerkt hat, den Kern des Beförderungsvertrages und ist für den Fahrgast daher von elementarer Bedeutung.

- 19 (3) Schließlich würde es auch dem Sinn und Zweck der in Art. 18 Abs. 1 der Fahrgastrechte-Verordnung geregelten Informationspflicht zuwiderlaufen, wenn die dem verpflichteten Unternehmen vorliegenden Informationen über Verspätungen nur in den Fällen (aktiv) weitergegeben werden müssten, in denen

an einer Station die technischen oder personellen Voraussetzungen hierfür vorliegen.

- 20 Wie sich insbesondere aus den Erwägungsgründen 1 bis 3 ergibt, ist wesentliches Ziel der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 der Schutz der Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr unter Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus (vgl. EuGH, Urteil vom 26. September 2013 - C-509/11 - juris Rn. 51, 65). Als zu schützendes Recht der Nutzer von Eisenbahnverkehrsdiensten wird die Information über den Verkehrsdienst sowohl vor als auch während der Fahrt hervorgehoben; wann immer möglich, sind diese Informationen im Voraus und so schnell wie möglich bereitzustellen (Erwägungsgrund 4). An anderer Stelle wird das Ziel einer "bestmöglichen" Unterrichtung über Verspätungen hervorgehoben (Erwägungsgrund 10). Gegenstand der Verordnung sind nach Art. 1 Buchst. c insbesondere auch die Pflichten von Eisenbahnunternehmen gegenüber den Fahrgästen bei Verspätungen. Der durch den Ordnungsgeber damit erkennbar angestrebten Verbesserung der Information der Fahrgäste in Verspätungsfällen liefe es zuwider, wenn die Informationspflicht in allen Fällen entfielen, in denen die hierfür erforderlichen technischen Möglichkeiten nicht zur Verfügung stehen.
- 21 Wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, würde ein "Vorbehalt der vorhandenen Ressourcen" im Rahmen des Art. 18 Abs. 1 der Fahrgastrechte-Verordnung dazu führen, dass die Klägerin an Stationen, an denen bislang keine aktive Information der Fahrgäste über Verspätungen möglich ist, auch zukünftig nicht zu informieren bräuchte. Zudem wäre die Klägerin von ihrer Informationspflicht auch dann befreit, wenn vorhandene technische Einrichtungen - aus welchen Gründen auch immer - entfernt werden oder nicht mehr funktionsfähig sind. In welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt die in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 begründeten Fahrgastrechte verwirklicht werden, hinge letztlich von der freiwilligen Entscheidung des verpflichteten Unternehmens ab, Investitionen in die Errichtung oder Instandsetzung der erforderlichen technischen Anlagen zu tätigen. Ein derartiges Verständnis der Regelung trüge dem Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutz-

niveaus für die Rechte der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr offensichtlich nicht ausreichend Rechnung.

- 22 (4) Die Erwägungen der Revision rechtfertigen kein anderes Auslegungsergebnis.
- 23 (a) Entgegen der Auffassung der Klägerin kann die Annahme, Art. 18 Abs. 1 der Fahrgastrechte-Verordnung stehe unter einem Möglichkeitsvorbehalt, insbesondere nicht auf den Erwägungsgrund 4 der Verordnung gestützt werden. Zwar wird in Satz 2 dieses Erwägungsgrundes ausgeführt, dass Eisenbahnunternehmen und Fahrkartenverkäufer Informationen über den Verkehrsdienst "wann immer möglich" im Voraus und so schnell "wie möglich" bereitstellen sollten. Der hierdurch zum Ausdruck kommende Vorbehalt des Möglichen bezieht sich jedoch unter Berücksichtigung von Satz 1 des Erwägungsgrundes nicht auf das "Ob", sondern lediglich auf den Zeitpunkt der Informationserteilung. Diese soll, soweit dies möglich ist, "im Voraus", d.h. vor der Fahrt, und im Übrigen, also während der Fahrt, so schnell wie möglich erfolgen. Hierdurch wird aber in der Sache keine weitergehende Einschränkung zum Ausdruck gebracht als durch die in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung verwendeten Worte "sobald diese Informationen zur Verfügung stehen".
- 24 (b) Ein Vorbehalt vorhandener Ressourcen für die Bereitstellung der nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 geforderten Fahrgastinformationen lässt sich auch nicht aus dem Erwägungsgrund 5 der Verordnung ableiten, wonach ausführlichere Anforderungen für die Bereitstellung von Reiseinformationen in den Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) nach der Richtlinie 2001/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die Interoperabilität des konventionellen Eisenbahnsystems festgelegt werden.
- 25 Dieser Verweis auf die TSI "für die Bereitstellung von Reiseinformationen" betrifft nicht die in Art. 18 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 geregelte Hilfeleistung bei Verspätungen, sondern bezieht sich auf die in Art. 8 in Verbindung mit Anhang II Teil I und II dieser Verordnung geregelten "Reiseinformationen",

