

5 S 1410/04



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Bundesverbands für Körper- und Mehrfachbehinderte e.V.,
Brehmstraße 57, 40239 Düsseldorf,

-Kläger-

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt Prof. Dr. Arnulf von Heyl,
Fronsbachstraße 19, 72070 Tübingen, Az: vH/mk

gegen

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch den Präsidenten des Eisenbahn-Bundesamtes,
Außenstelle Karlsruhe/Stuttgart, Standort Stuttgart,
Olgastraße 13, 70182 Stuttgart,

-Beklagte-

beigeladen:

DB Station & Service AG,
Weilburger Straße 22, 60326 Frankfurt,

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Prof. Dr. Kasper u. Koll.,
Werfmershalde 22, 70190 Stuttgart, Az: 1431/04Q05/yh

wegen

Plangenehmigung nach § 18 AEG

hat der 5. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schnebelt und die Richter am Verwaltungsgerichtshof Schefzik und Albers auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 14. April 2005

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger ist ein gemäß § 13 Abs. 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) anerkannter Verband für die Belange behinderter Menschen. Er begehrt die Feststellung, dass eine von der Beklagten erteilte Plangenehmigung für den Rück- und Neubau von Bahnsteigen an der Station Oberkochen gegen § 2 Abs. 3 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) verstößt.

Die Beigeladene ist ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das Personnenbahnhöfe (Stationen) betreibt. In ihrem Auftrag baut die DB ProjektBau GmbH den Bahnhof Oberkochen um. Die Maßnahme steht im Zusammenhang mit dem Vorhaben der DB Netz AG, die Strecke Aalen - Ulm zu verbessern. Hierzu soll in Heidenheim ein elektronisches Stellwerk (EStW Heidenheim) errichtet und sollen die Gleise der gesamten Strecke für den geplanten Neigetechnikbetrieb ertüchtigt werden mit dem Ziel, einen integralen Taktfahrplan einführen zu können. Zu dem Vorhaben gehören mehr als 30 Maßnahmen, mit denen Bahnübergänge und Bahnhöfe geändert und Bahnsteige neu errichtet oder umgebaut werden. Für den Bahnhof Oberkochen ist vorgesehen, den Bahnsteig 1 (Hausbahnsteig) und den bislang ebenerdig erreichbaren Bahnsteig 2 (Mittelbahnsteig) zurückzubauen und einen neuen, 120 m langen und 55 cm über Schienenoberkante gelegenen Mittelbahnsteig nebst dem übli-

chen Zubehör, Fußgängerunterführung, Blindenleitsystem und zwei Aufzugschächten zu errichten. Die Aufzüge sollen „bei Bedarf“ später eingebaut werden. Der bisher vorhandene schienengleiche Bahnübergang zum alten Mittelbahnsteig soll entfallen.

Der Plangenehmigung liegt folgendes Verfahren zu Grunde. Unter dem 02.10.2003 beantragte die Beigeladene beim Eisenbahn-Bundesamt die Erteilung einer Plangenehmigung. In der Folge legte sie die Zustimmungserklärungen Betroffener und einzelne geänderte Planunterlagen vor. Unter dem 14.10.2003 beteiligte das Eisenbahn-Bundesamt die Stadt Oberkochen und verschiedene Behörden. Unter dem 23.03.2004 beteiligte es den Kläger sowie zwei weitere Behindertenverbände. Der Kläger nahm durch seinen Landesverband mit Schreiben vom 14.04.2004 Stellung und trug u.a. vor: Für Behinderte führe das Vorhaben zu Verschlechterungen, weil der Mittelbahnsteig für sie, insbesondere für Rollstuhlfahrer, nicht mehr erreichbar sei. Oberkochen biete auch für (behinderte) Tagesausflügler lohnenswerte Ziele. Zu befürchten sei, dass die Aufzüge nie nachgerüstet würden.

