

Titel:

Teilweise erfolgreicher Eilantrag betreffend Betriebsprüfung bei einem Mietwagenunternehmen

Normenkette:

PBefG § 54, § 54a

Leitsätze:

1. Bei der Anordnung einer Betriebsprüfung handelt es sich um einen Verwaltungsakt, der die Pflicht des Unternehmers begründet, sich der Betriebsprüfung zu unterziehen, die angeordneten Ermittlungen zu dulden und gegebenenfalls bei den Ermittlungen durch Hilfeleistungen mitzuwirken. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Anordnung einer Betriebsprüfung nach § 54a PBefG ist rechtmäßig, wenn sie der Erfüllung der Aufsichtsverpflichtungen der zuständigen Behörde bzw. der Vorbereitung ihrer Entscheidungen im finalen Sinne dient und nicht anlasslos oder ermessensfehlerhaft erfolgt. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Einsichtnahme in Bücher und Geschäftspapiere eines Mietwagenunternehmens umfasst auch arbeits- und sozialrechtliche Dokumente sowie Finanzbuchhaltungsunterlagen, sofern sie in Zusammenhang mit den Beförderungsgeschäften stehen. (Rn. 32 – 33) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die Anordnung zur Übergabe elektronischer Aufzeichnungen und einer Gewinn- und Verlustrechnung verstößt gegen das Übermaßverbot, wenn kein konkreter Anlass substantiiert dargelegt wurde und die Einsichtnahme vorrangig zu nutzen ist. (Rn. 42 – 44) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Mietwagen, Betriebsprüfung, Einsichtnahme, elektronische Aufzeichnung, Gewinn- und Verlustrechnung, Personenbeförderungsgesetz, Finanzbuchhaltungsunterlagen, Übermaßverbot, Geschäftsgeheimnisse, Mietwagenunternehmen

Tenor

- I. Die aufschiebende Wirkung des am 15. Mai 2025 eingelegten Widerspruchs der Antragstellerin gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 8. Mai 2025 wird hinsichtlich der Ziffern 1.3, 1.4, 1.5 wiederhergestellt und hinsichtlich der Ziffer 3 Satz 2 bis 5 angeordnet.
- II. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.
- III. Die Kosten des Verfahrens haben die Antragstellerin und der Antragsgegner je zur Hälfte zu tragen.
- IV. Der Streitwert wird auf 4.000,- EUR festgesetzt

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich im Wege einstweiligen Rechtsschutzes gegen Duldungsanordnungen und Handlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit einer angekündigten Betriebsprüfung.

2

Die Antragstellerin verfügt nach Aktenanlage über eine Genehmigung zum Gelegenheitsverkehr mit 15 Mietwagen. Die Genehmigung ist bis 7. Oktober 2029 befristet. Mit Antrag vom 14. Januar 2025 stellte die Antragstellerin einen Antrag auf Genehmigung zusätzlicher 15 Mietwagen. Am 14. Februar 2025 legte die Antragstellerin dem Landratsamt ... (LRA) einen betriebswirtschaftlichen Businessplan vor.

3

Mit Schreiben vom 20. März 2025 teilte das LRA der Antragstellerin mit, dass diese als Mietwagenunternehmerin unter der Aufsicht der Genehmigungsbehörde stehe. Zur Durchführung der Aufsicht werde das LRA am 1. April 2025 eine kostenpflichtige Betriebsprüfung bei der Antragstellerin in

ihrem Betriebssitz in ... durchführen. Das LRA wolle sicherstellen, dass die Vorschriften des PBefG und die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften im erforderlichen Umfang eingehalten werden. Zur stichprobenartigen Überprüfung seien grundsätzlich alle betrieblichen Unterlagen zur Einsichtnahme bereit zu halten. Insbesondere seien dies im Schreiben näher bezeichnete Unterlagen (z.B. „Allgemeine Buchhaltungsunterlagen im Zeitraum vom 08.10.24 bis aktuell“; „Personalunterlagen im Zeitraum vom 08.10.24 bis aktuell“; „Fahrzeugbezogene Unterlagen im Zeitraum von 08.10.24 bis aktuell“ sowie weitere, näher bezeichnete zusätzliche Unterlagen). Es werde gebeten, elektronische Aufzeichnungen auf geeignete Weise im ursprünglichen Dateiformat bereitzuhalten und zu übergeben.

4

Nach einem Aktenvermerk des LRA vom 5. Mai 2025 erfolgte eine Betriebsprüfung bei der Antragstellerin durch den Antragsgegner. Im Rahmen der Betriebskontrolle sei durch den Bevollmächtigten der Antragstellerin gegenüber dem LRA ausgeführt worden, dass Personal- und Fahrzeuglisten nicht vorbereitet worden seien und bei der Antragstellerin nicht geführt würden, da sie dies nicht brauche. Alle Verträge befänden sich in den Ordnern auf dem Schreibtisch. Die Mitnahme der Unterlagen sei verweigert worden. Stichprobenartige Fotos dürften erstellt werden, ansonsten müssten die Unterlagen im Unternehmen verbleiben. Für Fragen stehe man jedoch selbstverständlich jederzeit zur Verfügung. Es würden keinerlei Unterlagen übergeben werden, auch nicht die Unterlagen des Mietwagenauftragsbuches. Die Betriebsprüfung sei daraufhin abgebrochen worden.

5

Mit Schreiben vom 5. Mai 2025 teilte das LRA der Antragstellerin mit, dass beabsichtigt werde, diese zu im Schreiben näher bezeichneten Duldungen und Handlungen zu verpflichten. Es werde hiermit dazu angehört.

