

Titel:

Umfang der Einsichtnahme im Rahmen der Aufsichtskontrolle eines Mietwagenunternehmers

Normenketten:

PBefG § 54 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, § 54a Abs. 1 S. 1

GeschGehG § 1 Abs. 2, § 3 Abs. 2

EU Richtlinie 2016/943 Art. 1 Abs. 2 b

Leitsätze:

1. Die Verpflichtung eines Mietwagenunternehmers, stichprobenartige Einsichtnahmen in Vertragsunterlagen, Auftragsbücher, digitale Vermittlungsplattformen und E-Mail-Kommunikation im Rahmen einer Betriebsprüfung zu dulden, ist nicht zu beanstanden, da sie der behördlichen Aufsicht nach § 54, § 54a und § 54b PBefG dient. Diese Befugnisse setzen weder einen konkreten Verdacht noch einen besonderen Anlass voraus, sondern erfordert lediglich einen sachlichen Bezug zur behördlichen Aufgabe. (Rn. 12 – 20) (redaktioneller Leitsatz)

2. Ein Einsichtsverweigerungsrecht aus Gründen des Geschäftsgeheimnisschutzes besteht nicht (§ 1 Abs. 2, § 3 Abs. 2 GeschGehG, Art. 1 Abs. 2 lit. b der Richtlinie (EU) 2016/943). Etwaige sensible Informationen können durch Schwärzungen geschützt werden. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Betriebsprüfung eines Mietwagenunternehmens, Einsicht in die Bücher und Geschäftspapiere (Dienstleistungsvereinbarungen mit Vermittlern und Partnerunternehmen, Ursprungsaufzeichnungen zum Mietwagenauftragsbuch), Schutz von Geschäftsgeheimnissen, Einsichtnahme, Betriebsprüfung, Geschäftsgeheimnis

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 07.11.2024 – M 23 S 24.4404

Tenor

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 2.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Gegenstand des Rechtsstreits ist die Frage, welche Unterlagen die Antragstellerin im Rahmen einer Betriebsprüfung offenzulegen hat.

2

Die Antragstellerin betreibt ein Mietwagenunternehmen mit 40 Fahrzeugen, für das die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 13. Dezember 2022 eine bis zum 31. Dezember 2024 befristete Genehmigung erteilt hatte. Im Rahmen des Verlängerungsverfahrens verpflichtete die Antragsgegnerin die Antragstellerin mit Bescheid vom 10. Juli 2024 unter Anordnung des Sofortvollzugs und Androhung eines Zwangsgelds für den Fall der Nichterfüllung u.a., bei einer Betriebsprüfung am 24. Juli 2024 die stichprobenartige Einsichtnahme in folgende Unterlagen zu dulden: Dienstleistungsvereinbarungen mit Vermittlern/Partnerunternehmen, Mietwagenauftragsbuch (Ursprungsaufzeichnungen), Webanwendungen von genutzten Vermittlungsplattformen inklusive der digitalen Auftragsdaten, E-Mails zum Auftragseingang. Hiergegen ließ die Antragstellerin Widerspruch einlegen, über den die Widerspruchsbehörde – soweit ersichtlich – noch nicht entschieden hat.

3

Mit Schriftsatz vom 24. Juli 2024 ließ die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht München die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs beantragen und zur Begründung ausführen, die Verpflichtung zur Offenlegung ihrer vertraglichen Beziehungen zu den Vermittlern sei nicht erforderlich und daher unverhältnismäßig. Außerdem handele es sich dabei um Geschäftsgeheimnisse. Auch die Aufforderung hinsichtlich der E-Mails über den Auftragseingang und der Webanwendungen sei unverhältnismäßig. Ihr Auftragseingangsbuch müsse die Antragstellerin nicht als Ursprungsaufzeichnung vorlegen.

4

Die Betriebsprüfung hat am 24. Juli 2024 stattgefunden. Die streitgegenständlichen Unterlagen hat die Antragstellerin dabei nicht vorgelegt.

