

---

**Datum:** 18.01.2013  
**Gericht:** Verwaltungsgericht Köln  
**Spruchkörper:** 18. Kammer  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 18 K 4907/11  
**ECLI:** ECLI:DE:VGK:2013:0118.18K4907.11.00

---

**Schlagworte:** Informationspflicht bei Verspätungen, Fahrgastrechteverordnung, Dynamische Schriftanzeiger, Bahnhofsbetreiber

**Normen:** VO (EG) Nr 1371/2007 Art 18 Abs 1; AEG § 5a Abs 2

**Leitsätze:**

Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 beinhaltet eine aktive Informationspflicht bei Verspätungen. Die Angabe einer Telefonnummer oder einer Service-Hotline erfüllt diese Pflicht nicht.

Die Informationspflicht steht nicht unter dem Vorbehalt vorhandener (technischer) Ressourcen und es erfolgt auch keine inhaltliche Abstufung der Pflicht entsprechend der der Anzahl der Reisenden je Station.

---

**Tenor:**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

---

**Tatbestand**

1

2

Die Klägerin ist Betreiberin von ungefähr 5500 Stationen (= Bahnhöfe und Haltepunkte). Im Jahr 2010 fand in den Bahnhöfen Lensahn und Großenbrode eine Prüfung des Eisenbahn-Bundesamtes über die Einhaltung 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 (im Folgenden: VO (EG) Nr. 1371/2007) statt. Dabei wurde festgestellt, dass an beiden Stationen weder Zugzielanzeiger noch Lautsprecheranlagen oder sonstige Kommunikationseinrichtungen zur Information der Fahrgäste über Verspätungen bei der Abfahrt oder Ankunft vorhanden waren. Das war für eine Vielzahl anderer Stationen ebenfalls nicht der Fall.

Bei der sich anschließenden Anhörung führte die Klägerin aus, dass derzeit verschiedene Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern ausgestattet würden. Dabei handele es sich um elektronische Geräte, die Abweichungsinformationen anzeigten. Sie würden vor allem an kleineren Bahnhöfen eingesetzt. Die Dynamischen Schriftanzeiger würden über einen Großrechner gesteuert, so dass die Fahrgäste immer aktuelle Informationen und Hinweise erhielten. Anders als bei den Zugzielanzeigern größerer Bahnhöfe würden auf den Dynamischen Schriftanzeigern nur Abweichungen vom Fahrplan, wie Verspätungen und Ausfälle angezeigt. Die Fahrgastinformation erfolge in Laufschrift und werde über einen integrierten Lautsprecher durchgegeben. Die gegenwärtig laufende Ausstattung der Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern entspreche dem Servicegedanken der Klägerin und sei nicht der VO (EG) Nr. 1371/2007 geschuldet. Die Klägerin führte u.a. aus, dass die Stationen der Kategorie 1-4 bereits ausreichend ausgestattet seien. Verschiedene Stationen der Kategorie 5 und 6 würden aus Mitteln des Konjunkturprogramms mit Dynamischen Schriftanzeigern ausgestattet. Nach den Planungen sollten 1800 Stationen bis zur Kategorie 5 und mit Reisendenzahlen größer 300 pro Tag bis Ende 2011 mit Dynamischen Schriftanzeigern ausgestattet werden. Weitere 675 Stationen seien geplant; deren Ausstattung mit Dynamischen Schriftanzeigern solle nach Klärung der Finanzierung bis Ende 2012 abgeschlossen sein. Für ca. 1900 Stationen der Kategorie 6 und mit weniger als 300 Reisenden liege noch keine Planung vor. Diese Stationen seien mit einem Aushang versehen, auf dem die Festnetznummer der nächstgelegenen 3-S-Zentrale benannt werde, an die sich der Fahrgast bei Unregelmäßigkeiten wenden könne.

Anlässlich eines Gesprächstermins bei dem Eisenbahn-Bundesamt erarbeiteten die Beteiligten verschiedene Eckpunkte zur Ausstattung der Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern. Dabei wurden die unterschiedlichen Kategorien und die Reisenden-zahlen pro Tag und je Station ebenso berücksichtigt wie der Aspekt, ob an einer Station mehrere Betreiber von Verkehrsleistungen tätig waren oder nur ein Betreiber von Verkehrsleistungen auftrat. Bei letzteren sollte den Eisenbahnverkehrsunternehmen (im Folgenden: EVU) die eigene Ausstattung ermöglicht werden. Diese Eckpunkte wurden in der Folgezeit von der Klägerin abgeändert und mit dem Hinweis versehen, die Planungen stünden unter einem Finanzierungsvorbehalt. Die angekündigte Vorlage eines ersten Planentwurfs und Benennung der nicht ausgestatteten Stationen bis Ende Oktober 2010 unterblieb.