welche die Eisenbahnunternehmen und die Fahrkartenverkäufer, die für ein oder mehrere Eisenbahnunternehmen Beförderungsverträge anbieten, dem Fahrgast mindestens erteilen müssen. Hieran anknüpfend sieht Art. 10 der Verordnung vor, dass die Eisenbahnunternehmen und die Fahrkartenverkäufer zur Erteilung von Informationen und zur Ausgabe von Fahrkarten das rechnergestützte Informations- und Buchungssystem für den Eisenbahnverkehr nutzen, welches nach Art. 3 Nr. 14 der Verordnung Informationen über alle von Eisenbahnunternehmen angebotenen Eisenbahnverkehrsdienste enthält und gemäß Art. 10 Abs. 4 der Verordnung an die in den TSI dargelegten Erfordernissen anzupassen ist. Wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, geht es hierbei um den automatisierten Austausch von Informationen, die die internationale Reiseplanung und den Fahrkartenverkauf betreffen, zwischen Eisenbahnunternehmen. Die Pflicht zur Unterrichtung der Fahrgäste über eine Verspätung bei der Abfahrt oder der Ankunft wird hierdurch nicht berührt.

- 26 Unabhängig davon sind die im Erwägungsgrund 5 erwähnten TSI für die Auslegung des Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 inhaltlich und systematisch unergiebig. Die Klägerin trägt selbst vor, dass die hier maßgebliche Verordnung (EU) Nr. 454/2011 der Kommission vom 5. Mai 2011 über die Technische Spezifikation für die Interoperabilität zum Teilsystem "Telematikanwendungen für den Personenverkehr" des transeuropäischen Eisenbahnsystems (ABl. L 123 S. 11) keine Verpflichtung zur Schaffung einer technischen Infrastruktur zur aktiven Information der Fahrgäste an Bahnhöfen regelt. In Erwägungsgrund 5 dieser Verordnung wird als Zweck dieser TSI angegeben, Verfahren und Schnittstellen zwischen allen Akteuren festzulegen, um die Fahrgäste mit Hilfe allgemein verfügbarer Technik mit Informationen und Fahrkarten zu versorgen. Nr. 4.2.12. der TSI regelt die "Information in Bahnhöfen". In diesem Zusammenhang wird ausgeführt, dass dieser "Eckwert" die Modalitäten der Bereitstellung von Zuglaufinformationen für die Fahrgäste durch den Bahnhofsbetreiber bestimmt. Die Bestimmungen gelten nur bei einer Erneuerung, umfassenden Modernisierung oder Neuinstallation der Lautsprecheranlage und/oder Anzeigesysteme; sie gelten mindestens für Bahnhöfe, in denen internationale Züge halten. Soweit gemäß Nr. 4.2.12.1. der TSI die "Fahrgastinformation im Bahnhof durch den Bahnhofsbetreiber" auch Zuginformationen zu "Planabweichun-