6

Mit Schreiben vom 7. Mai 2025 nahm der Bevollmächtigte der Antragstellerin zum Schreiben vom 5. Mai 2025 Stellung. Die Antragstellerin betreibe Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen. Die im Nachgang einer Betriebsprüfung am 5. Mai 2025 mit Schreiben vom selben Tag angekündigten Duldungs- und Handlungspflichten seien rechtswidrig. Aufgrund der bereits stattgefundenen Betriebsprüfung am 5. Mai 2025 sei eine weitere Betriebsprüfung rechtswidrig. Es bestehe kein Anlass für eine erneute Betriebsprüfung. Insofern lägen erhebliche Ermessensfehler vor. Unabhängig davon seien die geplanten Anordnungen auch im Einzelnen größtenteils rechtswidrig. Bücher und Geschäftspapiere dürften nach §§ 54, 54 a Abs. 1 Nr. 1 PBefG nur bei Zusammenhang mit personenbeförderungsrechtlichen Pflichten eingesehen werden. Sofern keine Pflicht nach dem Personenbeförderungsrecht bestehe, bestimmte Bücher und Geschäftspapiere zu führen oder zu erstellen, müsse die Antragstellerin diese auch nicht vorlegen. Ein Einsichtsanspruch sei nur möglich, wenn der Untersuchungsauftrag nicht durch Fragen an die Antragstellerin erfüllt werden könne. Es bestehe keine Befugnis zur Einsicht in die Aufzeichnungen der elektronischen Einnahmesysteme der Antragstellerin. Bei der Buchführungspflicht handele sich um eine steuerrechtliche Pflicht, deren Einhaltung nach § 146 Abs. 6 AO durch die Finanzbehörden zu prüfen sei. Der Antragsgegner sei für die Prüfung der Zuverlässigkeit der Antragstellerin zuständig und mithin nur dafür, ob Buchhaltungsunterlagen überhaupt vorliegen. Die Antragstellerin werde nur zeigen, dass sie ein entsprechendes System zur Buchhaltung führe. Da kein Recht zur Einsichtnahme bestehe, sei eine Aufforderung zur Duldung der Einsichtnahme rechtswidrig. Bezüglich der Einsicht in Schichtzettel sei nur das Hauptzollamt zuständig und im Übrigen sei diese aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zulässig. Für die Prüfung der Durchschläge der Fahrpreisquittungen bestünde keine gesetzliche Grundlage. Personalunterlagen dürften nur vom Hauptzollamt nach § 2 Abs. 1 SchwarzArbG geprüft werden und im Übrigen sei diese datenschutzrechtlich unzulässig. Die Anforderung allgemeiner Unterlagen der Antragstellerin sei von der Befugnisnorm des § 54 a PBefG nicht umfasst und unzulässig. Wegen Verstoßes gegen das Geschäftsgeheimnisgesetzes und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sei der Antragsgegner nicht berechtigt, die Vorlage von Dienstleistungsvereinbarungen mit Vermittlern und Partnerunternehmen der Antragstellerin zu verlangen. Die Durchsicht der Verträge diene allein der Einschüchterung der Antragstellerin und biete keine erforderlichen Einblicke in die Geschäftsführung. Hinsichtlich der Einsicht in das Mietwagenauftragsbuch, könne keine Einsicht in die Ursprungsdaten verlangt werden, da sie das Auftragseingangsbuch nicht als Ursprungsaufzeichnung führen müsse, sodass die Ursprungsaufzeichnungen nicht zu den Büchern oder Geschäftspapieren im Sinne des § 54 a Abs. 1 Nr. 1 PBefG gehören. Dasselbe gelte für die Einsicht in Webanwendungen von genutzten

Vermittlungsplattformen inklusive der digitalen Auftragsdaten. Diese seien weder geeignet eine ordnungsgemäße Buchführung nachzuweisen, noch seien sie für die Prüfung des Auftragseingangsbuches erforderlich. Im Übrigen sei eine derartige Aufforderung nicht hinreichend bestimmt. Für das Einsehen von E-Mails zur Auftragsbestätigung gebe es keine gesetzliche Grundlage. Es handle sich nicht um Buchhaltungsunterlagen und nicht um Geschäftspapiere und auch weitere Erkenntnisse als aus dem Auftragsbuch seien daraus nicht ziehbar. Die Aufforderung nach Ziff. 1.5 zur Übergabe elektronisch gespeicherter Daten sei zu unbestimmt und rechtswidrig sowie ermessensfehlerhaft. Auch könne eine Gewinn- und Verlustrechnung nicht gefordert werden, da die Antragstellerin nach dem Personenbeförderungsgesetz nicht verpflichtet sei, überhaupt eine Gewinn- und Verlustrechnung zu stellen.

7

Mit Bescheid vom 8. Mai 2025 verpflichtete der Antragsgegner die Antragstellerin zu Folgendem:

„1. Die Fa. J. M. UG, vertreten durch Herrn ..., geb. am ... 1982 in O., wird verpflichtet, am 23.05. um 09.00 Uhr folgende kostenpflichtige Amtshandlungen des Landratsamts ... als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde für das Taxi- und Mietwagengewerbe im Landkreis zu dulden. Gleichzeitig wird das Unternehmen zu den unter Ziffer 1.3 und 1.5 beschriebenen Handlungen verpflichtet:

1.1 Das Betreten der dem Geschäftsbetrieb dienenden Grundstücke und Räume.

1.2 Die Einsichtnahme in alle Bücher und Geschäftspapiere des Unternehmens (buchmäßig und elektronisch) im Zeitraum vom 08.10.2024 bis aktuell. Hierzu gehören insbesondere:

1.2.1 Aufzeichnung des elektronischen Einnahmesystems in geeigneter Form und Schichtzettel

1.2.2 Durchschläge der ausgestellten Fahrpreisquittungen

1.2.3 Personalunterlagen

a. Personalliste aller Angestellten (aktiv und inaktiv, Anl. 1 des Schreibens v. 20.03.25)

b. Einsatzpläne aller Fahrer/Fahrerinnen

c. Arbeitszeitchweise aller Fahrer/Fahrerinnen

1.2.4 Fahrzeugliste gem. Anl. 2 des Schreibens v. 20.03.25

1.2.5 Unterlagen für Mietwagenunternehmen

a. Dienstleistungsvereinbarungen mit Vermittlern/Partnerunternehmen

b. Mietwagenauftragsbuch (Ursprungsaufzeichnungen)

c. Webanwendungen von genutzten Vermittlungsplattformen inklusive der digitalen Auftragsdaten

d. E-Mails zum Auftragseingang

1.3 Alle elektronisch gespeicherten betrieblichen Daten (E-Mail, Fahrtaufzeichnungen, Kontoauszüge, etc.) sind während der Prüfung zur Verfügung zu stellen.

1.4 Übergabe elektronischer Aufzeichnungen (insbesondere alle Mietwagenauftrags-/Fahrten-Bücher und digitale Auftragsdaten verwendeter Web-Anwendungen) in geeigneter Weise (z.B. per E-Mail, USB-Stick) in ihrem ursprünglichen Dateiformat. Aus den übergebenen Unterlagen müssen sich sämtliche Unternehmensdaten im Zeit-raum vom 08.10.24 bis aktuell entnehmen lassen.

1.5 Übergabe der Gewinn- und Verlustrechnung für das vierte Quartal 2024 und erste Quartal 2025.

[...]