5

Mit Beschluss vom 7. November 2024 hat das Verwaltungsgericht den Antrag mit der Maßgabe abgelehnt, dass der Anforderung hinsichtlich der Dienstleistungsvereinbarungen mit Vermittlern/Partnerunternehmen vorrangig durch umfassende Auskunft Genüge getan werden könne. Dies sei aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zur Erfüllung des Überprüfungsauftrags ausreichend. Bei Zweifeln an der Richtigkeit der Auskunft oder bei Verweigerung bestehe die Möglichkeit der punktuellen Einsichtnahme, wobei in einzelnen Fällen ggf. Schwärzungen in Betracht zu ziehen seien. Im Übrigen sei nachvollziehbar, dass die Aufsichtsbehörde die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften auf Grundlage geschlossener Vermittlungsverträge und in Abgleich der Ursprungsdateien mit dem hierauf erstellten Mietwagenauftragsbuch zumindest stichprobenartig überprüfen wolle.

6

Hiergegen wendet sich die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde und lässt zur Begründung ausführen, die Verpflichtung zur Offenlegung ihrer Vertragsvereinbarungen mit den Vermittlungsplattformen verfolge keinen legitimen Zweck und sei unverhältnismäßig. Aus den Vertragsvereinbarungen ergäben sich keine Erkenntnisse zu der Frage, ob die Antragstellerin ihre personenbeförderungsrechtlichen Pflichten einhalte. Die Antragsgegnerin habe insoweit ihr Ermessen nicht hinreichend ausgeübt und das Verwaltungsgericht habe mit der von der Antragsgegnerin nie vorgeschlagenen Schwärzung deren Ermessen durch eigene Erwägungen ersetzt, ohne hierzu befugt zu sein. Die Antragstellerin sei auch nicht verpflichtet, die Ursprungsaufzeichnungen vorzulegen, wenn sie ihre Mietwagenauftragsbücher schriftlich und nicht elektronisch führe.

7

Die Antragsgegnerin tritt der Beschwerde entgegen. Die stichprobenartige Einsicht in die Vertragsunterlagen mit den Vermittlungsplattformen diene der Feststellung, ob die Antragstellerin den gesetzlichen Vorgaben genüge. Es sei nicht erforderlich, dass die Antragsgegnerin jeden einzelnen Prüfungsgegenstand im Bescheid gesondert begründe. Die manipulationssichere Einhaltung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften könne nur anhand der Ursprungsdaten zum Mietwagenauftragsbuch überprüft werden.

8

Mit Bescheid vom 3. Dezember 2024 hat die Antragsgegnerin die Mietwagengenehmigung für das Jahr 2025 erteilt. Mit Schriftsatz vom 23. Dezember 2024 führt sie aus, sie halte am Sofortvollzug der Betriebsprüfung hinsichtlich der im Streit stehenden Unterlagen fest. Die Betriebsprüfung habe nicht vollständig abgeschlossen werden können. Bei neuen Erkenntnissen zur Zuverlässigkeit der Antragstellerin könne die Genehmigung auch widerrufen werden. Die Einsichtnahme in die Unterlagen sei weiterhin erforderlich.

9

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Behörden- und Gerichtsakten Bezug genommen.

II.

10

Die zulässige Beschwerde hat in der Sache keinen Erfolg. Aus den vorgetragenen Gründen, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Sätze 1 und 6 VwGO), ergeben sich keine begründeten Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Anordnung der Antragsgegnerin hinsichtlich der bei einer Betriebsprüfung vorzulegenden Unterlagen.