In der Folgezeit erging der streitgegenständliche Bescheid vom 26.11.2010. In Ziffer 1 des Bescheides verpflichtete das Eisenbahn-Bundesamt die Klägerin, ihre Stationen mit mehr als 300 Reisenden pro Tag schnellstmöglichst, spätestens jedoch bis zum 31.12.2011 mit Dynamischen Schriftanzeigern auszustatten. In Ziffer 3 des Bescheides verpflichtete das Eisenbahn-Bundesamt die Klägerin, ihre Stationen mit 100 oder weniger Reisenden pro Tag schnellstmöglichst, spätestens jedoch bis zum 31.12.2015 mit Dynamischen Schriftanzeigern auszustatten. Die Verpflichtungen von Ziffer 1 und 3 des Bescheides sollten nicht gelten, wenn die jeweilige Station mit einem anderen technischen Kommunikationsmedium, wie

3

4

5

beispielsweise einer funktionstüchtigen Lautsprecheranlage, ausgerüstet war, die es gestattete, Reisende aktiv über eventuelle Verspätungen und Zugausfälle zu unterrichten. In Ziffer 5 des Bescheides drohte das Eisenbahnbundesamt ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 Euro je nicht fristgerecht ausgestatteter Station, insgesamt jedoch höchstens 500.000,00 Euro an. In Ziffer 7 des Bescheides bestimmte das Eisenbahn-Bundesamt, dass die Kosten des Verfahrens die Klägerin zu tragen habe. Über die Höhe der Kosten ergehe ein gesonderter Kostenbescheid. Zur Begründung des Bescheides führte das Eisenbahn-Bundesamt im Wesentlichen aus, die Klägerin sei aus Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 verpflichtet, die Reisenden proaktiv über Verspätungen zu unterrichten. Die Klägerin sei auch die richtige Adressatin der Anordnung. Als Eigentümerin und Betreiberin der Bahnhöfe sei es ihr leichter möglich, den Verpflichtungen zu entsprechen, da sie niemanden um Erlaubnis ersuchen müsse. Ein milderer Mittel als die Ausstattung der Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern sei nicht ersichtlich. Da die Anweisung zeitlich gestaffelt und zudem an die Reisendenzahlen pro Tag und je Station gebunden sei, orientiere sie sich an den von der Klägerin ursprünglich angeführten Bemessungsgrenzen und werde den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit gerecht.

Am 23.12.2010 erhob die Klägerin gegen den Bescheid Widerspruch, den sie anschließend auf die Ziffern 1, 3, 5 und 7 des Bescheides beschränkte. In der Folgezeit erging ein Änderungsbescheid vom 02.03.2011, gegen den die Klägerin ebenfalls Widerspruch einlegte. 6

Mit Widerspruchsbescheid vom 02.08.2011 hob das Eisenbahn-Bundesamt den Änderungsbescheid vom 02.03.2011 auf und stellte das Widerspruchsverfahren gegen die Ziffern 2, 4 und 6 des Bescheides vom 26.11.2010 analog § 92 Abs. 3 Verwaltungsgerichtsordnung (im Folgenden: VwGO) ein. In Ziffer 3 des Widerspruchsbescheides änderte das Eisenbahn-Bundesamt den Ausgangsbescheid vom 26.11.2010 wie folgt ab: 7

"Ziffer 1 lautet wie folgt: 8

Die E. T. &T1. AG wird verpflichtet, ihre Stationen (...) mit mehr als 300 Reisenden pro Tag schnellstmöglich, spätestens jedoch bis 18 Monate nach Bestandskraft des Bescheides mit Dynamischen Schriftanzeigern auszustatten. Dies gilt 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. Das gilt ebenfalls nicht, wenn durch andere gleich geeignete organisatorische Maßnahmen, wie beispielsweise örtliches Personal, nachweislich sichergestellt wird, dass Reisende aktiv über eventuelle Verspätungen und Zugausfälle informiert werden, sobald diese Informationen zur Verfügung stehen. 9

Ziffer 3 lautet wie folgt: 10

Die E. T. &T1. AG wird verpflichtet, ihre Stationen mit 100 oder weniger Reisenden pro Tag schnellstmöglich, spätestens jedoch 48 Monate nach Bestandskraft des Bescheides mit Dynamischen Schriftanzeigern auszustatten. Dies gilt 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. Dies gilt ebenfalls nicht, wenn durch andere gleich geeignete organisatorische Maßnahmen, wie beispielsweise örtliches Personal, nachweislich sichergestellt wird, dass Reisende aktiv über eventuelle Verspätungen und Zugausfälle informiert werden, sobald diese Informationen zur Verfügung 11

stehen.

Ziffer 5 lautet wie folgt:

12

Für den Fall, dass die E. T. &T1. AG entgegen Ziffern 1 bis 3 der Tenorierung eine Station nicht binnen der vorgegebenen Fristen mit Dynamischen Schriftanzeigern ausstattet, drohe ich ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,00 Euro je nicht ausgestatteter Station, insgesamt jedoch höchstens 500.000,00 Euro an.