Unter dem 07.05.2004 erteilte das Eisenbahn-Bundesamt die begehrte Plangenehmigung. In ihr wird u.a. ausgeführt: Dass das Vorhaben keine barrierefreie Zuwegung zum Mittelbahnsteig vorsehe, widerspreche nicht den Bestimmungen des Behindertengleichstellungsgesetzes. Die in § 8 Abs. 2 BGG genannte Verpflichtung, Einrichtungen des öffentlichen Personenverkehrs barrierefrei auszugestalten, werde durch § 2 Abs. 3 EBO konkretisiert. Die Beigeladene habe dargelegt, dass ein konkreter Bedarf an Aufzügen derzeit nicht bestehe. Die Richtlinie DS 813.01/02 der Beigeladenen stelle die Planungsgrundlagen für Bahnsteige und deren Zugänge dar. Gemäß dieser Vorschrift sei bei Anlagen mit weniger als 1000 Reisenden pro Tag und Station ein behindertengerechter Zugang nicht erforderlich. Es sollten nur bauliche Vorkehrungen dafür geschaffen werden, dass bei einem späteren Bedarf ein behindertengerechter Zugang ohne wesentliche Mehrkosten nachgerüstet werden könne. Auf örtliche Besonderheiten wie die Zusammensetzung der Bevölkerung, soziale Einrichtungen oder die kulturelle und touristische Attrak-

tivität des Ortes sei insoweit nicht abzustellen. Die Plangenehmigung wurde dem Kläger am 10.05.2004 zugestellt.

Der Kläger hat am 11.06.2004, am Tag nach Fronleichnam, Klage erhoben. Er beantragt,

festzustellen, dass die Plangenehmigung des Eisenbahn-Bundesamts, Außenstelle Karlsruhe/Stuttgart, vom 07. Mai 2004, Planfeststellungsabschnitt 1.4., Bereich Oberkochen, für den Neubau eines Mittelbahnsteiges und einer Fußgängerunterführung im Bahnhof Oberkochen von Bahn-km 8,306 bis 8,439 auf der Strecke Aalen - Ulm gegen § 2 Abs. 3 EBO verstößt.

Er trägt vor: Die Klage sei zulässig. Als anerkannter Verband sei er klagebefugt. Es handele sich um einen Fall von allgemeiner Bedeutung, weil die angefochtene Plangenehmigung dazu führe, dass für eine nicht abgrenzbare Gruppe behinderter Menschen die bisherige Barrierefreiheit beseitigt werde, und weil der Umbau zahlreicher Bahnhöfe der Deutschen Bahn unter Beseitigung ebenerdiger Übergänge anstehe. Eines Vorverfahrens habe es nicht bedurft. Vorsorglich habe er jedoch nunmehr Widerspruch eingelegt. Dieser sei nicht verfristet, weil das Eisenbahn-Bundesamt in der Rechtsbehelfsbelehrung zur Plangenehmigung ebenfalls davon ausgegangen sei, dass es eines Widerspruchsverfahrens nicht bedürfe. - Die Klage sei auch begründet. Der Verstoß gegen § 2 Abs. 3 EBO ergebe sich nicht aus den neu eingefügten programmbezogenen Vorgaben, sondern aus Satz 1 der Vorschrift, der nur redaktionell geändert worden sei. Durch die programmbezogenen Vorgaben sei der schon bislang gegebene materiellrechtliche Schutz nicht etwa geschwächt (herabgestuft), sondern gestärkt worden. Es gehe im Übrigen nicht darum, dass bei jedem Umbau eines Personenbahnhofs Barrierefreiheit vorgesehen werde. Hier hätten sich die Betroffenen jedoch auf die bis zum Umbau gegebene Barrierefreiheit eingestellt. Im Verlust der Barrierefreiheit liege eine besondere Erschwernis. - § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO sei zusammen mit dem Behindertengleichstellungsgesetz nicht nur materiell-rechtlich erweitert, sondern - darauf bezogen - auch verfahrensrechtlich ausgestaltet worden. Aus der Vorschrift ergebe sich nicht nur, dass unter Beteiligung der Fachöffentlichkeit Programme zur Erreichung möglichst weitgehender Barrierefreiheit zu erstel-

