

Bundesverwaltungsgericht weist Klagen wegen eines nicht behindertengerechten Bahnhofs ab

BVerwG, Urteile vom 5.04.2006 – Az. 9 C 1.05 und 9 C 2.05

Der Bundesverband für Körper- und Mehrfachbehinderte sowie der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter sind am 5. April 2006 mit ihren Verbandsklagen gegen das Eisenbahn-Bundesamt vor dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig gescheitert. Die Leipziger Richter haben die erstinstanzlichen Urteile des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs (Az. 5 S 1410/04 und 5 S 1523/04, Urteile vom 21.04.2005) damit im Ergebnis bestätigt.

Hintergrund für die Verbandsklagen ist die Neugestaltung des Bahnhofes in Oberkochen (Baden-Württemberg). Der bislang ebenerdig zugängliche Bahnsteig ist nach dem von der Deutsche Bahn Station & Service AG durchgeführten Umbau nur noch über zwei Treppen sowie eine Fußgängerunterführung erreichbar. Der Einbau von Aufzügen soll laut der Konzernrichtlinie 813.0202 der Deutschen Bahn erst dann erfolgen, wenn die Station täglich von mehr als 1.000 Fahrgästen genutzt wird. Nach einer Fahrgasterhebung aus dem Jahr 2003 nutzen pro Tag etwa 514 Reisende den Bahnhof Oberkochen.

Das Eisenbahn-Bundesamt hatte unter dem 7. Mai 2004 die beantragte Plangenehmigung für den Stationsumbau erteilt. Mit ihren daraufhin erhobenen Klagen begeherten die Behindertenverbände die Feststellung, dass die Genehmigung gegen § 2 Absatz 3 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) verstoße. Dort heißt es: **„Die Vorschriften dieser Verordnung sind so anzuwenden, dass die Benutzung der Bahnanlagen und Fahrzeuge durch behinderte Menschen und alte Menschen sowie Kinder und sonstige Personen mit Nutzungsschwierigkeiten ohne besondere Erschwernis ermöglicht wird. Die Eisenbahnen sind verpflichtet, zu diesem Zweck Programme zur Gestaltung von Bahnanlagen und Fahrzeugen zu erstellen, mit dem Ziel, eine möglichst weit reichende Barrierefreiheit für deren Nutzung zu erreichen.“**

Verstoß gegen Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung verneint

Der Baden-Württembergische Verwaltungsgerichtshof (VGH) wies die Verbandsklagen am 21. April 2005 in erster Instanz zurück und führte zur Begründung aus, § 2 Absatz 3 Satz 1 EBO enthalte kein umfassendes Gebot der Herstellung von Barrierefreiheit für Bahnanlagen und Fahrzeuge, sondern nur soweit dies in anderen Vorschriften der EBO angeordnet werde. Eine solche Verpflichtung, Zugänge zu Bahnsteigen barrierefrei herzustellen oder einen barrierefreien Zugang zu erhalten, enthalte die Verordnung indes nicht.

Auch das BVerwG kommt in seinen Entscheidungen zu dem Ergebnis, dass die Plangenehmigung nicht gegen § 2 Absatz 3 EBO verstößt. Nach Auffassung der Richter hat § 2 Absatz 3 Satz 1 EBO einen mehrfachen Sinngehalt. Die Vorschrift sei *erstens eine Auslegungsregel* für die nachfolgenden Vorschriften der EBO und enthalte *zweitens eine Zweckvorgabe* für die gemäß den nachfolgenden Sätzen zu erstellenden Programme der Eisenbahnen, indem sie als deren Zweck die Ermöglichung der erschwernisfreien Benutzung der Bahnanlagen und Fahrzeuge beschreibe.

Schließlich komme ihr *drittens* in der Zeit bis zur Erstellung eines Programms die Bedeutung einer *Generalklausel* zu, die die Eisenbahnen verpflichte, schon vor der Programmerstellung auf die Ermöglichung einer erschwernisfreien Benutzung von Bahnanlagen und Fahrzeugen durch behinderte Menschen hinzuwirken. Insoweit benenne die Vorschrift aber keine konkreten Rechtsfolgen, so dass sich Inhalt und Umfang dieser Pflicht allein aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben.