13

Ziffer 7 lautet wie folgt:

14

Die Kosten des Verfahrens hat die E. T. &T1. AG zu tragen. Für die Durchführung des Ausgangsverfahrens werden Kosten in Höhe von 775,00 Euro erhoben und hiermit festgesetzt."

15

Im Übrigen wies das Eisenbahn-Bundesamt den Widerspruch zurück und setzte fest, dass die Klägerin die Kosten für die Durchführung des Widerspruchsverfahrens in Höhe von 775,00 Euro zu tragen hat. Zur Begründung des Widerspruchsbescheides führte das Eisenbahn-Bundesamt im Wesentlichen aus: Der Änderungsbescheid habe der Erzielung einer einvernehmlichen Lösung gedient. Nachdem die Klägerin auch hiergegen Widerspruch eingelegt habe, sei dieser nicht mehr zweckmäßig. Hinsichtlich der Ziffern 2, 4 und 6 des Bescheides vom 26.11.2010 sei das Verfahren analog § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen, da der Widerspruch insoweit zurückgenommen worden sei. Die Ziffern 4 und 6 hätten sich im Übrigen bereits erledigt, da die Klägerin der Anordnung nach Ziffer 4 fristgerecht nachgekommen sei. Im Übrigen bestätige der Widerspruchsbescheid die im Ausgangsbescheid getroffene Entscheidung, soweit diese noch nicht bestandskräftig sei. Änderungen seien im Wesentlichen klarstellender Natur oder der vorangeschrittenen Zeit geschuldet. Aufgrund der zusätzlich eingeräumten Möglichkeit, der durch Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 geforderten Informationspflicht durch andere gleich geeignete organisatorische Maßnahmen nachzukommen, sei die Frist von 18 Monaten nach Bestandskraft des Bescheides ausreichend.

16

Das Eisenbahn-Bundesamt habe gem. § 5 a Abs. 2 Allgemeines Eisenbahngesetz (im Folgenden: AEG) die Aufgabe, Maßnahmen zu treffen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße gegen die in § 5 Abs. 1 AEG genannten Vorschriften erforderlich seien. Die Klägerin informiere gegenwärtig nicht auf allen Stationen aktiv über Verspätungen und Zugausfälle. Die Klägerin könne ihrer Verpflichtung auch dadurch nachkommen, dass sie die jeweilige Station mit einem anderen technischen Kommunikationsmedium ausrüste oder andere gleich geeignete organisatorische Maßnahmen ergreife. Die Anordnung beschränke sich praktisch auf die Stationen, in denen keinerlei technische Kommunikationsmittel verfügbar seien. Es entspreche dabei dem erklärten Willen der Klägerin, zu diesem Zweck Dynamische Schriftanzeiger einzusetzen, da Lautsprechersysteme oder Zugzielanzeiger einen erheblich höheren Aufwand bedeuten würden. Die Klägerin sei auch die richtige Adressatin der Anordnung, selbst wenn die Infrastrukturnutzungsbedingungen der Personenbahnhöfe zwischenzeitlich dahingehend eine Änderung erfahren hätten, dass eine Information über die aktuelle Zug- und Betriebslage für ein EVU dann zulässig sei, wenn die Klägerin an diesen Stationen tatsächlich nicht informiere. Als Eigentümerin und Betreiberin der Bahnhöfe sei es der Klägerin leichter möglich, den Verpflichtungen zu entsprechen, da sie niemanden um Erlaubnis ersuchen müsse. Das gelte umso mehr, als sie grundsätzlich die Möglichkeit habe, ihre Aufwendungen in ihre Nutzungsentgelte einzupreisen. Entsprechende Maßnahmen Dritter, etwa der auf einer Strecke verkehrenden EVU, unterlägen darüberhinaus einem weit höheren unternehmerischen Risiko. Nahverkehrsleistungen

17

würden immer nur für einige Jahre an bestimmte Unternehmen vergeben. Ein EVU trage also das hohe Risiko, die installierten Kommunikationsgeräte nach vergleichsweise kurzer Zeit wieder abbauen zu müssen, wenn der Verkehrsauftrag an ein anderes Unternehmen gefallen sei. Entgegen der Auffassung der Klägerin sei auch die Ausstattung von Stationen mit weniger als 50 Reisenden nicht unverhältnismäßig, denn es stehe der Klägerin frei, die Information von Reisenden auch durch andere geeignete organisatorische Maßnahmen sicherzustellen. Das Zwangsgeld sei erhöht worden, da die Beugewirkung des zunächst angedrohten Zwangsgeldes in Höhe von 2.000,00 Euro je nicht ausgestatteter Station nicht ausreichend erscheine. Das Zwangsgeld in Höhe von 5.000,00 Euro sei gemessen an dem wirtschaftlichen Aufwand der Klägerin für die Sicherstellung der Umsetzung des Bescheidtenors nicht über Gebühr belastend.