3. Für den Fall, dass die Pflicht aus Ziffer 1.1 nicht oder nicht vollständig erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000,- € angedroht. Für den Fall, dass die Pflichten aus der Ziffer 1.2 nicht fristgerecht oder vollständig erfüllt werden, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 500,- € pro nicht vorgelegter Unterlage der Ziffern 1.2.1 bis 1.2.5 angedroht. Für den Fall, dass die Pflicht aus Ziffer 1.3 nicht oder nicht vollständig erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,- € je Verstoß angedroht. Für den Fall, dass die Pflicht aus Ziffer 1.4 nicht oder nicht vollständig erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000,- € angedroht.

Für den Fall, dass die Pflicht aus Ziffer 1.5 nicht oder nicht vollständig erfüllt wird, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 500,- € angedroht.“

8

Zur Begründung führte der Antragsgegner aus, dass die erneute Betriebskontrolle im pflichtgemäßen Ermessen der Aufsichtsbehörde liege und insbesondere angemessen sei. Durch den Antrag auf Ausweitung des Betriebs in Form von Verdoppelung der Fahrzeuge am Standort M. sei eine Betriebskontrolle nach Abwägung der öffentlichen Interessen mit dem Individualinteresse der Antragstellerin geboten, um den Pflichten als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde gerecht werden zu können. Die bei der am 5. Mai 2025 durchgeführten Betriebskontrolle verweigerte Übergabe der o.g. Unterlagen lasse eine ordnungsgemäße Prüfung zur Einhaltung der betrieblichen Pflichten aus der geltenden Rechtsordnung nicht zweifelsfrei zu. Das LRA sei ohne Herausgabe der Unterlagen nicht in der Lage der Aufsichtspflicht in ausreichendem Maße nachzukommen. Insofern sei auch die gegenständliche ergänzende Betriebskontrolle angemessen und stelle im Ergebnis das mildeste Mittel dar. Die Anordnungen zur Vorlage bzw. Einsichtnahme und ergänzenden Übergaben seien nach pflichtgemäßem Ermessen auf den Teil der Geschäftsunterlagen zu erstrecken, ohne den die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften nicht überprüfbar sei. Durch die Verweigerung der Vorlage bei der Betriebskontrolle am 5. Mai 2025 seien die gezielten Einsichtnahmen unter 1.2 und 1.3 des Bescheids in ihrer Form auch begründet und angemessen. Auch die Anordnung der Ziffer 1.4 sei angemessen, da lediglich durch die fälschungssicheren Originaldaten gewährleistet sei, dass eine ordnungsgemäße Prüfung zur Feststellung möglicher Verstöße gegen die Rückkehrpflicht erfolgen könne. Festgestellte Verstöße könnten als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden und hätten unmittelbaren Einfluss auf die Zuverlässigkeit der Antragstellerin. Das Individual- und unternehmerische Interesse der Antragstellerin an der Verweigerung zur Einsichtnahme und Herausgabe der Unterlagen müsse hinter dem öffentlichen Interesse an einer rechtskonformen Ausübung von Gelegenheitsverkehr Mietwagen sowie dem Schutz des Mietwagenverkehrs im Landkreis zurückstehen. Die Zulässigkeit des Einsehens von Unterlagen im Rahmen der Betriebsprüfung, die zur Überwachung arbeits-, sozial- und abgabenrechtlicher Pflichten vorlägen, sei nach dem Gesetz zulässig. Zumindest die Überprüfung offenkundiger und schwerwiegender Verstöße liege in der Zuständigkeit des LRA. Zur Vermeidung von Täuschungsversuchen sei die Übergabe angeforderter Daten im Ursprungsformat notwendig.

9

Die Anordnung des Sofortvollzugs erfolge im überwiegenden öffentlichen Interesse. Die Zwangsgeldandrohung sei erforderlich, da zu erwarten sei, dass sich die Antragstellerin einer Herausgabe der elektronischen Unterlagen aus dem Mietwagenauftragsbuch zu widersetzen versuche, da Sachverhalte festgestellt werden könnten, die im Ergebnis die persönliche Zuverlässigkeit der Antragstellerin tangieren könnten.

10

Mit Schreiben vom 15. Mai 2025 legte die Antragstellerin Widerspruch gegen den Bescheid des LRA vom 8. Mai 2025 ein und beantragte den Bescheid vom 8. Mai 2025 aufzuheben sowie die sofortige Vollziehung des Bescheids gemäß § 80 Abs. 4 Satz 1 VwGO auszusetzen. Ferner wurde Akteneinsicht in den Verwaltungsvorgang beantragt. Im Rahmen einer „vorläufigen Begründung“ wurde ausgeführt, dass der angegriffene Bescheid rechtswidrig sei und die Antragstellerin in Ihren Rechten verletze, da die Anordnung, die Einsichtnahme in näher bezeichnete Unterlagen und Daten zu dulden unverhältnismäßig sei. Auch der Antrag auf Aussetzung der Vollziehung sei begründet, da aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten sei, für die Dauer des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens von Maßnahmen der Vollstreckung abzusehen, da der Widerspruch nicht offensichtlich aussichtslos oder rechtsmissbräuchlich sei und andernfalls schwere Nachteile drohten.

11

Mit Widerspruchsbescheid des LRA vom 16. Mai 2025, wurde der Widerspruch der Antragstellerin zurückgewiesen. Begründet wurde dies unter Verweis auf die Begründung des Bescheids vom 8. Mai 2025 insbesondere damit, dass der Bescheid vom 8. Mai 2025 rechtmäßig sei. Zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften des PBefG durch die Antragstellerin, mache das LRA als zuständige Aufsichtsbehörde von ihren Prüfbefugnissen Gebrauch. Die Antragstellerin habe durch ihr Verhalten bei der Kontrolle am 5. Mai 2025 einen begründeten Anlass zur ausführlichen Betriebskontrolle gegeben, der eine erneute Kontrolle am 23. Mai 2025 notwendig mache. Eine Bescheidsaufhebung sei nach Abwägung der gegenseitigen

Interessen nicht geboten. Auch die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei rechtmäßig ergangen. Wenn die Rechtmäßigkeit der Betriebsprüfung erst im Hauptsacheverfahren erfolge, könnten wesentliche Unterlagen, welche für eine ordnungsgemäße Führung der Aufsicht erforderlich seien, möglicherweise nicht mehr vorhanden sein. Die beantragte Akteneinsicht sei noch am 5. Mai 2025 gewährt worden.

12

Mit Schreiben vom 19. Mai 2025 legte die Antragstellerin Widerspruch gegen den Widerspruchsbescheid des LRA vom 16. Mai 2025 ein und beantragte den Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2025 aufzuheben. Sachlich handele es sich nicht um einen Widerspruchsbescheid, sondern um eine bloße Bestätigung des angegriffenen Bescheids vom 8. Mai 2025.