gen" umfasst, zu denen u.a. "wesentliche Verspätungen" gehören, handelt es sich um eine der Modalitäten der Bereitstellung von Informationen für die Fahrgäste durch den Bahnhofsbetreiber, denen im Fall der Erneuerung, umfassenden Modernisierung oder Neuinstallation der Lautsprecheranlage oder Anzeigesysteme Rechnung zu tragen ist. Wie die Klägerin zutreffend ausführt, enthalten die TSI damit ausschließlich Vorgaben für das "Was" und "Wie" der Bereitstellung von Fahrgastinformation im Fall der Erneuerung, umfassenden Modernisierung oder Neuinstallation von Informationssystemen, regeln jedoch nicht, ob und unter welchen Voraussetzungen der Bahnhofsbetreiber zur Erneuerung, Modernisierung oder Neuinstallation verpflichtet ist.

- 27 Der Umstand, dass die in der Verordnung (EU) Nr. 454/2011 festgelegten TSI keine Regelungen zum "Ob" der Bereitstellung von Fahrgastinformation enthalten, schließt entgegen der Auffassung der Klägerin nicht aus, dass sich derartige Verpflichtungen aus anderen Normen des Unionsrechts ergeben. Denn der Regelungsgegenstand der Verordnung (EU) Nr. 454/2011 wird durch deren Rechtsgrundlage, die Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft (ABl. L 191 S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/106/EU der Kommission vom 5. Dezember 2014, ABl. L 355 S. 42), von vornherein auf technische Harmonisierungsmaßnahmen beschränkt. Die genannte Richtlinie legt - ebenso wie in der Sache zuvor die inzwischen aufgehobene Richtlinie 2001/16/EG, auf die in Erwägungsgrund 5 der Fahrgastrechte-Verordnung noch Bezug genommen wird - die Bedingungen fest, die für die Verwirklichung der Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft erfüllt sein müssen (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2008/57/EG). Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2008/57/EG wird für jedes Teilsystem eine TSI erstellt. Das Teilsystem "Telematikanwendungen" umfasst gemäß Anhang II Nr. 2.6. Buchst. a) der Richtlinie 2008/57/EG unter anderem Systeme zur Information der Fahrgäste vor und während der Fahrt. Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2008/57/EG schreibt vor, dass die Teilsysteme im Einklang mit dieser Richtlinie mit den zum Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme, ihrer Erneuerung oder ihrer Umrüstung geltenden TSI übereinstimmen müssen und diese Übereinstimmung während der Verwendung jedes Teilsystems ständig aufrechtzuerhalten ist. Aus

diesen Vorgaben folgt, dass der sachliche Anwendungsbereich der TSI erst auf der Umsetzungsebene beginnt. Er umfasst nicht die vorgelagerte Entscheidung, ob ein Teilsystem neu in Betrieb genommen, erneuert oder umgerüstet wird. Die Geltung der TSI setzt mit anderen Worten voraus, dass ein Bahnhofsbetreiber oder ein sonstiger Verpflichteter entweder freiwillig oder aber aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung, die sich aus anderen Rechtsnormen ergibt, Lautsprecheranlagen oder Anzeigesysteme erneuert, umfassend modernisiert oder neu installiert. Um eine solche Rechtsnorm handelt es sich bei Art. 18 Abs. 1 der Fahrgastrechte-Verordnung, sofern sich das verpflichtete Unternehmen nicht dazu entschließt, seine Verpflichtung zur unverzüglichen Information über Verspätungen allein durch organisatorische Maßnahmen wie insbesondere den örtlichen Einsatz von Personal zu erfüllen.