Am 02.09.2011 hat die Klägerin Klage erhoben. 18

Zur Begründung der Klage führt sie im Wesentlichen aus: Es fehle an der erforderlichen Rechtsgrundlage für die getroffenen Anordnungen. Art. 18 VO (EG) Nr. 1371/2007 verpflichte die Bahnhofsbetreiber zur Information der Fahrgäste im Rahmen gegebener Möglichkeiten, verpflichte indes nicht zur investiven Schaffung neuer informationstechnischer Systeme. Das folge aus Systematik, Sinn und Zweck der Vorschrift. 19

Art. 18 VO (EG) Nr. 1371/2007 treffe keine Aussage zur Art und Weise des Mittels zur Unterrichtung der Fahrgäste. Ebenso wenig enthalte die Vorschrift eine Pflicht zur aktiven Schaffung technischer Einrichtungen zu diesem Zweck. Würden der Klägerin keine Informationen übermittelt oder seien an den Stationen technische Endgeräte nicht vorhanden, stünden Informationen gemäß Art. 18 Abs. 1 der Verordnung nicht zur Verfügung. 20

Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 stehe unter dem Vorbehalt der tatsächlichen Möglichkeit und Zumutbarkeit der Erfüllung der statuierten Pflicht. Denn die Vorschrift sei im Lichte des Erwägungsgrundes Nr. 4 VO (EG) Nr. 1371/2007 auszulegen, nach dem Eisenbahnunternehmen und Fahrkartenverkäufer Informationen über den Verkehrsdienst wann immer möglich im Voraus so schnell wie möglich bereitstellen sollten. Das folge auch aus der Zusammenschau mit den Möglichkeitsvorbehalten in Art. 18 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1371/2007. Dass Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 nicht die Schaffung neuer technischer Systeme zur Fahrgastinformation verlange, zeige auch ein Vergleich mit Art. 21 Abs. 1 der Verordnung, der die Aufforderung enthalte, die logistischen Voraussetzungen zu schaffen, um Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Bahnhöfen zu ermöglichen. Hätte Art. 18 Abs. 1 der Verordnung die Bahnhofsbetreiber dazu verpflichten wollen, die technischen Voraussetzungen zur aktiven Fahrgastinformation an jedem Bahnhof zu schaffen, hätte der Ordnungsgeber dies in Anlehnung an die Formulierung in Art. 21 Abs. 1 der Verordnung hinreichend deutlich gemacht. 21

Selbst wenn man eine uneingeschränkte Informationspflicht aus Art. 18 Abs. 1 der Verordnung ableiten wollte, läge ein Verstoß gegen die Vorschrift nicht vor. Die Klägerin stelle auch an Bahnhöfen mit geringen Reisendenzahlen Informationen über Verspätungen in der Form zur Verfügung, dass dort ein Aushang angebracht sei, auf dem die Telefonnummer der nächstgelegenen 3-S-Zentrale oder der Service-Hotline angegeben sei, an die sich der Fahrgast bei Störungen zu Auskunftszwecken wenden könne. Informationen könnten auch kostenlos an Informationssäulen an über 400 Stationen abgefragt werden. 22

Die Anordnung sei überdies ermessensfehlerhaft. Die in Ziffern 1 und 3 enthaltene Verpflichtung der Klägerin, bis zu einem bestimmten Termin einheitlich alle Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern auszustatten, nehme der Klägerin jegliche unternehmerische 23

Entscheidungsfreiheit, welche Stationen sie im Rahmen der Ziele ihrer Kunden- und Qualitätsoffensive vorrangig ausstatten wolle. Trotz der im Bescheid eingeräumten Auswahlfreiheit laufe die Verpflichtung der Klägerin mangels praktikabler Alternativen faktisch auf die Forderung nach einer flächendeckenden Ausstattung der Stationen der Klägerin mit Dynamischen Schriftanzeigern hinaus. Sowohl die Vorhaltung von Personal als auch alternative technische Medien wären noch kostenintensiver als eine Ausstattung mit Dynamischen Schriftanzeigern. Die in Ziffer 3 enthaltene Verpflichtung für Stationen mit deutlich weniger als 100 Reisenden pro Tag sei unverhältnismäßig. Die Kosten für die Ausstattung und den Betrieb Dynamischer Schriftanzeiger seien unabhängig von der Größe und Reisendenfrequenz des Bahnhofs stets dieselben. Der Investitionsaufwand bei gering frequentierten Bahnhöfen wäre im Vergleich zu den mit ihm verbundenen Nutzen unverhältnismäßig hoch.