13

Mit Schriftsatz vom 19. Mai 2025, eingegangen bei Gericht am selben Tag, ließ die Antragstellerin gegen den Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2025 Klage erheben (RN 8 K 25.1193) und zugleich um einstweiligen Rechtsschutz nachsuchen. Die Antragstellerin vertieft ihre bereits im Verwaltungsverfahren vorgebrachten Argumente. Dem Antrag sei stattzugeben, da eine Interessenabwägung zu dem Ergebnis führe, dass das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin das Vollzugsinteresse des Antragsgegners überwiege. Außerdem sei der Erlass einer Zwischenverfügung nach Art. 19 Abs. 4 GG geboten. Im Übrigen dürfe der Antragsgegner nur Unterlagen einsehen, soweit nicht eine umfassende Auskunft der Antragstellerin zu konkreten Fragen des Antragsgegners zur Erfüllung des Untersuchungsauftrags des Antragsgegners ausreiche. Der Antragsgegner habe die Antragstellerin nie zur Auskunftserteilung aufgefordert. Er habe keine konkreten Fragen gestellt und keine Stellungnahme zu konkreten Themen gefordert. Der Bescheid vom 8. Mai 2025 sei auch zu unbestimmt und deshalb rechtswidrig.

14

Die Antragstellerin beantragt,

1. die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 15. Mai 2025 gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 8. Mai 2025 wiederherzustellen;
- 2.2. den Antragsgegner unter Setzung einer Frist bis zum 21. Mai 2025, 15:00 Uhr Zur Abgabe einer Erklärung aufzufordern, dass er bis zur rechtskräftigen Entscheidung über den Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Maßnahmen zur Vollstreckung des Bescheids vom 8. Mai 2025 verzichtet;
3. für den Fall, dass der Antragsgegner die Erklärung gemäß dem Antrag zu 2. nicht innerhalb der gesetzten Frist abgibt, ohne vorherige Anhörung des Antragsgegners bis zum 22. Mai 2025, 12:00 Uhr

Eine Zwischenverfügung zu erlassen, mit der dem Antragsgegner aufgegeben wird, Maßnahmen zur Vollziehung des Bescheids vom 8. Mai 2025 bis zu einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts über den Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO zu unterlassen.

15

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

16

Der Antragsgegner hat mit Schriftsätzen vom 19. Mai 2025 und 20. Mai 2025 elektronisch die Behördenakten vorgelegt. Der Antragsgegner wiederholt und vertieft die Begründung des angefochtenen Bescheids.

17

Mit Bescheid vom 21. Mai 2025 nahm das LRA den Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2025 zurück. Der Antragsteller erklärte daraufhin das Klageverfahren RN 8 K 25.1193 für erledigt.

18

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte in diesem Verfahren sowie im Verfahren RN 8 K 25.1193 sowie die diesbezüglich vorgelegten Behördenakten in diesen Verfahren Bezug genommen.

II.

19

Der zulässige Antrag ist teilweise begründet.

20

Gegenstand des Antrags ist das Begehren des Antragstellers auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs vom 15. Mai 2025 gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 8. Mai 2025.

21

Der Antrag ist in dieser Form statthaft, nachdem der zwischenzeitlich seitens des LRA erlassene Widerspruchsbescheid vom 16. Mai 2025, mit dem der Widerspruch zurückgewiesen worden war, mit Bescheid des LRA vom 21. Mai 2025 nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG mit Wirkung für die Vergangenheit wieder zurückgenommen wurde. Damit ist zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts über den eingelegten Widerspruch noch nicht entschieden und daher die Wiederherstellung bzw. Anordnung seiner aufschiebenden Wirkung möglich. Ungeachtet der Frage seiner Rechtmäßigkeit ist der (nicht angefochtene) Rücknahmebescheid wirksam, Anhaltspunkte für seine Nichtigkeit bestehen nicht (vgl. z.B. regelmäßig nur Anfechtbarkeit bei einem Verstoß gegen die sachliche oder instanzielle Zuständigkeit: Goldhammer in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand November 2024, § 44 VwVfG Rn. 49 und 51 m.w.N.; nur formelle Rechtswidrigkeit bei Entscheidung einer unzuständigen Behörde über einen Widerspruch: Geis in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 73 Rn. 23).

22

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung von Widerspruch oder Klage anordnen bzw. wiederherstellen. Soweit die Behörde den Sofortvollzug besonders angeordnet hat (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO), ist zunächst zu überprüfen, ob die Begründung für die Anordnung des Sofortvollzugs den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO genügt. Nur wenn dies der Fall ist oder wenn es sich um einen Verwaltungsakt handelt, der kraft Gesetzes sofort vollziehbar ist, trifft das Gericht eine eigene, originäre Interessenabwägung (vgl. BVerwG, B.v. 22.3.2010 – 7 VR 1.10 – juris Rn. 13; BayVGH, B.v. 12.7.2010 – 14 CS 10.327 – juris Rn. 21). Das Gericht hat dann bei der Entscheidung über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs oder der Klage abzuwägen zwischen dem öffentlichen Interesse an einer sofortigen Vollziehung des Bescheides und dem Aussetzungsinteresse des Betroffenen an der aufschiebenden Wirkung des erhobenen Rechtsbehelfs. Bei dieser Abwägung sind als wesentliches Indiz für und gegen den gestellten Antrag die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Ergibt die im Rahmen des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO allein erforderliche und gebotene summarische Prüfung, dass der Rechtsbehelf offensichtlich erfolglos sein wird, tritt das Interesse des Betroffenen regelmäßig zurück. Erweist sich hingegen der Rechtsbehelf schon bei der gebotenen und erforderlichen summarischen Prüfung als offensichtlich erfolgreich, besteht hingegen kein Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheids. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens nicht hinreichend absehbar, verbleibt es bei einer reinen Interessenabwägung (vgl. zum Ganzen: BayVGH, B.v. 12.7.2010 – 14 CS 10.327 – juris Rn. 21).

23

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Nr. 1 des Bescheides ist in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Der Antragsgegner hat auf Seite 6 des Bescheides unter Bezugnahme auf den konkreten Einzelfall dargelegt, dass Zweifel an der Geeignetheit des Betriebssitzes für 30 Fahrzeuge und zudem der Verdacht des Verstoßes gegen die Rückkehrpflicht bestünden. Durch die Verweigerung der Herausgabe von Unterlagen müsse davon ausgegangen werden, dass die Feststellung weiterer Verstöße verhindert werden solle. Würde die Rechtmäßigkeit der Anordnung der Betriebsprüfung zunächst im Rahmen eines Klageverfahrens überprüft, bestehe die Gefahr des Verlusts wesentlicher Unterlagen. Diese Darlegungen genügen auch unter Berücksichtigung der einschlägigen obergerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BayVGH, B.v. 22.7.2024 – 11 CS 24.764 – juris Rn. 13) für die Erfüllung des formellen Begründungserfordernisses des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO. Ob sie auch in der Sache tragen, ist eine Frage des materiellen Rechts (vgl. BayVGH, B.v. 18.7.2022 – 20 CS 22.1069 – juris Rn. 3).