- 28 (c) Der Annahme, dass aus Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 eine Verpflichtung zur Schaffung einer technischen Infrastruktur zur aktiven Information der Fahrgäste folgt, lässt sich schließlich auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, dass diese Vorschrift weder Bestandsschutz noch Übergangsfristen regelt und sich insoweit von anderen eisenbahnrechtlichen Regelwerken unterscheidet, die Investitionsverpflichtungen vorsähen. Abgesehen von der mit zwei Jahren ohnehin auffallend großzügig bemessenen Frist zwischen der Veröffentlichung der Verordnung im Amtsblatt der Europäischen Union und ihrem Inkrafttreten (vgl. Art. 37 der Verordnung) ermächtigt Art. 2 Abs. 4 der Verordnung die Mitgliedstaaten, in transparenter und nicht diskriminierender Weise für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren, der zweimal um höchstens fünf Jahre verlängert werden kann, eine Ausnahme von der Anwendung der meisten Bestimmungen der Verordnung auf inländische Schienenpersonenverkehrsdienste zu gewähren. Der Verordnungsgeber ist erkennbar davon ausgegangen, dass neben dieser zeitlich begrenzten Möglichkeit, unter anderem auch von der Informationspflicht nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Ausnahmen zu gewähren, weitere Übergangsbestimmungen entbehrlich sind. Von der ihm durch Art. 2 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 für alle Schienenpersonenverkehrsdienste eingeräumten Möglichkeit, die Anwendung der Verordnung zeitlich aufzuschieben, hat der Bundesgesetzgeber jedoch keinen Gebrauch gemacht.

- 29 Auf die Regelung besonderer Übergangsfristen oder Ausnahmemöglichkeiten in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 hat der Ordnungsgeber offensichtlich auch im Hinblick auf Art. 2 Abs. 5 der Verordnung bewusst verzichtet. Nach dieser Vorschrift kann ein Mitgliedstaat für die meisten Bestimmungen der Verordnung, darunter auch für Art. 18 Abs. 1, Schienenpersonenverkehrsdienste des Stadtverkehrs, Vorortverkehrs und Regionalverkehrs von der Anwendung der Verordnung ausnehmen. Diese Regelung ermöglicht für die dort genannten Schienenpersonenverkehrsdienste eine gänzliche Ausnahme von der Anwendung, nicht nur einen zeitlichen Aufschub der Anwendung. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesgesetzgeber Gebrauch gemacht und in § 1 Abs. 4 AEG bestimmt, dass die Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 nach Maßgabe ihres Art. 2 Abs. 5 nicht auf solche Verkehrsdienste des Schienenpersonennahverkehrs anzuwenden ist, die hauptsächlich aus Gründen historischen Interesses oder zu touristischen Zwecken betrieben werden. Für diese Schienenpersonenverkehrsdienste gilt deshalb Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 in Deutschland nicht und damit auch nicht § 5 Abs. 1 Nr. 2 AEG. Daraus folgt umgekehrt, dass der deutsche Gesetzgeber für anderen Stadtverkehr, Vorortverkehr und Regionalverkehr davon ausgegangen ist, dass ihnen die Einhaltung der Verpflichtung aus Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 zumutbar ist, auch wenn gerade diese Verkehre abgelegene und selten genutzte Bahnhöfe und Haltepunkte bedienen.
- 30 b) Hat das Eisenbahn-Bundesamt nach alledem zu Recht einen Verstoß gegen Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Nr. 2 AEG festgestellt, handelt es sich bei der angeordneten Verpflichtung der Klägerin zur Ausstattung ihrer Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern oder anderweitiger Sicherstellung einer aktiven Information der Fahrgäste bei Verspätungen um eine Maßnahme, die im Sinne des § 5a Abs. 2 AEG zur Beseitigung des festgestellten Verstoßes und zur Verhütung künftiger Verstöße erforderlich ist. Als durch Art. 18 Abs. 1 der Fahrgastrechte-Verordnung verpflichtete Bahnhofsbetreiberin kommt sie als Adressatin der aufsichtsbehördlichen Maßnahme grundsätzlich in Betracht. Der Inhalt der zu ergreifenden Maßnahmen wird durch die Ermächtigungsgrundlage des § 5a Abs. 2 AEG nicht im Einzelnen geregelt. Sie richtet sich vielmehr ganz allgemein auf die Herbeiführung