Auch die Inanspruchnahme allein der Klägerin sei ermessensfehlerhaft. Art. 18 VO (EG) Nr. 1371/2007 verpflichte Eisenbahnunternehmen und Bahnhofsbetreiber gleichrangig nebeneinander. Das von der Beklagten angeführte Gebot der Effektivität der Gefahrenabwehr lege vielmehr nahe, die Eisenbahnunternehmen in Anspruch zu nehmen, weil diesen Informationen über Verspätungen regelmäßig schneller verfügbar seien als der Klägerin. Das gelte insbesondere bei Verkehren auf Schwachlaststrecken im ländlichen Raum, welche regelmäßig über geringe technische Standards im Bereich der automatisierten Systeme der Zuglaufüberwachung verfügten. Die Beklagte habe über mehr als 5000 Sachverhalte pauschal entschieden, ohne zu unterscheiden, welchem der beiden genannten Unternehmen im Einzelfall eine Unterrichtung zumutbar sei. Richtigerweise hätte die Beklagte für jeden Einzelfall untersuchen müssen, ob eine Inanspruchnahme des Bahnhofsbetreibers zweckmäßiger und effizienter sei als die Inanspruchnahme des Eisenbahnunternehmens. Die Überlegungen der Beklagten zur vergleichsweise kurzen Laufzeit von Verkehrsverträgen gingen an der Realität vorbei, da Verkehrsverträge überwiegend sehr langfristig mit einer Laufzeit von mindestens zehn, häufig fünfzehn oder mehr Jahren abgeschlossen würden.

Auch sei es unbillig, allein den Bahnhofsbetreiber zur Sicherstellung der Informationen über Verspätungen zu verpflichten, ohne die Eisenbahnunternehmen ebenfalls in die Verantwortung zu nehmen. Zwar würden die Kosten für Installation und Betrieb der Dynamischen Schriftanzeiger in die Berechnung der Stationspreise einfließen, so dass die Eisenbahnunternehmen indirekt belastet würden, allerdings könnten die Dynamischen Schriftanzeiger nur über einen längeren Zeitraum und auch nur dann refinanziert werden, wenn die betreffenden Stationen überhaupt adäquat genutzt würden.

Überdies sei der Klägerin bekannt, dass auch andere Stationsinfrastrukturbetreiber ihre Bahnhöfe mit geringer Reisendenfrequenz nicht mit technischen Anlagen ausstatteten, um ihrer Verpflichtung aus Art. 18 Abs. 1 der Verordnung nachzukommen. Die Verpflichtung zur Ausstattung der Bahnhöfe mit den nötigen Vorrichtungen zur Fahrgastinformation müsse entweder gegen alle oder gegen keinen der Stationsinfrastrukturbetreiber gerichtet werden.

Die Erhöhung des Zwangsgeldes sei unverhältnismäßig. Dass die Klägerin gegen den Ausgangsbescheid einen Rechtsbehelf eingelegt habe, sei ihr gutes Recht. Auch dürfe es ihr nicht zum Nachteil gereichen, wenn sie einen angebotenen Vergleich nicht annehme. Die Vermutung, die Klägerin werde einen bestandskräftigen Bescheid nicht ordnungsgemäß vollziehen, lasse sich nicht aus dem Scheitern von Einigungsbemühungen im Widerspruchsverfahren ableiten.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 26.11.2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 02.08.2011 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt, 30

die Klage abzuweisen. 31

Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor: Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 verpflichtete Bahnhofsbetreiber ohne weitere Einschränkungen zur Information der Reisenden. Bei ihrer Argumentation lasse die Klägerin außer Acht, dass der Tenor des Widerspruchsbescheides neben der Ausstattung der Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern ausdrücklich gleich geeignete Ersatzmaßnahmen zulasse. Die Umsetzung der im Bescheid getroffenen Anordnungen könne zwar mittelbar Investitionen erforderlich machen. Auf die Rechtmäßigkeit des Bescheides habe es indes keinen Einfluss, wenn die Klägerin ihren Pflichten aus der Fahrgastrechteverordnung nicht anders nachkommen könne. 32

Die Klägerin sei verpflichtet, die Reisenden proaktiv zu unterrichten. Sie dürfe sich nicht darauf beschränken, lediglich auf Anfrage Reisenden Informationen weiterzugeben. Das folge bereits aus der Systematik der VO (EG) Nr. 1371/2007, in der zwischen "auf Anfrage" bestehenden Informationspflichten (Art. 8 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 der Verordnung) und voraussetzungslos bestehenden Unterrichts- und Informationspflichten (Art. 8 Abs. 2, Art. 29 Abs. 1, Art. 29 Abs. 2 und Art. 18 Abs. 1 der Verordnung) unterschieden werde. Diese Unterscheidung orientiere sich an der Eisenbahnpraxis und erscheine insofern auch gewollt und zweckmäßig. Während sich Art. 8 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 der Verordnung an der Situation eines Beratungsgesprächs orientierten, in dem der Reisende seinen Informationswunsch benennen könne, orientierten sich die Art. 8 Abs. 2 (Durchsagen im Zug), Art. 18 Abs. 1 (Durchsagen im Bahnhof) und Art. 29 der Verordnung (Aushänge) an Situationen, in denen für Reisende bei lebenspraktischer Bedeutung in den seltensten Fällen ein Gesprächspartner erreichbar sei. 33