len seien. Aus ihr folge zugleich ein Unterlassungsauftrag, bestehende barrierefreie Zugänge zur Benutzung der Bahnanlagen möglichst nicht ersatzlos zu beseitigen. Daraus folge zwar kein absolutes Verschlechterungsverbot, wohl aber ein Verfahrensvorbehalt für Verschlechterungen. Solche Vorgaben zur Erhaltung des bestmöglichen bestehenden Zustands seien ein gesetzgeberisches Mittel zur fortschreitenden Problembewältigung bei erheblichen Vorbelastungen geworden, z.B. für Luftreinhaltepläne nach § 11 Abs. 8 der 22. BImSchV oder gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7h BauGB 2004. Solange der gesetzliche Programmauftrag nicht abgearbeitet sei, sei als Verfahrenssurrogat zur Beteiligung der Fachöffentlichkeit und der Betroffenen von einem Planfeststellungsvorbehalt auszugehen, der die Anwendung des Instruments der Plangenehmigung ausschließe. Damit werde das grundrechtliche Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG gesichert. Der Verfahrensvorbehalt müsse gerade deshalb strikt ausgelegt werden, weil die zuständige Aufsichtsbehörde für begründete Vorgriffsentscheidungen Ausnahmen vom Verfahrensauftrag des § 2 Abs. 3 EBO erteilen könne. - Verstoßen habe die Beklagte gegen § 2 Abs. 3 EBO ferner, weil sie mit der Erteilung der Plangenehmigung Rechte des geschützten Personenkreises und damit die Rechte anderer im Sinne von § 18 Abs. 2 Nr. 3 AEG auf Abwägung in einem Verfahren mit voller Öffentlichkeitsbeteiligung beeinträchtigt habe. Durch das Ineinandergreifen des Rechts auf Abwägung mit dem Verfahrensauftrag des § 2 Abs. 3 EBO unterscheide sich der Streitgegenstand von den Grundfällen, in denen das Recht auf Abwägung durch die Wahl des Plangenehmigungsverfahrens nicht beeinträchtigt werde. § 2 Abs. 3 EBO gebe vor, dass die Benutzung der Bahnanlagen durch behinderte Menschen ohne besondere Erschwernis ermöglicht werde. Dieser Ermöglichungsauftrag habe denselben Rang wie die Anforderungen an Sicherheit und Ordnung gemäß § 2 Abs. 1 EBO und einen höheren Rang als die anerkannten Regeln der Technik, die gemäß § 2 Abs. 2 EBO mit einem Abweichungsvorbehalt verbunden seien. Aus dem Ermöglichungsauftrag folge, dass die Betroffenen Gelegenheit haben müssten, ihre besondere Erschwernis in das Verfahren einzubringen. Die daraus folgenden Mitwirkungsrechte würden bei Erteilung einer Plangenehmigung verkürzt. - Die Plangenehmigung verstoße auch gegen das Abwägungsgebot in Verbindung mit § 2 Abs. 3 EBO. Die Abwägung sei defizitär, weil die Beklagte ausschließlich auf die in