gesetzmäßiger Zustände, die in der Vornahme oder Unterlassung einer bestimmten Handlung oder der Herstellung oder Rückgängigmachung eines bestimmten Zustands bestehen kann (vgl. Hermes/Schweinsberg, in: Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 5a Rn. 32). Die in den angefochtenen Bescheiden angeordnete Verpflichtung der Klägerin zur Ausstattung ihrer Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern oder anderweitiger Sicherstellung einer aktiven Information hält sich in diesem Rahmen.

- 31 c) Das Eisenbahn-Bundesamt hat bei dem Erlass der angefochtenen Bescheide auch das ihm durch § 5a Abs. 2 AEG eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt. Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend festgestellt, dass weder die Störerauswahl zu beanstanden ist (aa) noch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorliegt (bb).
- 32 aa) Die Heranziehung der Klägerin als Ordnungspflichtige hat das Oberverwaltungsgericht zu Recht nicht als ermessensfehlerhaft beanstandet. Das der Beklagten eingeräumte Auswahlermessen wird entsprechend dem mit Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 verfolgten Ziel, ein hohes Schutzniveau bei der Unterrichtung der Fahrgäste über Verspätungen zu erreichen, durch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte bestimmt. Vor diesem Hintergrund ist es ermessensfehlerfrei, dass die Beklagte die Klägerin in Anspruch genommen und dies damit begründet hat, dass es ihr als Eigentümerin und Betreiberin der Bahnhöfe leichter als den Eisenbahnverkehrsunternehmen möglich sei, den Verpflichtungen zu entsprechen, da sie niemanden um Erlaubnis ersuchen müsse, um der Anordnung nachzukommen. Ihre Auswahl als Störerin steigere die Effizienz der Gefahrenabwehrmaßnahmen. Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass bereits diese Gründe die Störerauswahl tragen. Insbesondere musste die Beklagte nicht für jeden der ungefähr 5 500 von der Klägerin betriebenen Bahnhöfe und Haltepunkte einzelfallbezogen prüfen, ob eine Inanspruchnahme des Eisenbahnunternehmens zweckmäßiger und effizienter wäre. Ergänzend verweist die Beklagte auf die Möglichkeit der Klägerin, die Aufwendungen in ihre Nutzungsentgelte einzupreisen und damit an die Stationsnutzer weiterzureichen. Demgegenüber trügen die ebenfalls als Pflichtige in Betracht kommenden Eisenbahnverkehrsunternehmen ein hohes Risiko, die

installierten Kommunikationsgeräte nach vergleichsweise kurzer Zeit wieder abbauen zu müssen, wenn die Verkehrsleistungen neu vergeben würden. Auch diese Erwägungen der Beklagten sind geeignet, die Entscheidung über die Störerauswahl zu stützen.