24

Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Überprüfung des nicht weiter aufzuklärenden Sachverhalts (vgl. insoweit: OVG NW, B.v. 18.3.2020 – 12 B 1731/19 – juris Rn. 7

m.w.N.) bestehen teilweise Erfolgsaussichten des erhobenen Widerspruchs. Er ist nach Aktenlage zulässig und teilweise begründet.

25

Rechtsgrundlage für die angeordnete Betriebsprüfung ist § 54 Abs. 1 und 2, 54 a PBefG.

26

Bei der Anordnung einer Betriebsprüfung handelt es sich um einen Verwaltungsakt, der die Pflicht des Unternehmers begründet, sich der Betriebsprüfung zu unterziehen, die angeordneten Ermittlungen zu dulden und gegebenenfalls bei den Ermittlungen durch Hilfeleistungen mitzuwirken.

27

Das Aufsichtsrecht umfasst die Erfüllung der Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes, der aufgrund des § 57 PBefG erlassenen Rechtsverordnungen sowie die Einhaltung der durch die Genehmigung auferlegten Verpflichtungen. Nach § 54 Abs. 2 Satz 1 PBefG kann sich die Aufsichtsbehörde über alle ihrer Zuständigkeit unterliegenden Einrichtungen und Maßnahmen des Unternehmers unterrichten. Zur Durchführung der Aufsicht und zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen kann die Genehmigungsbehörde die erforderlichen Ermittlungen anstellen, insbesondere Einsicht in die Bücher und Geschäftspapiere nehmen und von dem Unternehmer und dem im Geschäftsbetrieb tätigen Personen Auskunft verlangen (§ 54 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 PBefG) und hierzu die dem Geschäftsbetrieb dienenden Grundstücke und Räume innerhalb der üblichen Geschäfts- und Arbeitsstunden betreten (§ 54 a Abs. 1 Satz 2 PBefG). Dabei genügt es, wenn einer der beiden Zwecke betroffen ist. Darüber hinaus kann die zuständige Behörde im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes weitere erforderliche Ermittlungsmaßnahmen einleiten und durchführen, da die Aufzählung in § 54 a Abs. 1 Satz 1 PBefG („insbesondere“) nicht abschließend ist.

28

Häufigkeit und Intensität der Kontrollen sind nach § 54 b Satz 2 PBefG grundsätzlich abhängig von der Anzahl und dem Ausmaß der Rechtsverstöße. Dies ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Allerdings setzt die Wahrnehmung der durch § 54 a Abs. 1 PBefG konkretisierten, aber dort nicht abschließend festgelegten Befugnisse der Aufsichtsbehörde weder den Verdacht eines Gesetzesverstößes noch einen besonderen Anlass voraus. Erforderlich und ausreichend ist, dass die Maßnahme der Erfüllung der Aufsichtsverpflichtungen der zuständigen Behörde bzw. der Vorbereitung ihrer Entscheidungen im finalen Sinn dient. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens steht es im pflichtgemäßen Ermessen der Genehmigungsbehörde unter Beachtung des Übermaßverbots, ob und wie sie von ihrer Aufsichtsbefugnis Gebrauch macht (vgl. zum Ganzen: BayVGh, B.v. 22.7.2024 – 11 CS 24.764 -juris Rn. 15 f.; B.v. 21.1.2025 – 11 CS 24.2003 – juris Rn. 13 f.).

29

Gemessen daran begegnen die Ziffern 1.1. und 1.2. des Bescheids des Antragsgegners vom 8. Mai 2025 keinen rechtlichen Bedenken. Die Ziffern 1.3 bis 1.5 und Ziffer 3 Satz 2 bis 5 des streitgegenständlichen Bescheids sind nach der vorzunehmenden aber auch ausreichenden summarischen Prüfung voraussichtlich rechtswidrig.

30

Wie ausgeführt, ergibt sich die Rechtsgrundlage für Ziffer 1.1 des Bescheids des Antragsgegners vom 8. Mai 2025 aus § 54 a Abs. 1 Satz 2 PBefG.

31

Generelle Bedenken gegen die Betriebsprüfung bestehen nicht. Nachdem die Antragstellerin einen Antrag auf Genehmigung weiterer Fahrzeuge gestellt hat und bei der Prüfung am 5. Mai 2025 bestimmte Unterlagen nicht vorgelegt wurden, ist es plausibel, dass der Antragsgegner sich von der Betriebsführung durch die Antragstellerin ein Bild machen möchte. Bei der Ermächtigung zur Betriebsprüfung in § 54 a PBefG handelt es sich um eine sog. tatbestandslose Ermächtigung, deren alleinige Voraussetzung ist, der Erfüllung der Aufsichtsverpflichtungen der zuständigen Behörde bzw. der Vorbereitung ihrer Entscheidungen im finalen Sinne zu dienen (BayVGh, B.v. 11 CS 24.764 – juris Rn. 16). Die Anordnung einer Betriebsprüfung ist daher nicht anlasslos, rechtsmissbräuchlich oder ermessensfehlerhaft.

32

Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Ziffer 1.2 des streitgegenständlichen Bescheids vom 8. Mai 2025 bestehen nach Auffassung der Kammer keine Bedenken. Die Formulierung der Ziffer 1.2. des gegenständlichen Bescheids hinsichtlich einer Einsichtnahme in Bücher und Geschäftspapiere „des Unternehmens“ kann unter Berücksichtigung der Bescheidsbegründung und der sonstigen Umstände nur dahingehend verstanden werden, dass Bücher und Geschäftspapiere in Zusammenhang mit dem Mietwagengewerbe der Antragstellerin gemeint sind. Nach § 54 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG kann der Antragsgegner – wie ausgeführt – als zuständige Genehmigungsbehörde (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 PBefG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 Nr. 1 der Zuständigkeitsverordnung (ZustV)) zur Durchführung der Aufsicht und zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen durch Beauftragte die erforderlichen Ermittlungen anstellen, insbesondere nach Nr. 1 Einsicht in die Bücher und Geschäftspapiere der Antragsgegnerin nehmen. Die Einsicht in Bücher und Geschäftspapiere nach § 54 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG bezieht sich auf alle Aufzeichnungen und Geschäftsvorgänge, die in irgendeinem Zusammenhang mit den Beförderungsgeschäften der Antragstellerin stehen, grundsätzlich auch auf die Finanzbuchhaltung (vgl. Fey/Fromm in Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 54 a PBefG Rn. 2; VG Düsseldorf, B.v. 28.6.2024 – 6 L 1142/24 – juris Rn. 93).