11

1. Obwohl die Betriebsprüfung am 24. Juli 2024 durchgeführt wurde und die Antragsgegnerin die Genehmigung für das Jahr 2025 erteilt hat, hat sich der Rechtsstreit dadurch nicht vollständig erledigt. Zwar verpflichtet der angefochtene Bescheid die Antragstellerin zur Duldung der Betriebsprüfung an dem genannten Datum und in diesem Zusammenhang zur Duldung des Betretens der Geschäftsräume und der stichprobenartigen Einsichtnahme in die aufgeführten Unterlagen. Allerdings hat die Antragstellerin den Mitarbeitern der Antragsgegnerin im Rahmen der Betriebsprüfung keine Einsicht in die unter Nr. 1.2.4 des Bescheids aufgeführten Unterlagen (Dienstleistungsvereinbarungen mit Vermittlern/Partnerunternehmen, Mietwagenauftragsbuch [Ursprungsaufzeichnungen], Webanwendungen von genutzten Vermittlungsplattformen inklusive der digitalen Auftragsdaten, E-Mails zum Auftragseingang) gewährt. Das von ihr insoweit eingeleitete Widerspruchsverfahren ist noch anhängig. Die Antragsgegnerin hat hinsichtlich der streitgegenständlichen Verpflichtung erklärt, bis zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens auf Vollstreckungsmaßnahmen zu verzichten, beabsichtigt aber, nach Abschluss des Verfahrens ggf. eine weitere Betriebsprüfung durchzuführen. Außerdem hat sie im angefochtenen Bescheid für den Fall der nicht fristgerechten oder vollständigen Erfüllung der Pflichten ein Zwangsgeld angedroht, das ggf. auch beigetrieben werden kann. Eine vollständige Erledigung durch Zeitablauf oder auf andere Weise (vgl. Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG), die das Rechtsschutzinteresse der Antragstellerin entfallen ließe, ist daher nicht eingetreten.

12

2. Die von der Antragsgegnerin ausgesprochene Verpflichtung zur Duldung der stichprobenartigen Einsichtnahme in die Dienstleistungsvereinbarungen der Antragstellerin mit Vermittlern und Partnerunternehmen mit der hierzu vom Verwaltungsgericht vorgesehenen Maßgabe, in die Ursprungsaufzeichnungen des Mietwagenauftragsbuchs, in die Webanwendungen von genutzten Vermittlungsplattformen inklusive der digitalen Auftragsdaten und in die E-Mails zum Auftragseingang ist nicht zu beanstanden.

13

a) Nach § 54 Abs. 1 Satz 1 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. April 2024 (BGBl Nr. 119), unterliegt der Unternehmer, also die Antragstellerin als Genehmigungsinhaberin (vgl. § 3 Abs. 1, § 9 Abs. 1 Nr. 5, § 49 Abs. 4 PBefG), hinsichtlich der Erfüllung der Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes sowie der hierzu erlassenen Rechtsverordnungen und der Einhaltung der durch die Genehmigung auferlegten Verpflichtungen (Bedingungen, Auflagen) der Aufsicht der Genehmigungsbehörde. Diese kann sich über alle ihrer Zuständigkeit unterliegenden Einrichtungen und Maßnahmen des Unternehmers unterrichten (§ 54 Abs. 2 Satz 1 PBefG). Zur Durchführung der Aufsicht und zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen kann sie die erforderlichen Ermittlungen anstellen, insbesondere Einsicht in die Bücher und Geschäftspapiere nehmen (§ 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG), von dem Unternehmer und den im Geschäftsbetrieb tätigen Personen Auskunft verlangen (§ 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG) und hierzu die dem Geschäftsbetrieb dienenden Grundstücke und Räume innerhalb der üblichen Geschäfts- und Arbeitsstunden betreten (§ 54a Abs. 1 Satz 2 PBefG).

14

Häufigkeit und Intensität der Kontrollen sind nach § 54b Satz 2 PBefG grundsätzlich abhängig von der Anzahl und dem Ausmaß der Rechtsverstöße. Dies ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Allerdings setzt die Wahrnehmung der durch § 54a Abs. 1 PBefG konkretisierten, aber dort nicht abschließend festgelegten Befugnisse der Aufsichtsbehörde weder den Verdacht eines Gesetzesverstosses 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 Aufsichtsbezugnis Gebrauch macht (vgl. BayVGh, B.v. 22.7.2024 – 11 CS 24.764 – BayVBI 2024, 777 Rn. 15 f. m.w.N.).

15

b) Gemessen daran begegnet die Verpflichtung zur Vorlage der Unterlagen bzw. zur Duldung der stichprobenartigen Einsichtnahme hier keinen rechtlichen Bedenken.