- 33 bb) Die Beklagte hat die Grenzen des ihr durch § 5a Abs. 2 AEG eingeräumten Ermessens auch nicht deshalb überschritten, weil die in den angefochtenen Bescheiden getroffene Maßnahme gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstieße.
- 34 Die angeordnete Verpflichtung der Klägerin zur Ausstattung ihrer Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern oder anderweitiger Sicherstellung einer aktiven Information ist geeignet und erforderlich, um die Verwirklichung des aus Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 folgenden Rechts der Fahrgäste zu gewährleisten, "aktiv" über Verspätungen informiert zu werden. Ein gleich geeignetes milderes Mittel zur Verwirklichung des Informationsrechts der Fahrgäste ist nicht ersichtlich. Insbesondere stellt etwa die Angabe einer Telefonnummer in den Stationen der Klägerin von vornherein kein geeignetes Mittel zur Gewährleistung der Informationspflicht dar, da die Fahrgäste auf diese Weise nur auf Nachfrage, nicht jedoch aktiv und unmittelbar nach dem Vorliegen der Information bei der Klägerin über Verspätungen informiert werden können.
- 35 Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist ebenfalls gewahrt. Entgegen der Auffassung der Klägerin ist die Erfüllung der ihr auferlegten Verpflichtung zur Ausstattung ihrer Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern oder anderweitiger Sicherstellung einer aktiven Information nicht deshalb unzumutbar, weil sie auch "sehr kleine" Stationen oder solche Stationen erfasst, bei denen ein "unverhältnismäßiger Investitionsaufwand" in Rede steht. Es erscheint schon zweifelhaft, ob sich die Beklagte noch innerhalb der Grenzen des ihr eingeräumten Ermessens halten würde, wenn sie in den von der Klägerin genannten Fällen von der Anordnung der Sicherstellung einer aktiven Information der Fahrgäste über Verspätungen verzichten würde. Denn eine derartige Ausnahme ist weder in Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 noch in einer Regelung des nationalen Rechts auf der Grundlage des Art. 2 Abs. 4 oder Abs. 5 der Ver-

ordnung vorgesehen. Diese Frage bedarf jedoch keiner Vertiefung, weil das Oberverwaltungsgericht unabhängig davon tatrichterlich festgestellt hat, dass die Unterrichtung der Fahrgäste nicht mit für die Klägerin unzumutbarem Aufwand verbunden ist. An diese Feststellung ist der Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden, da sie nicht mit durchgreifenden Verfahrensrügen angegriffen worden ist.

- 36 Soweit die Klägerin geltend macht, das Oberverwaltungsgericht habe ihren detaillierten Vortrag in den vorbereitenden Schriftsätzen und in den mündlichen Verhandlungen übergangen, mit dem sie die Unzumutbarkeit einer schrankenlosen Ausstattungsverpflichtung illustriert habe, ist die damit der Sache nach erhobene Verfahrensrüge eines Verstoßes des Berufungsgerichts gegen die Verpflichtung zur ausreichenden Gewährung rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) jedenfalls nicht begründet. Die Klägerin verweist auf ihren Vortrag, dass an einzelnen Stationen aufgrund örtlicher Sonderprobleme und lokaler Gegebenheiten die Kosten der Installation eines Dynamischen Schriftanzeigers den im Durchschnitt anfallenden Aufwand erheblich, im Einzelfall bis zum Zehnfachen, übersteigen könnten. Als Beispiele habe sie die Stationen N. mit 50 Reisenden am Tag, die Station R. mit 2 Reisenden pro Tag und die Station O. mit 17 Reisenden am Tag genannt. Sie habe vorgetragen, dass bei der Station N. kein "GSM-Empfang" vorliege. Da die Station in einem Tal liege, würde die Erstellung einer Empfangsantenne und deren Anschluss Kosten in Höhe etwa des Zehnfachen des für eine durchschnittliche Montage eines Dynamischen Schriftanzeigers anfallenden Aufwands verursachen. Ferner habe sie vorgetragen, dass bei den Stationen R. und O. mit erheblichem Aufwand erst die Stromversorgung hergestellt werden müsste, wobei im zuletzt genannten Fall das Gleis gequert werden müsste. Anhand von Fotos habe sie den erheblichen Aufwand illustriert, der an kleinen Haltepunkten mit der Errichtung von Dynamischen Schriftanzeigern verbunden sei, falls eine Gleisquerung oder ein Stromanschluss hergestellt werden müsse oder kein "GSM-Empfang" vorhanden sei. Diese Ausführungen lassen nicht erkennen, dass das Oberverwaltungsgericht relevantes Vorbringen übergangen hat. Zwar geht das Berufungsurteil auf die von der Klägerin beispielhaft genannten Stationen nicht im Einzelnen ein. Das Oberverwaltungsgericht stellt jedoch - die Angaben der Klägerin zusammenfas-

send - ausdrücklich fest, dass die Kosten für die Anschaffung eines Dynamischen Schriftanzeigers ausnahmsweise, wenn es etwa an einem Stromanschluss fehlt, deutlich höher sind als der im Regelfall anzusetzende Betrag von ca. 1 700,00 € bei einem Montagepreis von ca. 4 000,00 bis 6 000,00 €