33

Hinsichtlich der Einsichtnahme in die in Ziffer 1.2.1 des streitgegenständlichen Bescheids genannten Aufzeichnungen des elektronischen Einnahmesystems und der Schichtzettel bestehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Diese Daten und Unterlagen stehen zweifelsfrei in einem Zusammenhang mit dem Betrieb eines Mietwagenunternehmens durch die Antragstellerin. Der Antragsgegner ist grundsätzlich befugt, auch arbeits- und sozialrechtliche Dokumente einzusehen und kann deren Vorlage verlangen, somit auch die Vorlage von Schichtzetteln. Dafür spricht bereits, dass nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit b. und d. PBZugV schwere Verstöße gegen arbeits- oder sozialrechtliche sowie abgabenrechtliche Pflichten zur Unzuverlässigkeit führen können und damit vom Prüfungsumfang der Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde erfasst sind (vgl. VG Düsseldorf, B.v. 28.6.2024 – 6 L 1142/24 – juris Rn. 115 und 116 m.w.N.). Unter elektronischen Einnahmesystemen sind Kassen und Buchungssysteme der Antragstellerin zu verstehen. Weshalb dieser Begriff zu unbestimmt sein solle i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG erschließt sich der Kammer nicht. Wie angeschnitten, besteht entgegen der Ansicht der Antragsgegners grundsätzlich auch das Recht zur Einsichtnahme in die Finanzbuchhaltung (vgl. Fey/Fromm in Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 54 a PBefG Rn. 2) von der auch Einnahmesysteme umfasst sind.

34

Fahrpreisquittungen stehen in Zusammenhang mit dem gegenständlichen Betrieb der Antragstellerin, sodass gegen eine Einsicht in diese nach Ziffer 1.2.2. ebenfalls keine rechtlichen Bedenken bestehen.

35

Auch gegen eine Einsichtnahme in die von Ziffer 1.2.3 des gegenständlichen Bescheids erfassten „Personalunterlagen“ bestehen nach summarischer Prüfung seitens der Kammer keine rechtlichen Bedenken. Wie ausgeführt, muss es der Antragsgegnerin nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 lit b. PBZugV möglich sein, auch arbeits- und sozialrechtliche Dokumente einzusehen und sich selbst hiervon vor Ort ein Bild zu machen. Mithin die genannten Personalunterlagen in Form von Personallisten, Einsatzplänen und Arbeitszeitnachweisen.

36

Weshalb eine Einsicht in eine Fahrzeugliste nach Ziffer 1.2.4 rechtswidrig sein solle, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Diese Daten stehen in essentielltem Zusammenhang mit dem Betrieb der Antragstellerin.

37

Eine Einsicht in die in Ziffer 1.2.5 des Bescheids vom 8. Mai 2025 genannten „Unterlagen für Mietwagenunternehmen“ durch den Antragsgegner ist zulässig.

38

Die Offenlegung der Dienstleistungsvereinbarungen der Antragstellerin mit Vermittlern und Partnerunternehmen dient der Erfüllung der Aufsichtsverpflichtungen des Antragsgegners und der Vorbereitung seiner Entscheidungen. Es handelt sich bei diesen Daten um (zentrale) Geschäftsaufzeichnungen aus dem Mietwagenunternehmen, sodass sie der Betriebsprüfung unterliegen (vgl. VG München, B.v. 7.11.2024 – M 23 S 24.4404 – juris Rn. 17). Die Anforderungen an die Begründung

des Bescheids beschränken sich auf die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe (Art. 39 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG) und die Gesichtspunkte, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist (Art. 39 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG). Diesen formalen Anforderungen wird der Bescheid des Antragsgegners vom 8. Mai 2025 noch gerecht. Einer ins Detail gehenden Einzelbegründung für sämtliche der unter Nr. 1.2.5 genannten Unterlagen bedarf es insoweit nicht (vgl. BayVGh, B.v. 21.1.2025 – 11 CS 24.2003 – juris Rn. 16). Für die Vorlage der Vertragsunterlagen besteht ein hinreichender Anlass. Die Führung eines Mietwagenunternehmens unterliegt personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften. Es ist nachvollziehbar, dass bei der Wahrnehmung der Aufsichtsbefugnisse die Vereinbarungen der Antragstellerin mit ihren Vermittlern und Partnerunternehmen dahingehend zu prüfen sind, ob diese mit den genannten Bestimmungen in Einklang stehen. Der erforderliche Zusammenhang mit den Beförderungsgeschäften der Antragstellerin (vgl. Fey/Fromm in Fromm/Sellmann/Zuck, PBefG, 5. Auflage 2022, § 54 a Rn. 2) ist gegeben und ein legitimer Auskunftszweck damit gewahrt (vgl. zum Ganzen BayVGh, B.v. 21.1.2025 – 11 CS 24.2003 -juris Rn. 17).

39

Die von der Antragstellerin erhobenen Einwendungen stehen der Verpflichtung zur Offenlegung der Vertragsunterlagen nicht entgegen. Zwar kann der Einwand, die Verträge unterlägen dem Geschäftsgeheimnis, grundsätzlich zutreffen. Die pauschale Behauptung, die Vereinbarungen enthielten „sensible Inhalte“, rechtfertigt jedoch keine Zurückhaltung der gesamten Unterlagen, sondern allenfalls einzelner Bestandteile (etwa zur Höhe konkret vereinbarter Vergütungen). Abgesehen davon sind die Befugnisse der Antragsgegnerin als Aufsichtsbehörde vom Anwendungsbereich des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (Gesch-GehG) vom 18. April 2019 (BGBl I S. 466), auf das sich die Antragstellerin beruft, ausgenommen. Dies ergibt sich sowohl aus § 1 Abs. 2 GeschGehG, wonach öffentlich-rechtliche Vorschriften (hier § 54 a PBefG) zur Geheimhaltung, Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen vorgehen, und aus § 3 Abs. 2 GeschGehG, wonach ein Geschäftsgeheimnis erlangt, genutzt oder offengelegt werden darf, wenn dies durch Gesetz, aufgrund eines Gesetzes oder durch Rechtsgeschäft gestattet ist, als auch aus Erwägungsgrund 11 und Art. 1 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (ABl. L 157 vom 15.6.2016, S. 1), die durch das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen umgesetzt wird (vgl. BayVGh, B.v. 21.1.2025 – 11 CS 24.2003 – juris Rn. 18).