Da die nachfolgenden Vorschriften der EBO nach Auffassung der Richter keine Regelungen für den behindertengerechten Zugang zu Bahnsteigen enthalten und zum Zeitpunkt der Entscheidung des VGH das erst im Juni 2005 erstellte Programm der Deutschen Bahn noch nicht vorlag, befasst sich das BVerwG in seiner weiteren Urteilsbegründung in erster Linie mit der generalklauselartigen Bedeutung des § 2 Absatz 3 Satz 1 EBO.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Danach sei die Deutsche Bahn Station & Service AG verpflichtet gewesen, bei der Planung des Umbaus der Bahnsteige in der Station Oberkochen geeignete, erforderliche und angemessene (verhältnismäßige) Maßnahmen zur Ermöglichung einer erschwernisfreien Benutzung der Bahnanlagen und Fahrzeuge zu ergreifen. Ihre Entscheidung über die Gestaltung des Zugangs zu dem neuen Bahnsteig habe sie anhand der Kriterien ihrer Konzernrichtlinie 813.0202 (so genannte „1000er-Regelung“) getroffen. Insoweit sei nicht zu beanstanden, dass sie sich entschlossen habe, um des größten Nutzen willen vorrangig Stationen mit einer hohen Frequentierung barrierefrei zu erschließen.

Es stehe außer Zweifel, dass dieses Vorgehen geeignet und erforderlich sei, das nach § 2 Absatz 3 Satz 1 EBO anzustrebende Ziel einer erschwernisfreien Benutzung der Bahnanlagen schrittweise zu erreichen. Es sei auch angemessen, da die Deutsche Bahn finanziell überfordert würde, wenn sie bei jedem Neubau oder Umbau von Bestandsanlagen zwingend, ausnahmslos und in baldiger Frist einen barrierefreien Zugang zu allen Bahnsteigen herstellen müsste. Entgegen der Meinung der Kläger sei der generalklauselartigen Vorgabe aus § 2 Absatz 3 Satz 1 EBO auch keine Rechtspflicht zu entnehmen, dass die Deutsche Bahn jedenfalls beim Umbau von Stationen, die bislang über einen barrierefreien Zugang verfügten, wieder einen solchen herstellen müsse.

Nach Auffassung des BVerwG hat die Deutsche Bahn die 1.000er-Regel im konkreten Fall des Bahnhofs von Oberkochen auch korrekt angewendet. Es bestehe in Oberkochen weder aufgrund der demographischen Situation noch aus sonstigen Gründen ein besonderer tatsächlicher Bedarf für die sofortige Herstellung eines barrierefreien Bahnsteigzugangs.

Kein Verstoß gegen Benachteiligungsverbot

Ein Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG („Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“) liege ebenfalls nicht vor. Bei der Umsetzung des darin enthaltenen staatlichen Auftrags, behinderte Menschen zu fördern, komme dem Staat ein erheblicher Spielraum nach Maßgabe des finanziell, personell, sachlich und organisatorisch Möglichen zu. Es sei deshalb nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber bewusst davon abgesehen habe, konkrete Pflichten zur Herstellung von Barrierefreiheit in der EBO festzuschreiben. Er habe den Eisenbahnunternehmen Spielräume offen halten wollen, um sie nicht finanziell zu überfordern.

Anmerkung:

Mit der Verbandsklage nach § 13 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) kann nur der Verstoß gegen bestimmte dort abschließend benannte Vorschriften geltend gemacht werden. Die beiden klagenden Verbände konnten sich in dem Verfahren daher lediglich darauf berufen, dass die Plangenehmigung des Eisenbahn-Bundesamtes gegen § 2 Absatz 3 EBO verstößt. Der Prüfungsspielraum des BVerwG war deshalb von vorneherein stark eingeschränkt. Möglicherweise wäre das Verfahren anders ausgegangen, wenn ein betroffener Rollstuhlfahrer aus Oberkochen gegen die Plangenehmigung geklagt hätte. In diesem Fall hätte auch ein Verstoß gegen weitere Vorschriften des Eisenbahnrechts geprüft werden müssen.

Die „1000er-Regelung“ der Deutschen Bahn hat Eingang in das Programm gefunden, zu dessen Erstellung das Unternehmen nach § 2 Absatz 3 Satz 2 EBO verpflichtet war. Aus der Schlussbemerkung zum Programm (S. 25 ff.) ergibt sich, dass diese Regelung eine von drei Dissenspunkten ist, über die im Anhörungstermin am 20. Dezember 2004 keine Einigung zwischen den Behindertenverbänden und der Deutschen Bahn erzielt werden konnte.

Katja Kruse
Referentin für Sozialrecht
(Stand: April 2006)