16

aa) Die Offenlegung der Dienstleistungsvereinbarungen der Antragstellerin mit Vermittlern und Partnerunternehmen dient der Erfüllung der Aufsichtsverpflichtungen der Antragsgegnerin und der Vorbereitung ihrer Entscheidungen (Erteilung oder Widerruf der Genehmigung). 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 der Antragsgegnerin vom 10. Juli 2024 gerecht. Einer ins Detail gehenden Einzelbegründung für sämtliche der unter Nr. 1.2 genannten Unterlagen bedarf es insoweit nicht; ggf. kann die Begründung bei konkret erhobenen Einwendungen – wie hier in der erstinstanzlichen Antragserwiderung der Antragsgegnerin vom 5. August 2024 sowie in der Beschwerdeerwiderung vom 18. Dezember 2024 geschehen – gegeben oder ergänzt werden.

17

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 Genehmigungsinhaberin bzw. -bewerberin 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, § 54a Rn. 2) ist gegeben und ein legitimer Auskunftszweck damit gewahrt.

18

Die von der Antragstellerin erhobenen Einwendungen stehen der Verpflichtung zur Offenlegung der Vertragsunterlagen nicht entgegen. Zwar mag der Einwand, die Verträge unterlägen dem Geschäftsgeheimnis, grundsätzlich zutreffen. Die pauschale Behauptung, die Vereinbarungen enthielten „sensible Daten“, 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 (GeschGehG) 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 § 54a 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 Knowhows 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. Nach Erwägungsgrund 11 der Richtlinie (EU) 2016/943 soll die Richtlinie die Anwendung unionsweiter oder nationaler Rechtsvorschriften, nach denen Informationen, darunter Geschäftsgeheimnisse, gegenüber der Öffentlichkeit oder staatlichen Stellen offengelegt werden müssen, unberührt lassen. Ebenso soll sie die Anwendung der Rechtsvorschriften unberührt lassen, nach denen es staatlichen Stellen gestattet ist, zur Erledigung ihrer Aufgaben Informationen zu erheben. Dies wird durch Art. 1 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie klargestellt, wonach die Richtlinie die Anwendung von Vorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten, nach denen die Inhaber von Geschäftsgeheimnissen verpflichtet sind, aus Gründen des öffentlichen Interesses Informationen, auch Geschäftsgeheimnisse, gegenüber der Öffentlichkeit oder den Verwaltungsbehörden oder den Gerichten offenzulegen, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen können, nicht berührt. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, dass das Verwaltungsgericht die Vorlagepflicht und damit die Eingriffsintensität durch die Maßgabe der vorrangigen Auskunftserteilung durch die Antragstellerin und etwaige Schwärzungen bei nachrangiger Einsichtnahme in die Verträge reduziert hat. Dabei handelt es sich entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht um eine Ersetzung des Ermessens der Antragsgegnerin, sondern um eine inhaltliche Modifizierung und Interessenabwägung im Rahmen der weiten gerichtlichen Gestaltungsmöglichkeiten zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes in einem Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO (vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 80 Rn. 108 f.).

19

Auf ein Auskunftsverweigerungsrecht gemäß § 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Satz 2 PBefG i.V.m. § 383 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 ZPO wegen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten hat sich die Antragstellerin nicht berufen.

20

bb) Hinsichtlich der stichprobenartigen 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. Die Antragstellerin hat nicht näher ausgeführt, aus welchen Gründen sie dazu nicht bereit ist. Für eine 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.

21

cc) Zu den weiteren, nach Nr. 1.2.4 Buchst. c und d des Bescheids vorzulegenden Unterlagen (Webanwendungen von genutzten Vermittlungsplattformen inklusive der digitalen Auftragsdaten, E-Mails zum Auftragseingang) enthält die Beschwerdebegründung keine Ausführungen und genügt insoweit nicht den Darlegungsanforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO.

22

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 47, § 52 Abs. 2 i.V.m. § 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG und Nr. 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

23

4. Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).