40

Hinsichtlich einer Einsichtnahme in die Ursprungsaufzeichnungen des Mietwagenauftragsbuchs ergeben sich ebenfalls keine rechtlichen Bedenken. Auch wenn die Antragstellerin berechtigt ist, die Eingänge der Beförderungsaufträge gemäß § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG entweder buchmäßig oder elektronisch zu erfassen, kann die Aufsichtsbehörde die Vorlage der Ursprungsaufzeichnungen zum Abgleich verlangen, wenn die Antragstellerin diese später in schriftliche Auftragsbücher umsetzt (vgl. BayVGh, B.v. 21.1.2025 – 11 CS 24.2003 – juris Rn. 20; VG München, B.v. 7.11.2024 – M 23 S 24.4404 – juris Rn. 16). Sofern ein Mietwagenauftragsbuch ausschließlich in „Papierform“ geführt wird, sodass es sich hierbei um die Ursprungsaufzeichnungen handelt und keine elektronische Auftragserfassung erfolgt, die ggfls. zu einem späteren Zeitpunkt erst in das schriftliche Mietwagenauftragsbuch übertragen werden, wäre von der Anordnung nach Ziffer 1.2.5 Buchst b. des Bescheids vom 8. Mai 2025 in Folge natürlich nur die Einsicht in das in „Papierform“ vorliegende Auftragsbuch erfasst. Es ist jedoch klarzustellen, dass entgegen den Ausführungen der Antragsgegnerin die Ziffer 1.2.5 Buchst b des Bescheids vom 8. Mai 2025 gerade nicht die Vorlage der Unterlagen in einem anderen Format als dem Ursprungsformat verlangt wird. Egal in welcher Form geführt (buchmäßig oder elektronisch), sind das Mietwagenauftragsbuch und etwaige ggfls. daneben vorhandene Ursprungsaufzeichnungen vorzulegen. Für eine entsprechende Pflicht zur Vorlage spricht auch, dass die Aufzeichnung nach § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG ein Jahr aufzubewahren ist, womit nach Sinn und Zweck der Vorschrift bei späterer Übertragung in ein Auftragsbuch auch die Ursprungsaufzeichnung gemeint ist (vgl. BayVGh, B.v. 21.1.2025 – 11 CS 24.2003 – juris Rn. 20; VG München, B.v. 7.11.2024 – M 23 S 24.4404 – juris Rn. 16).

41

Des Weiteren bestehen nach summarischer Prüfung keine rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Einsichtnahme des Antragstellers in Webanwendungen von genutzten Vermittlungsplattformen inklusive

digitaler Auftragsdaten sowie den E-Mailverkehr zum Auftragseingang (vgl. VG München, B.v. 7.11.2024 – M 23 S 24.4404 – juris). Hinsichtlich der Webanwendungen von genutzten Vermittlungsplattformen und dem E-Mailverkehr zum Auftragseingang besteht ein enger Zusammenhang mit dem gegenständlichen Betrieb der Antragstellerin, sodass ein legitimer Auskunfts-/Einsichtszweck besteht. Für die Kammer erschließt sich entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin nicht, weshalb die Duldung der Einsichtnahme in Webanwendungen von genutzten Vermittlungsplattformen inklusive der digitalen Auftragsdaten zu unbestimmt i.S.d. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG sein sollte.

42

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs hinsichtlich der Ziffer 1.3. des Bescheids vom 8. Mai 2025 ist wiederherzustellen, da sie jedenfalls angesichts des derzeitigen Erkenntnisstandes gegen das Übermaßverbot verstößt. Die Vorschrift spricht davon, dass „insbesondere Einsicht in die Bücher und Geschäftspapiere“ zur Durchführung der Aufsicht genommen werden kann. Die Einsichtnahme ist dadurch zwar nicht per se auf Bücher und Geschäftspapiere beschränkt – wie oben dargestellt –, jedoch folgt aus dem Sinn und Zweck der Bestimmung, dass gerade nicht ohne Weiteres in sämtliche betriebliche Daten Einsicht genommen werden darf. Weshalb eine Einsichtnahme in über die in Ziffer 1.2 genannten Unterlagen hinausgehende Daten erforderlich sei, erschließt sich weder aus der Begründung des gegenständlichen Bescheids, der lediglich pauschal auf eine angebliche Vorlageverweigerung im Rahmen der Betriebskontrolle vom 5. Mai 2025 verweist, noch aus den sonstigen Umständen. Insbesondere sind nach Aktenlage keine Anhaltspunkte und kein Anlass erkennbar, z.B. in Form von geahndeten Ordnungswidrigkeiten, die pauschal eine tiefergehende Einsicht als die in § 54 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG genannten Bücher und Geschäftspapiere rechtfertigen könnten. Das Abheben des Antragsgegners auf ein eingestelltes Ordnungswidrigkeitenverfahren hinsichtlich der Nutzung der „UBERX-App“ im Rahmen polizeilicher Feststellungen am 27. November 2024 ist erst recht nicht ausreichend, die weitreichende Anordnung der Ziffer 1.3 des Bescheids vom 8. Mai 2025 zu rechtfertigen. Ferner ist auch ein unsubstantiiertes Verweisen des Antragsgegners auf mangelnde Kooperationsbereitschaft im Rahmen der Betriebsprüfung vom 5. Mai 2025 sowie eine ggfls. unterstellte Verzögerungstaktik der Antragstellerin nicht ausreichend, um die Reichweite der Anordnung zu rechtfertigen. Zwar steht es grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen des Antragsgegners, als Aufsichtsbehörde, in welchem Umfang er Ermittlungen im Rahmen der Durchführung der Aufsicht anstellt. Hierbei ist jedoch entscheidend der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie das Übermaßverbot zu beachten (vgl. zum Ganzen: BayVGh, B.v. 22.7.2024 – 11 CS 24.764 – juris Rn. 15 f.; B.v. 21.1.2025 – 11 CS 24.2003 – juris Rn. 13 f.), insbesondere der Umstand, dass ein derart weitreichender Prüfungsrahmen in der Praxis regelmäßig mit erheblichem Aufwand für den Pflichtigen verbunden ist (vgl. BayVGh, B.v. 22.7.2024 – 11 CS 24.764 – juris).

43

Ebenfalls ist die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs hinsichtlich der Ziffer 1.4. des Bescheids vom 8. Mai 2025 wiederherzustellen, da die Anordnung nach summarischer Prüfung gegen das Übermaßverbot verstößt und somit voraussichtlich rechtswidrig ist. § 54 a Abs. 1 Nr. 1 PBefG spricht nach seinem Wortlaut von „Einsicht“ und nicht von Übergabe. Dies spricht dafür, dass jedenfalls dann, wenn – wie vorliegend – kein Anlass für die Erforderlichkeit einer Datenübergabe substantiiert dargelegt wurde und auch sonst nicht ersichtlich ist, zunächst diese Prüfungsmodalität vorrangig zu nutzen ist. Dies folgt auch daraus, dass nach § 54 b Satz 2 PBefG die Häufigkeit und Intensität der Kontrollen abhängig von der Anzahl und dem Ausmaß der Rechtsverstöße zu machen ist. Die Antragstellerin braucht Bücher und Papiere nur in ihren Geschäftsräumen bereitzuhalten; aus der Hand müssen sie grundsätzlich nicht gegeben werden (vgl. Fey/Fromm in Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 54 a PBefG Rn. 2; OLG Hamm, E.v. 25.7.1974 – 2 Ss Owi 268/74 – VRS 48, 305). Dass eine Prüfung in den Räumen der Aufsichtsbehörde für die Bediensteten der Aufsichtsbehörde ggfls. komfortabler wäre, kann dem Grunde nach bereits nicht ausreichen, um eine derartige Anordnung zu rechtfertigen, da dies dem Gesetzeszweck bereits zuwiderlaufen würde. Auch besteht keine Pflicht, sich mit den Büchern, Aufzeichnungen oder Geschäftsunterlagen in die Räume der Aufsichtsbehörde zu begeben, um dort die Einsicht zu ermöglichen (vgl. Fey/Fromm in Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 54 a PBefG Rn. 2; OLG Hamm, E.v. 25.7.1974 – 2 Ss Owi 268/74 – VRS 48, 305). Im Übrigen, ohne dass es weiter entscheidungserheblich darauf ankäme, kann die Pflicht zur Übergabe sämtlicher „elektronischer Aufzeichnungen“ mit „sämtlichen Unternehmensdaten“ außer in absoluten Ausnahmefällen, entsprechend derer ganz erhebliche Begründungserfordernisse zu fordern wären – die der gegenständliche Bescheid

nicht im Ansatz erfüllt, nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bzw. dem Übermaßverbot in Einklang gebracht werden.

44

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs hinsichtlich der Ziffer 1.5 des Bescheids vom 8. Mai 2025 ist unter Verweis auf die Begründung zu Ziffer 1.4 bereits deshalb wiederherzustellen, da ohne ersichtlichen konkreten Anlass nur eine Einsicht und keine Übergabe von Dokumenten, somit auch einer Gewinn und Verlustrechnung, verlangt werden und von § 54 a Abs. 1 Satz 1 PBefG gedeckt sein kann und die Anordnung in Ziffer 1.5 damit nach summarischer Prüfung rechtswidrig ist. Auf die Frage, ob überhaupt Einsicht in eine Gewinn- und Verlustrechnung durch den Antragsgegner verlangt werden kann, oder der Antragsgegner stattdessen zur Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit – auf die es ihm bei einer Einsicht in eine Gewinn- und Verlustrechnung wohl ankommen dürfte – ohne weiteren Anlass insbesondere auch aufgrund von § 54 b Satz 2 PBefG auf die in § 2 Abs. 2 PBZugV aufgeführten Bescheinigungen beschränkt ist, kommt es deshalb nicht mehr an.

45

Aufgrund der zu wahrenen Verhältnismäßigkeit und des zu beachtenden Übermaßverbotes, dürfte im Rahmen der gegenständlichen Betriebsprüfungsanordnung, für die nach Aktenlage kein konkreter Anlass in Form (geahndeter) Rechtsverstöße bestand, zuvorderst unter Beachtung des mit einer entsprechenden Kontrolle verbundenen erheblichen Aufwands für die Antragstellerin nur eine stichprobenartigen Kontrolle in Betracht kommen (vgl. VG München, B.v. 7.11.2024 – M 23 S 24.4404 – juris Rn. 18). Der Antragsgegner hat für die Betriebsprüfung auch nur einen Termin am 23. Mai 2025 festgesetzt. Nur wenn sich aus dieser stichprobenartigen Kontrolle Anhaltspunkte für Pflichtverstöße der Antragstellerin ergäben, wäre ggfls. ein tiefergehendes Prüfprogramm verhältnismäßig und mit § 54 b Satz 2 PBefG vereinbar. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass entgegen der Auffassung der Antragstellerin, ein Auskunftsverlangen nach § 54 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG nicht vorrangig zu einer Einsichtnahme in Bücher und Geschäftspapiere nach § 54 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG ist. Ein derartiges Stufenverhältnis ergibt sich bereits nicht aus dem Gesetzeswortlaut.

46

Die Zwangsgeldandrohung in Nr. 3 Satz 2 des Bescheides begegnet rechtlichen Bedenken. Hiernach soll bei nicht fristgerechter oder vollständiger Erfüllung der Pflichten aus Nr. 1.2 ein Zwangsgeld i.H.v. 500,00 EUR pro nicht vorgelegter Unterlage der Nrn. 1.2.1 bis 1.2.5 fällig werden. Es erscheint unklar, ob das Zwangsgeld bereits fällig wird, wenn z.B. im Falle von Nr. 1.2.3 Buchst. b eine einzelne Seite eines Einsatzplans eines Fahrers nicht vorgelegt wird oder erst, bei Nichtvorlage des gesamten Einsatzplanes eines Fahrers oder sogar erst, wenn überhaupt keine Einsatzpläne vorgelegt werden. Bei ersterer Variante erschiene angesichts der Höhe des Zwangsgeldes pro nicht vorgelegter Unterlage (500,00 EUR) auch die Verhältnismäßigkeit diskutabel.

47

Aufgrund der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen die Grundverfügungen in Nrn. 1.3, 1.4 und 1.5 des Bescheides war auch die aufschiebende Wirkung gegen die hierauf bezogenen, kraft Gesetzes sofort vollziehbaren Zwangsgeldandrohungen (vgl. Art. 21 a VwZVG) in Nr. 3 Satz 3 bis 5 des Bescheides nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO anzuordnen.

48

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VwGO. Zwar hat der Antrag nur hinsichtlich drei der angefochtenen Grundverfügungen der Nr. 1 des Bescheides Erfolg. Gerade das Gewicht der Nrn. 1.3 und 1.4 und der mit ihrer Erfüllung potentiell verbundene erhebliche Aufwand rechtfertigen es jedoch, die Kosten des Verfahrens hälftig zu teilen.

49

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG unter Berücksichtigung der Empfehlung in Nr. 1.7.2 Satz 2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.