Die Angabe einer Telefonnummer für eine Service-Hotline genüge nicht. Der Fahrgast sei dann verpflichtet, ein Kommunikationsmittel mit sich zu führen und sich selbständig über eventuell vorhandene Verspätungen zu informieren. Art. 18 Abs. 1 der Verordnung verlange indes die Unterrichtung der Fahrgäste bei der Abfahrt oder der Ankunft über die Situation und die geschätzte Anfahrts- und Ankunftszeit, sobald diese Informationen zur Verfügung stünden, und nicht das Aufzeigen eines Weges, wie der Fahrgast sich diese Informationen beschaffen könne. Aus der Formulierung "sind zu benachrichtigen" lasse sich eine Bringschuld ableiten, nicht lediglich eine Auskunftspflicht auf Anfrage. 34

Die Situation, in der die Informationspflicht zum Tragen komme, sei in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass der Fahrgast die notwendigen Informationen ohne jedwede Einflussmöglichkeit nur vom Bahnhofsbetreiber oder dem Verkehrsunternehmen erhalten könne. Art. 18 Abs. 1 der Verordnung fordere ausdrücklich, die Information an die Fahrgäste, sobald sie verfügbar sei, weiterzugeben. Blieben die Fahrgäste dagegen zunächst ohne Information und sollten sie nach Ausbleiben ihrer Zugverbindung jeder einzeln für sich eine kostenpflichtige Auskunft einholen, verschärfe dies die Auswirkungen von Zugausfällen und Verspätungen. Daneben sei eine möglichst frühzeitige Information der Fahrgäste auch Voraussetzung für die Wahrnehmung der Fahrgastrechte aus Art. 16 der Verordnung. 35

Die Anordnungen seien auch ermessensfehlerfrei ergangen. Die ausnahmslose Inanspruchnahme der Klägerin gegenüber anderen in Betracht kommenden Pflichtigen sei zweckmäßig. Als Eigentümerin und Betreiberin der Bahnhöfe müsse die Klägerin niemanden 36

um Erlaubnis ersuchen und könne ihre Aufwendungen in die Nutzungsentgelte einpreisen. Entsprechende Maßnahmen Dritter unterlägen einem höheren unternehmerischen Risiko, da Nahverkehrsleistungen nur für einen begrenzten Zeitraum an bestimmte Unternehmen vergeben würden. Verstärkt werde das Risiko durch die Neufassung der Infrastrukturnutzungsbedingungen für Personenbahnhöfe, nach denen eine Information durch die EVU über die aktuelle Zug- und Betriebslage dann zulässig sei, wenn die Klägerin an diesen Stationen tatsächlich nicht informiere. Danach stehe es im Belieben der Klägerin, ihre Meinung zu ändern und die Fahrgäste selbst zu informieren.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten. 37

## **Entscheidungsgründe** 38

Die Klage ist zulässig, jedoch unbegründet. 39

Der Bescheid vom 26.11.2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 02.08.2011 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 VwGO. Die Beklagte hat die Klägerin zu Recht zur Ausstattung ihrer Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern verpflichtet. Auch gegen die Androhung des Zwangsgeldes und die Festsetzung der Kosten bestehen keine rechtlichen Bedenken. 40

Ermächtigungsgrundlage für die Verpflichtung der Klägerin zur Ausstattung der Stationen ist § 5 a Abs. 2 AEG. Danach kann das Eisenbahn-Bundesamt gegenüber denjenigen, die durch die in § 5 Abs. 1 AEG genannten Vorschriften verpflichtet werden, Maßnahmen treffen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße gegen die in § 5 Abs. 1 AEG genannten Vorschriften erforderlich sind. Zu diesen Vorschriften gehört nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 AEG auch die VO (EG) Nr. 1371/2007, die 24 Monate nach ihrer Veröffentlichung vom 03.12.2007 im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft getreten und in all ihren Teilen verbindlich ist sowie in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gilt, Art. 37 VO (EG) Nr. 1371/2007. 41

Die Klägerin verstößt gegen Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007. Nach dieser Vorschrift sind die Fahrgäste bei einer Verspätung bei der Abfahrt oder bei der Ankunft durch das Eisenbahnunternehmen oder den Bahnhofsbetreiber über die Situation und die geschätzte Abfahrts- und Ankunftszeit zu unterrichten, sobald diese Informationen zur Verfügung stehen. Dieser Pflicht kommt die Klägerin nicht in vollem Umfang nach, weil - wie sie selbst einräumt - weiterhin Stationen existieren, an denen weder Personal noch vorhandene technische Kommunikationsmittel die Fahrgäste über Verspätungen unterrichten. 42

Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 beinhaltet eine aktive Informationspflicht. Entgegen der Rechtsauffassung der Klägerin genügt die Angabe einer Telefonnummer oder einer Service-Hotline der Informationspflicht aus Art. 18 Abs. 1 der Verordnung nicht. Das folgt aus dem Wortlaut, der Systematik und dem Sinn und Zweck der Verordnung. 43

Bereits nach dem Wortlaut der Vorschrift sind die Fahrgäste über Verspätungen "zu unterrichten" und nicht lediglich darüber zu informieren, wo die Informationen für sie bereitgestellt werden. Überdies soll die Unterrichtung erfolgen, "sobald" die Informationen zur Verfügung stehen. Bei einem bloßen Hinweis auf eine Telefonnummer oder eine Service-Hotline erhalten die Fahrgäste die Informationen indes erst dann, wenn sie einen Anruf für erforderlich halten, also üblicherweise erst dann, wenn die Verspätung bereits eingetreten ist. Überdies setzt dies zwingend voraus, dass jeder Fahrgast stets ein technisches Kommunikationsmittel mit sich führt. 44

Die aktive Informationspflicht folgt auch aus einer systematischen Betrachtung der VO (EG) Nr. 1371/2007, in der zwischen "auf Anfrage" bestehenden Informationspflichten in Art. 8 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 der Verordnung und voraussetzungslos bestehenden Unterrichts- und Informationspflichten wie beispielsweise in Art. 8 Abs. 2, Art. 29 und Art. 18 Abs. 1 der Verordnung unterschieden wird. 45

Eine aktive Informationspflicht entspricht überdies dem Sinn und Zweck der Verordnung, die den Fahrgast als die schwächere Partei des Beförderungsvertrages durch eine Stärkung der Nutzerrechte schützen soll. Nr. 4 der Erwägungsgründe weist ausdrücklich darauf hin, dass zu den Nutzerrechten das Erhalten von Informationen über den Verkehrsdienst vor und während der Fahrt gehört. Gerade bei Verspätungen sind die Fahrgäste auf eine frühzeitige Information möglichst vor Fahrtantritt angewiesen. 46

Die Informationspflicht der Klägerin steht auch nicht unter dem Vorbehalt vorhandener Ressourcen. Eine derartige inhaltliche Einschränkung enthält Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 nicht. Die von der Klägerin angeführten ausdrücklichen Möglichkeitsvorbehalte in Art. 18 Abs. 2 der Verordnung lassen vielmehr den Gegenschluss zu, dass der Möglichkeitsvorbehalt für Art. 18 Abs. 1 der Verordnung nicht gilt. Denn andernfalls hätte es nahe gelegen, den Möglichkeitsvorbehalt dort ebenfalls ausdrücklich zu erwähnen. Auch Erwägungsgrund Nr. 4 VO (EG) Nr. 1371/2007 lässt diesen Schluss nicht zu. Nach Satz 1 dieses Erwägungsgrundes gehört zu den Rechten der Nutzer von Eisenbahnverkehrsdiensten das Erhalten von Informationen über den Verkehrsdienst sowohl vor als auch während der Fahrt. Diese generelle Aussage wird in Satz 2 unter einen Möglichkeitsvorbehalt (nur) für Eisenbahnunternehmen und Fahrkartenverkäufer gestellt. Bahnhofsbetreiber sind dort nicht erwähnt. Ein "Vorbehalt der vorhandenen Ressourcen" würde überdies letztlich dazu führen, dass die Klägerin an Stationen, an denen bislang aktiv keine Information über Verspätungen möglich ist, auch zukünftig nicht zu informieren brauchte. Das liefe den in den Erwägungsgründen genannten Zielen eines hohen Verbraucherschutzniveaus und des Schutzes der Nutzerrechte der Fahrgäste indes zuwider. Abgesehen davon ist die Klägerin auch nicht zwingend zur Schaffung neuer technischer Systeme verpflichtet, sie könnte ebenso gut Personal einsetzen. Da eine Ausstattung der Stationen mit Dynamischen Schriftanzeigern die kostengünstigste Lösung darstellt, dürfte die Klägerin sich indes auch in ihrem eigenen Interesse letztlich für diese Variante entscheiden. 47

Eine Einschränkung lässt sich allenfalls aus der Formulierung "sobald" ableiten. Einerseits wird damit der Zeitpunkt der Unterrichtungspflicht bestimmt, nämlich sobald die Informationen zur Verfügung stehen. Andererseits ist damit aber auch eine Grenze gezogen worden: Stellen die EVU oder automatische Überwachungsanlagen auf der Strecke die erforderlichen Informationen nicht zur Verfügung, besteht auch keine Informationspflicht der Klägerin. 48