- 37 Die an diese tatsächliche Feststellung anknüpfende Sachverhaltswürdigung des Berufungsgerichts, dass die Unterrichtung der Fahrgäste nicht mit unzumutbarem Aufwand für die Klägerin verbunden ist, ist revisionsgerichtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Insbesondere liegt kein Verstoß gegen den Überzeugungsgrundsatz (§ 108 Abs. 1 VwGO) vor. Dass das Oberverwaltungsgericht bei seiner Überzeugungsbildung von einem unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt ausgegangen ist oder Umstände übergangen hat, deren Entscheidungserheblichkeit sich ihm hätte aufdrängen müssen, ist nicht erkennbar. Das Oberverwaltungsgericht ist trotz des von ihm festgestellten Umstands, dass die Kosten für die Anschaffung und Montage eines Dynamischen Schriftanzeigers in Ausnahmefällen deutlich höher sind als die regelmäßigen Anschaffungskosten von ca. 1 700,00 € zuzüglich des Montagepreises von ca. 4 000,00 bis 6 000,00 €, zu dem Ergebnis gelangt, dass die Erfüllung der der Klägerin auferlegten Verpflichtung zur flächendeckenden Ausstattung ihrer Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern oder anderweitiger Sicherstellung einer aktiven Information nicht unzumutbar ist. Hierbei hat das Oberverwaltungsgericht eine vertretbare Abwägung der finanziellen Belastung der Klägerin mit den zu gewährleistenden Fahrgastrechten vorgenommen und in diesem Zusammenhang erwogen, dass der Informationsbedarf der Fahrgäste bei wenig frequentierten Bahnhöfen nicht geringer, sondern im Gegenteil mangels anderer Verbindungsalternativen regelmäßig größer sein dürfte als bei großen Stationen. Zum anderen hat das Oberverwaltungsgericht darauf abgestellt, dass die angefochtenen Bescheide dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit auch dadurch Rechnung tragen, dass sie für kleinere Stationen eine längere Umsetzungsfrist vorsehen.
- 38 2. Soweit das Oberverwaltungsgericht angenommen hat, dass auch die in Ziffer 5 des angefochtenen Bescheids enthaltene Zwangsgeldandrohung in der Fassung, die sie in Folge der Teilaufhebung durch das Berufungsurteil erhalten

hat, sowie die in Ziffer 7 enthaltene Kostenentscheidung keinen rechtlichen Bedenken unterliegen, steht dies ebenfalls mit revisiblem Recht im Einklang. Rechtsgrundlage für die Androhung des Zwangsgeldes ist § 5a Abs. 9 AEG, wonach die Eisenbahnaufsichtsbehörden ihre Anordnungen nach den für die Vollstreckung von Verwaltungsmaßnahmen geltenden Vorschriften durchsetzen können. Die in § 6 Abs. 1, §§ 9, 11 Abs. 1 und § 13 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) geregelten Voraussetzungen für die Zwangsgeldandrohung sind erfüllt. Insbesondere steht das angedrohte Zwangsgeld in der ursprünglichen Höhe von 2 000,00 € je nicht ausgestatteter Station gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 VwVG in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Zweck. Durch die Begrenzung auf insgesamt höchstens 500 000,00 € wird der nach § 5a Abs. 9 Satz 2 AEG - abweichend von § 11 Abs. 3 VwVG - zulässige Höchstbetrag eingehalten. Gründe, die für Rechtswidrigkeit der Kostenentscheidungen sprechen könnten, sind nicht erkennbar.

39 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 100 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker