

**Titel:**

**Duldung einer Betriebsprüfung nach dem PBefG**

**Normenkette:**

PBefG § 13 Abs. 1 Nr. 2, § 54, § 54a

PBZugV § 1

**Leitsätze:**

1. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung eines Verwaltungsakts erfordert eine auf den Einzelfall bezogene, schriftliche Begründung, die das besondere Vollzugsinteresse erkennen lässt. Formelhafte oder pauschale Begründungen genügen nicht. (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)
2. Verstöße in nicht zur Personenbeförderung gehörenden Unternehmensbereichen zwingen nicht zur Annahme von Unzuverlässigkeit in Bezug auf die Personenbeförderung, können sie aber rechtfertigen. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
3. Auch Buchhaltungsunterlagen, Personalunterlagen oder Umstände aus dem Verhältnis zu Vermittlern und Partnerunternehmen sind relevant für die Überprüfung der Einhaltung personenbeförderungsrechtlichen Pflichten. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Duldungspflicht, Betriebsprüfung, Sofortige Vollziehung, Interessenabwägung, Unzuverlässigkeit, Verhältnismäßigkeit, summarische Prüfung, sofortige Vollziehung, Personenbeförderung, Buchhaltungsunterlagen, Personalunterlagen

**Tenor**

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 2.500,00 EUR festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Die Antragstellerin begehrt die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen eine Verpflichtung zur Duldung einer gegenwärtig laufenden Betriebsprüfung in ihren Geschäftsräumen.

2

Mit Bescheid vom 10. Juli 2025 verpflichtete der Antragsgegner die Antragstellerin, am 21. Juli 2025 um 09:00 Uhr das Betreten der dem Geschäftsbetrieb dienenden Grundstücke und Räume der Kontrolle der Geschäftsräume, die Einsichtnahme in alle Bücher und Geschäftspapiere und die Einsicht in alle EDV-gestützten Betriebsaufzeichnungen sowie ggf. in Online-Plattformen von Vermittlern zu dulden (Nr. 1). Weiterhin verpflichtete er die Antragstellerin, im Einzelnen bezeichnete betriebliche Unterlagen aus den Bereichen allgemeine Buchhaltungsunterlagen im Zeitraum von Juni 2024 bis aktuell, Personalunterlagen im Zeitraum von Juni 2024 bis aktuell sowie fahrzeugbezogene Unterlagen im Zeitraum von Juni 2024 bis aktuell vorzulegen (Nr. 2) und ordnete die sofortige Vollziehung der Nrn. 1 und 2 an (Nr. 3).

3

Mit Schreiben vom 18. Juli 2025 erhob die Antragstellerin gegen den Bescheid vom 10. Juli 2025 Widerspruch. Mit Schriftsatz vom selben Tag hat die Antragstellerin im Wege einstweiligen Rechtsschutzes beantragt,

4

die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 10. Juli 2025 wiederherzustellen.

5

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte.

II.

6

Der zulässige Antrag ist unbegründet.

7

1. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgte formell rechtmäßig.

8

In den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO hat die Behörde die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO besonders zu begründen. Dabei rechtfertigt allein das öffentliche Interesse an der Vollziehung des Verwaltungsakts regelmäßig nicht die Anordnung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO. Der Eintritt der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 VwGO ist der gesetzliche Regelfall, ungeachtet dessen, dass stets ein öffentliches Interesse an der Vollziehung eines (rechtmäßigen) Verwaltungsakts besteht. Da es sich bei der behördlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung nach der Wertung des Gesetzgebers um einen Ausnahmefall handelt, muss neben das ohnehin bestehende öffentliche Interesse an der Umsetzung eines rechtmäßigen Verwaltungsakts (Erlassinteresse) ein besonderes (Sofort-)Vollzugsinteresse treten, das das Absehen vom Regelfall der aufschiebenden Wirkung und die Befugnis der Behörde, einen Verwaltungsakt auch schon vor Eintritt der Bestandskraft mit Zwangsmitteln durchzusetzen (vgl. Art. 19 Abs. 1 Nr. 3 VwZVG), zu rechtfertigen vermag. Diesem Erfordernis trägt § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO Rechnung. Die Behörde muss sich dabei der Ausnahmesituation bewusst werden und das besondere Vollzugsinteresse begründen, wenn sie vom Regelfall abweicht und die sofortige Vollziehung anordnet. Zwar kommt es zur Erfüllung der Voraussetzungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO nicht darauf an, ob die gegebene Begründung inhaltlich richtig und sachlich geeignet ist, ein besonderes Interesse an der sofortigen Vollziehung zu rechtfertigen. Dieser materiellrechtliche Aspekt fließt in die originäre Ermessensentscheidung des Gerichts im Rahmen der Entscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO ein und wird durch sie ersetzt. Formelhafte, also für beliebige Fallgestaltungen passende Wendungen, formblattmäßige oder [[4]] – pauschale Argumentationsmuster sowie die bloße Wiederholung des Gesetzestextes reichen nicht aus, da daraus nicht erkenntlich wird, ob und aus welchen Gründen die Behörde vom Vorliegen eines Ausnahmefalls ausgegangen ist, der ein Abweichen vom Grundsatz des § 80 Abs. 1 VwGO rechtfertigen kann (BayVGh, B.v. 18.7.2022 – 20 CS 22.1069 – juris Rn. 3 m.w.N.). Andererseits sind an dieses Begründungserfordernis inhaltlich keine allzu hohen Anforderungen zu stellen; es genügt vielmehr eine schriftliche Begründung, die zu erkennen gibt, dass die Behörde eine Anordnung des Sofortvollzugs im konkreten Fall für geboten erachtet (BayVGh, B.v. 15.1.2024 - 10 CS 23.1873 – juris Rn. 12 m.w.N.).

9

Diesen Anforderungen genügen die Ausführungen seitens des Antragsgegners in Nr. 2.3 der Gründe des streitgegenständlichen Bescheids. Der Antragsgegner wägt gerade das private Interesse des Gewerbetreibenden an der aufschiebenden Wirkung mit dem Interesse an der sofortigen Vollziehung anhand der Umstände des konkreten Einzelfalls ab und gibt damit hinreichend zu erkennen, dass er in Abweichung vom gesetzlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis des § 80 Abs. 1 VwGO vorliegend individuelle Gründe für ein überwiegendes sofortiges Vollzugsinteresse sieht.

10

2. Das Vollzugsinteresse überwiegt das Suspensivinteresse der Antragstellerin.

11

Nach § 80 Abs. 5 VwGO kann das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen einen für sofort vollziehbar erklärten Verwaltungsakt auf Antrag eines Betroffenen im Falle des § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO ganz oder teilweise wiederherstellen. Das Gericht trifft dabei eine eigene Ermessensentscheidung. Es hat bei der Entscheidung über die Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung abzuwägen zwischen dem von der Behörde geltend gemachten Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheids und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung

seines Rechtsbehelfs. Bei dieser Abwägung sind in erster Linie die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens maßgeblich, weil am sofortigen Vollzug eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes ebenso wenig ein Interesse bestehen kann wie an der aufschiebenden Wirkung eines unbegründeten Rechtsbehelfs. Ergibt die im Rahmen des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO allein mögliche summarische Prüfung, dass der Rechtsbehelf erfolglos sein wird, tritt das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurück. Erweist sich dagegen der angefochtene Bescheid schon bei summarischer Prüfung als rechtswidrig, besteht kein Interesse an dessen sofortiger Vollziehung. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens nicht hinreichend absehbar, verbleibt es bei einer allgemeinen Interessenabwägung (vgl. BVerwG, B. v. 29.4.1974 – IV C 2174 -juris Rn. 7ff.; BayVGh, B.v. 18.8.2014 -20 CS 14.1675 -juris Rn. 2).

## 12

Ausgehend von diesen Grundsätzen und bei der im Eilrechtsschutz allein möglichen und notwendigen summarischen Prüfung dürfte der Widerspruch der Antragstellerin in der Hauptsache voraussichtlich keinen Erfolg haben.

## 13

Bei summarischer Prüfung dürften sich die Duldungspflichten in Nr. 1 und 2 des Bescheids vom 10. Juli 2025 als rechtmäßig erweisen. Sie stützen sich auf §§ 54, 54a PBefG. Demnach kann die Genehmigungsbehörde die erforderlichen Ermittlungen anstellen, insbesondere Einsicht in die Bücher und Geschäftspapiere nehmen, hinsichtlich der Erfüllung der Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes sowie der hierzu erlassenen Rechtsverordnungen und der Einhaltung der durch die personenbeförderungswirtschaftliche Genehmigung auferlegten Verpflichtungen. Maßgebliche personenbeförderungswirtschaftliche Pflichten ergeben sich dabei insbesondere aus § 13 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 46 Abs. 2 Nr. 3, § 49 Abs. 4 PBefG. Demnach muss u.a. die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Betriebs gewährleistet sein und es dürfen keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen dartun.

## 14

Das Merkmal der Unzuverlässigkeit in § 13 Abs. 1 Nr. 2 PBefG bezieht sich auf eine Gefährdung der Schutzzwecke der für die Personenbeförderung geltenden Vorschriften. Anforderungen an die Zuverlässigkeit sind u.a. in § 1 PBZugV normiert. Verstöße in nicht zur Personenbeförderung gehörenden Unternehmensbereichen zwingen nicht zur Annahme von Unzuverlässigkeit in Bezug auf die Personenbeförderung, können sie aber rechtfertigen (vgl. Heinze in Heinze/Fehling/Fiedler, 2. Aufl. 2014, PBefG S. 13 Rn. 33). Dementsprechend sieht § 1 Abs. 1 Satz 2 PBZugV vor, dass etwa auch schwere Verstöße gegen strafrechtliche Vorschriften sowie etwa gegen arbeits- oder sozialrechtliche Pflichten oder die abgabenrechtlichen Pflichten, die sich aus unternehmerischer Tätigkeit ergeben, Anhaltspunkte für eine Unzuverlässigkeit sind. Dementsprechend bezieht sich die Pflicht in § 54a Abs. 1 Nr. 1 PBefG auf alle Aufzeichnungen und Geschäftsvorgänge, die in irgendeinem Zusammenhang mit den Beförderungsgeschäften des Überprüften stehen, auch auf die Finanzbuchhaltung (Fromm in Fromm/Sellmann/ZucWFeY, 5. Aufl. 2022, PBefG § 54a Rn. 2).

## 15

Die vorzulegenden Unterlagen stehen bei summarischer Prüfung mit diesem – weiten – Pflichtenprogramm in einem hinreichenden Konnex, denn auch Buchhaltungsunterlagen, Personalunterlagen oder Umstände aus dem Verhältnis zu Vermittlern und Partnerunternehmen (vgl. zu letzterem BayVGh, B.v. 21.1.2025 – 1 CS 24.2003 - juris Rn. 16 ff.) sind relevant für die Überprüfung der Einhaltung o.g. Pflichten. Es ergeben sich bei summarischer Prüfung insofern keine Bedenken hinsichtlich der Ermessensausübung des Antragsgegners und der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Die Betriebsprüfung findet nicht anlasslos statt, sondern aufgrund von seitens des Antragsgegners ermittelter konkreter Anhaltspunkte für Verletzungen gegen personenbeförderungswirtschaftliche Pflichten in erheblicher Anzahl. Insofern ist die Ermessensentscheidung des Antragsgegners bei summarischer Prüfung nicht zu beanstanden. Die Duldungspflichten im angeordneten Umfang erscheinen erforderlich und angemessen, um die umfangreiche Einhaltung personenbeförderungswirtschaftlicher Pflichten – auch über vom Antragsgegner bereits ermittelte Arten von Pflichtverletzungen hinaus – zu überprüfen. Vorherige konkrete Anfragen des Antragsgegners zur Erfüllung seiner Aufsichtspflicht erscheinen nicht als gleich geeignetes milderer Mittel, weil die Antragstellerin hinsichtlich der vorzulegenden Unterlagen gerade davon ausgeht, nicht vorlagepflichtig zu

sein – so dass nicht von einer entsprechenden freiwilligen Vorlage auf Anfrage ausgegangen werden konnte,

**16**

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

**17**

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG in Verbindung mit S. 52 Abs. 1, Abs. 2 GKG und Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.