Die Beklagte hat auch das ihr in § 5 a Abs. 2 AEG eingeräumte Ermessen erkannt und davon in rechtlich nicht zu beanstandender Weise Gebrauch gemacht. Die angestellten Ermessenserwägungen sind sachgerecht und tragfähig. 49

Die Auswahl der Klägerin als Adressatin des Bescheides ist nicht zu beanstanden. Der Bahnhof ist ein geeigneter Ort, um die Fahrgäste über Verspätungen zu unterrichten, insbesondere über eine Verspätung bei der Abfahrt. An ihren eigenen Bahnhöfen kann die Klägerin selbst am besten und zweckmäßigsten Auskunft geben, da sie niemanden um Erlaubnis ersuchen muss. Auch kann sie ihre Kosten in die Stationsentgelte einpreisen und hat überdies die Gewissheit, dass sie etwaige Investitionen bis zum Ende der Abschreibung nutzen kann. Ein Eisenbahnverkehrsunternehmen könnte demgegenüber sein technisches Equipment allenfalls über die Laufzeit des jeweiligen Stationsnutzungsvertrages nutzen. 50

- Auch liegt ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vor. Die Informationspflicht aus Art. 18 der Verordnung bezieht sich nicht nur auf die großen oder mittleren Stationen der Klägerin. Es geht hier vielmehr allgemein um die Stärkung der Fahrgastrechte, die nicht eine Abstufung dergestalt erfahren, ob die Fahrgäste eine stark oder gering frequentierte Station nutzen. Der unterschiedlichen Bedeutung der Stationen hat die Beklagte dadurch ausreichend Rechnung getragen, dass sie eine längere Umsetzungsfrist für kleinere Stationen vorsieht. Eine weitere Abstufung, z.B. für Stationen mit nur einem Betreiber von Verkehrsleistungen, war nicht erforderlich. Hinreichende Anhaltspunkte für eine unverhältnismäßige Belastung der Klägerin bestehen nicht, zumal konkrete Angaben der Klägerin zu der Frage, ob und ggf. in welcher Höhe sie überhaupt eigene finanzielle Mittel einsetzen muss, fehlen. Bislang jedenfalls erfolgte die Ausstattung der Stationen der Klägerin mit Dynamischen Schriftdisplayern überwiegend mit öffentlichen Mitteln. 51
- Da Pauschalierungen bei einer Vielzahl von Sachverhalten grundsätzlich zulässig sind, war die Beklagte auch nicht gehalten, für jede einzelne Station zu prüfen, ob eine Unterrichtungspflicht eher dem Eisenbahnunternehmen oder der Klägerin zumutbar ist. Anhaltspunkte dafür, dass den Eisenbahnunternehmen in einer beachtlichen Anzahl von Fällen auch vor Fahrtantritt eine Information der Fahrgäste eher zumutbar ist als der Klägerin, bestehen nicht. 52
- Soweit die Klägerin sich darauf beruft, dass andere Stationsinfrastrukturbetreiber ihre Bahnhöfe mit geringer Reisendenfrequenz nicht mit technischen Anlagen ausstatteten, lässt dies nicht zwingend den Schluss zu, dass diese Bahnhöfebetreiber gegen die Pflicht aus Art. 18 Abs. 1 der Verordnung verstoßen, da sie möglicherweise durch andere organisatorische Maßnahmen eine Information der Fahrgäste sicherstellen. Abgesehen davon gibt es aber auch kein Recht auf Gleichbehandlung im Unrecht. 53
- Das angedrohte Zwangsgeld und die Kostenfestsetzung in dem Widerspruchsbescheid begegnen ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken. Die Erhöhung des Zwangsgeldes auf einen Betrag von 5.000,00 Euro je nicht ausgestatteter Station ist angesichts der entstehenden Kosten und der zur Verfügung stehenden Zeit für die Ausstattung der Stationen nicht unverhältnismäßig. Die Kostenfestsetzung für den Ausgangsbescheid folgt aus § 3 Abs. 4 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (BEVVG) i.V.m. § 1, § 2 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes (im Folgenden: BEGebV) i.V.m. Ziffer 1.3 der Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 BEGebV. Bedenken hinsichtlich der Höhe der festgesetzten Kosten sind weder vorgetragen noch sonst erkennbar. Die Kostenentscheidung des Widerspruchsverfahrens folgt aus § 73 Abs. 3 Satz 3 VwGO i.V.m. § 80 Abs. 1 Satz 3 VwVfG. Die Gebühr für die Zurückweisung des Widerspruchs ist auf die Höhe der für die angefochtene Amtshandlung festgesetzten Gebühr begrenzt, § 4 BEGebV. 54
- Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 55
- Die Berufung war zuzulassen, weil die Klärung von Inhalt und Grenzen der Informationspflicht aus Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1371/2007 grundsätzliche Bedeutung hat, § 124 a Abs. 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. 56
-