einer Richtlinie (Nr. 813) genannte Zahl von 1000 Bahnkunden täglich abstelle, die kein Programm im Sinne von § 2 Abs. 3 EBO, vielmehr nur ein interner Wirtschaftlichkeitsvorbehalt sei. Dass die Wirtschaftlichkeit bei der Abwägung eine Rolle spielen könne, solle nicht in Zweifel gezogen werden. Es könne unter Würdigung der Umstände des Einzelfalls trotz besonderer Erschwernis und trotz des Verschlechterungsverbots vertretbar sein, den Bahnhof sofort umzubauen, die Nachrüstung aber erst in absehbarer Zeit vorzunehmen. Ob stattdessen vom Umbau zunächst abgesehen werde, könne jedoch sachgerecht erst entschieden werden, wenn das Abwägungsmaterial vervollständigt und weiter aufbereitet worden sei. Der Wirkungsgrad der Maßnahme hänge nicht nur von der Zahl der Reisenden pro Tag und Station ab. Das Eisenbahn-Bundesamt hätte weitere Erhebungen und Bewertungen vornehmen müssen. Bei den Verfahrensunterlagen befinde sich keine Fahrgasterhebung. Vorsorglich werde eingewandt, dass diese nicht fachgerecht vorgenommen worden sei. Die Belange Behinderter seien nicht konkret erhoben und gewichtet worden. Es reiche nicht aus, insoweit nur die Bewohner nahe gelegener Alten- und Pflegeheime in den Blick zu nehmen. Gar nicht erhoben worden sei die Zahl alter Menschen über 65 Jahre. Wenn es eine Frequenzschwelle gäbe, müsste diese entsprechend zum Anstieg der Zahl der Betroffenen laufend reduziert werden. Es könne auch nicht nur auf einen Umkreis von 1 km zum Bahnhof abgestellt werden. Entscheidend sei dessen Einzugsbereich. Oberkochen sei im Übrigen ein frequentiertes barrierefreies Naherholungsziel mit dem Naturschutzgebiet Volkmarsberg, dem Ursprung des „Schwarzen Kochers“ und dem barrierefreien Optischen Museum und Ausstellungszentrum von Carl Zeiss, den Veranstaltungen des Carl Zeiss Kulturrings und dem Freizeitbad „aquafit“. Es sei ein Trugschluss anzunehmen, dass Behinderte ohnehin Kraftfahrzeuge benutzen und deshalb zum nächsten barrierefreien, 9 km entfernten Bahnhof in Aalen fahren könnten. Die diesbezüglichen Belastungen seien nicht ermittelt worden. Die Abwägung sei auch im Ergebnis fehlerhaft. Wenn Behinderte zunächst mit dem Kraftfahrzeug zum Bahnhof Aalen fahren müssten, liege darin eine besondere Erschwernis, zumal sie sich in ihren Lebensgewohnheiten, in Einzelfällen auch in ihrer Lebensplanung, auf die bisher gegebene Barrierefreiheit in Oberkochen hätten einstellen können. Im Übrigen sei der Bahnhof Aalen bislang noch nicht barrierefrei. Es verstoße

gegen § 2 Abs. 3 EBO, auf den Bahnhof Aalen zu verweisen, wenn die Plangenehmigung keinen entsprechenden Bedingungszusammenhang herstelle. Schutzgüter, die ein Zurücktreten der Anforderungen des § 2 Abs. 3 EBO rechtfertigen könnten, würden in der Plangenehmigung nicht angeführt. Wirtschaftlichkeit allein verleihe kein ausreichendes Gegengewicht. - Es gebe keine gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG verfassungsrechtlich gebotene Rechtfertigung dafür, dass der vorhandene barrierefreie Zugang beseitigt werde. Die Plangenehmigung enthalte eine planende und eine zulassende Entscheidung. Die planende Entscheidung müsse sich an dem genannten Grundrecht messen lassen. Als Rechtfertigung reiche ein Rückgriff auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht aus. Außerdem müssten die Behinderten als Betroffene nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in einen Begründungsdiskurs einbezogen werden. Es komme hinzu, dass nicht einmal das (nicht ausreichende) Kriterium der Verhältnismäßigkeit abgearbeitet sei. Das Ziel der Minderung des finanziellen Aufwands, das für zahllose aufwandsreduzierende Rückbauten zu Lasten der Behinderten in Anspruch genommen werden könnte, reiche nicht aus. Im Rahmen der Erforderlichkeit komme in Betracht, dass Haltestellen mit bereits bestehenden barrierefreien Zugängen erst dann umgebaut würden, wenn Mittel für den Einbau von Aufzügen bereit stünden. Eventuelle Mehraufwendungen wären in Relation zu setzen. Eine Richtlinie als Faustregel reiche insoweit nicht aus. Die Zählergebnisse der Beigeladenen und auch die erwähnte Richtlinie lägen nicht vor. Es spreche viel dafür, dass die Richtlinie nur bei Neubauten anwendbar sei, aber nicht bei der Beseitigung vorhandener barrierefreier Zugänge.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor: Mit § 2 Abs. 3 EBO n.F. habe die Vorschrift nur redaktionell geändert werden sollen. Verbindliche Festlegungen von Planungsparametern für die Gestaltung von Bahnanlagen hätten mit ihr nicht vorgeschrieben werden sollen. Hierfür habe der Verordnungsgeber den Eisenbahnunternehmen im Rahmen ihrer Planungsverantwortung einen Ermessensspielraum unter Be-

achtung der örtlichen Verhältnisse und Erfordernisse sowie des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eingeräumt. Demgemäß habe das Eisenbahn-Bundesamt festgelegt, dass bei Anlagen mit hoher Frequentierung durch Reisende, ab 1.000 Reisenden pro Tag und Station, auf der sofortigen Nachrüstung bestanden werden solle. In anderen Fällen sei darauf zu achten, dass eine Nachrüstung mit baulichen Maßnahmen für behinderte Menschen ohne wesentliche Mehrkosten bei Bedarf möglich sei. Dem werde hier durch den Einbau der Aufzugstaschen entsprochen. § 2 Abs. 3 EBO regele im Übrigen nicht das Planfeststellungsverfahren, auch nicht für die Zeit bis zur Aufstellung der erwähnten Programme zur Umsetzung von § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO. Der Kläger als Verband könne sich ohnehin nicht darauf berufen, dass eine Plangenehmigung anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses erlassen worden sei.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor: Sie betreibe 5.580 Stationen. Von diesen seien etwa 2.500 mit Aufzügen, Rampen und mit niveaugleichen Reisendenübergängen ausgestattet. 1.500 größere Stationen wiesen mehr als 1.000 Reisende am Tag auf. Von diesen seien etwa 900 barrierefrei erschlossen. Hierfür entscheidend sei die Finanzierbarkeit. Öffentliche Hilfen erhalte sie grundsätzlich nur für neue Anlagen. Die Kosten des laufenden Betriebs einschließlich der Instandhaltung müssten über die Stationspreisentgelte oder über Zuschüsse abgedeckt werden. Deshalb habe sie sich entschlossen, vorrangig - um des größten Nutzens willen - Stationen mit mehr als 1.000 Reisenden am Tag barrierefrei zu erschließen, was erst zu etwa 60% erfolgt sei. Dies sei der Hintergrund für ihre interne Richtlinie 813.0202. Der Bahnhof Oberkochen werde zur Zeit von deutlich weniger als 1.000 Reisenden am Tag genutzt. In Bahnhofsnähe gebe es zwar ein Seniorenheim mit Komplettangebot. Allerdings gälten etwa 80% der 52 Bewohner als immobil. Entsprechend § 2 Abs. 3 Satz 2 bis 6 EBO habe die DB Bahn AG - ihre Muttergesellschaft - bereits ein „Programm zur Gestaltung von Bahnanlagen und Fahrzeugen“ im Entwurf erarbeitet, das sich

auch mit der barrierefreien Infrastruktur an Personenbahnhöfen befasse. Hierzu lägen Stellungnahmen des Sozialverbands VdK und der IbGM vor. Der Entwurf sei ferner in einer vom Deutschen Behindertenrat (DBR) gebildeten Verhandlungskommission unter Beteiligung der Sozial- und Behindertenverbände erörtert worden. Die Kommission habe am 09.04.2004 eine Stellungnahme und einen Verhandlungsvorschlag erarbeitet. Vorgesehen sei u.a., dass sie, die Beigeladene, mit den Behindertenverbänden eine Prioritätenliste für Baumaßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit und einen Zeitplan festlege. Gegenwärtig werde eine große Zahl von Bauprojekten vorbereitet oder ausgeführt. - Die Klage sei unzulässig, weil die Klägerin entgegen § 13 Abs. 2 Satz 4 BGG kein Vorverfahren durchgeführt habe. Das Vorverfahren entfalle auch nicht nach § 18 Abs. 2 Satz 4 AEG. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf setze die Verbandsklage immer ein Vorverfahren voraus. Es handele sich um eine Spezialvorschrift, die dem Ausschluss des Vorverfahrens in Fachgesetzen vorgehe. Die Ausführungen des Klägers weckten auch Zweifel an seiner Klagebefugnis, weil es ihm darum zu gehen scheine, gerade den barrierefreien Zugang am Bahnhof Oberkochen aufrecht zu erhalten. - Die Klage sei jedenfalls unbegründet. Bei § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO handele es sich um einen Programmsatz sowie um eine Auslegungsregel für andere Vorschriften der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung. Die Vorschrift stelle keine Anforderungen an Bahnanlagen. Deshalb stehe ihr die Kommentarliteratur auch mehr oder weniger ratlos gegenüber. Der Kläger sei als Verband nicht Träger des Grundrechts aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG. Sie - die Beigeladene - sei nicht seine Adressatin. Die Beklagte habe lediglich eine Baumaßnahme von ihr als einem Wirtschaftsunternehmen genehmigt. Die Zulassungsentscheidung stelle keinen Grundrechtseingriff dar. Es könne allenfalls um objektiv-rechtliche Schutzpflichten gehen. Insoweit stehe dem Gesetzgeber aber ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu. Innerhalb dieses Bereichs halte sich § 2 Abs. 3 EBO. - Aus § 2 Abs. 3 EBO ergebe sich kein Planfeststellungsvorbehalt. Ob ein Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung ergehe, sei nicht in der genannten Vorschrift, sondern in § 18 AEG geregelt. Eine Verletzung jener Vorschrift könne der Kläger nicht geltend machen. Im Übrigen sei der Kläger im Plangenehmigungsverfahren beteiligt worden. Auf eine etwaige Benachteiligung einzelner Behinderter kön-

ne die Verbandsklage nicht gestützt werden. Schließlich gebe es keinen Anspruch auf „das richtige Verfahren“. Anderes gelte allenfalls, wenn eine Beeinträchtigung Dritter grob fahrlässig übersehen oder gar bewusst in Kauf genommen würde und wenn das Ermessen der Behörde von Erwägungen beeinflusst worden sei, die dem Zweck der Regelung widersprächen. Beides sei hier nicht der Fall. - Die Plangenehmigung verstoße auch materiell nicht gegen § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs zur Neufassung dieser Vorschrift ergebe sich, dass es sich um einen reinen Programmsatz handele. Dort heiße es, dass durch die Änderung keine Vorschriften zur Herstellung der Barrierefreiheit aufgestellt würden. Dementsprechend werde der Programmsatz in § 2 Abs. 3 Satz 2 bis 6 EBO operationalisiert. Dabei gehe der Gesetzgeber von einem erheblichen Spielraum der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus. Diesem gesetzgeberischen Konzept widerspräche es, aus § 2 Abs. 3 EBO konkrete Anforderungen an die Barrierefreiheit ableiten zu wollen. Das Programmaufstellungsverfahren sei im Übrigen - wie dargelegt - noch nicht abgeschlossen. Selbst wenn man § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO vorhabenbezogen anwenden wollte, sei die Vorschrift hier nicht verletzt. Sie unterläge, wie schon ihre 1991 in Kraft getretene erste Fassung, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser werde von der erwähnten Richtlinie konkretisiert. Es wäre unverhältnismäßig, sie zu zwingen, bei jedem Umbau eines Personenbahnhofs Barrierefreiheit vorzusehen. Es stelle ein sachgerechtes Kriterium dar, eine entsprechende Verpflichtung vom Wirkungsgrad der Maßnahme abhängig zu machen. Insoweit dürfe die Richtlinie typisierend auf die Zahl der Reisenden abstellen. Die Plangenehmigung müsse auch nicht in einem Bedingungs Zusammenhang mit der Herstellung von Barrierefreiheit im Bahnhof Aalen stehen. Jener Bahnhof solle ebenfalls umgebaut und dabei Barrierefreiheit hergestellt werden.

Mit Beschluss vom 06.12.2004 (5 S 1704/04) hat der Senat den Antrag des Klägers abgelehnt, die aufschiebende Wirkung der Klage insoweit wieder herzustellen, als die Plangenehmigung die ersatzlose Beseitigung des bestehenden barrierefreien Zugangs zum Mittelbahnsteig des Bahnhofs Oberkochen ermöglicht, weil ein solcher Antrag angesichts der gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1

BGG in der Hauptsache nur vorgesehenen Feststellungsklage nicht statthaft sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die dem Senat vorliegenden Akten der Beklagten und die gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage hat keinen Erfolg.

Die Klage ist als Verbandsfeststellungsklage statthaft. Ein gemäß § 13 Abs. 3 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG) vom 27.04.2002 (BGBl. I S. 1467) anerkannter Verband kann gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 43 Abs. 1 VwGO, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Klage nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung erheben auf Feststellung eines Verstoßes u.a. gegen die Vorschriften des Bundesrechts zur Herstellung der Barrierefreiheit in § 2 Abs. 3 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO).

Dass der Kläger nach § 13 Abs. 3 BGG anerkannt ist und dem Erfordernis des § 13 Abs. 2 Satz 1 BGG entsprechend durch die Maßnahme, die Erteilung der im Streit stehenden Plangenehmigung für den Rückbau von Bahnsteigen nebst schienengleichem Übergang und die Errichtung eines Mittelbahnsteigs ohne barrierefreien Zugang, in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird, steht nicht in Frage. Es liegt auch ein Fall von allgemeiner Bedeutung im Sinne von § 13 Abs. 2 Satz 2 BGG vor. Die Beigeladene hat dies mit dem Argument in Zweifel gezogen, dem Kläger gehe es um die Barrierefreiheit des Bahnhofs Oberkochen, insbesondere darum den Wegfall des dort bislang vorhandenen schienengleichen Übergangs zu verhindern. Dem vermag der Senat nicht zu folgen. Auch wenn der Kläger den Schwerpunkt seiner Argumentation im Laufe des Verfahrens verlagert hat, indem er nunmehr nicht

nur das Unterlassen des Einbaus von Aufzügen, sondern vornehmlich den ersatzlosen Wegfall eines barrierefreien Übergangs zum Mittelbahnsteig be-
anstandet, behält der Fall allgemeine Bedeutung. Diese liegt darin, dass die
zwischen den Beteiligten streitige Frage sich regelmäßig beim Umbau von
(kleineren) Bahnhöfen stellt, die künftig ohne Aufsichtspersonal von zentralen
elektronischen Stellwerken aus betrieben werden sollen, so dass vorhandene
schiengleiche Bahnübergänge mangels Sicherungsmöglichkeiten nicht auf-
recht erhalten werden können.

Entgegen der Ansicht der Beigeladenen bedarf es vor Erhebung einer Ver-
bandsfeststellungsklage, die sich gegen einen eisenbahnrechtlichen Planfest-
stellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung richtet, keines Vorverfahrens.
Gemäß § 13 Abs. 2 Satz 4 BGG gelten für Klagen nach § 13 Abs. 1 Satz 1
BGG die Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung (Be-
sondere Vorschriften für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen) entspre-
chend mit der Maßgabe, dass es eines Vorverfahrens auch dann bedarf,
wenn die angegriffene Maßnahme von einer obersten Bundes- oder einer
obersten Landesbehörde erlassen worden ist. Diese Inbezugnahme schließt
§ 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO ein, wonach es einer Nachprüfung in einem Vorver-
fahren u.a. dann nicht bedarf, wenn ein Gesetz dies bestimmt. Eine solche
Bestimmung ist § 18 Abs. 2 Satz 4 AEG. Danach bedarf es vor Erhebung ei-
ner verwaltungsgerichtlichen Klage gegen eine Plangenehmigung keiner
Nachprüfung in einem Vorverfahren (vgl. auch zum Planfeststellungsbe-
schluss, § 74 Abs. 1 Satz 2 und § 70 VwVfG). Soweit § 13 Abs. 2 Satz 4 BGG
ein Widerspruchsverfahren abweichend von den in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO
geregelt Ausnahmen vorschreibt, gilt dies nur für die Fälle des § 68 Abs. 1
Satz 2 Nr. 1 VwGO. Nach dieser Vorschrift bedarf es keines Widerspruchsver-
fahrens, wenn der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde oder
von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist, außer wenn ein Ge-
setz die Nachprüfung vorschreibt. Nur auf diese Fallgruppe nimmt § 13 Abs. 2
Satz 4 BGG Bezug. Dabei trägt der Gesetzgeber gesetzestechnisch dem Um-
stand Rechnung, dass die Ausnahme vom Erfordernis des Vorverfahrens ge-
mäß § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO gelten soll, „außer wenn ein Gesetz die
Nachprüfung vorschreibt“. Dieses Verständnis liegt deshalb nahe, weil es sich

für den Fall, dass entgegen der Ausnahmeregelung des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO für alle drei dort bestimmten Fallgruppen das Widerspruchsverfahren hätte vorgesehen werden sollen, angeboten hätte, § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO insgesamt von der Verweisung auf die Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung auszunehmen. Abgesehen von diesen gesetzes-systematischen Überlegungen sprechen auch Sinn und Zweck des § 18 Abs. 2 Satz 4 AEG, Plangenehmigungsverfahren nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz zu beschleunigen, für die vom Senat vorgenommene Auslegung. Soweit es demgegenüber in der Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drucks. 14/7420 S. 30 r.Sp.) heißt, ferner setze die Verbandsklage i m m e r voraus, dass zuvor ein Widerspruchsverfahren erfolglos durchgeführt worden sei, damit die Widerspruchsbehörde die Möglichkeit habe, die Angelegenheit im Vorfeld zu überprüfen, vermag dem der Senat keine ausschlaggebende Bedeutung beizumessen, zumal sich aus der Entwurfsbegründung nicht ergibt, ob den Verfassern bewusst war, dass Planfeststellungsbeschlüsse oder Plangenehmigungen Gegenstand von Verbandsfeststellungsklagen nach § 13 Abs. 1 BGG werden könnten. Solches drängte sich wegen der recht unbestimmten Vorschriften zur Barrierefreiheit im Fachplanungsrecht auch nicht auf (vgl. etwa auch § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 8 Abs. 1 FStrG).

Die Klage ist auch rechtzeitig, innerhalb eines Monats nach Zustellung der Plangenehmigung an den Kläger, erhoben worden (§ 13 Abs. 2 Satz 4 BGG i.V.m. § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO).

Die Klage ist jedoch nicht begründet. Die Plangenehmigung des Eisenbahn-Bundesamts vom 07.05.2004 für den Umbau der Station Oberkochen verstößt nicht gegen § 2 Abs. 3 EBO in der bei Erlass der Plangenehmigung maßgeblichen und noch heute geltenden Fassung, die sie durch Art. 52 Nr. 1a des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze vom 27.04.2002 (BGBl. I S. 1467; künftig: Artikelgesetz 2002) erhalten hat.

Zu Recht gehen die Beteiligten davon aus, dass allein zu prüfen ist, ob die Plangenehmigung gegen die genannte Vorschrift verstößt. Der Gesetzgeber

hat den Prüfungsmaßstab für die Verbandsfeststellungsklage, welcher in der Entwurfsfassung noch wesentlich weiter und offener gefasst war, abschließend auf die in § 13 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 BGG angeführten Normen beschränkt (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit- und Sozialordnung BT-Drucks. 14/8331 S. 50 r.Sp. zu Art. 1 § 13). Zu prüfen ist also nicht wie bei einer Anfechtungsklage eines behinderten Menschen im eigenen Namen, ob die Plangenehmigung ihn in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Insbesondere kommt es damit für den Erfolg der Klage nicht darauf an, ob das Eisenbahn-Bundesamt bei der Erteilung der Plangenehmigung die öffentlichen und privaten Belange fehlerfrei abgewogen und dabei insbesondere die Belange behinderter Menschen, welche die Bahnstation Oberkochen benutzen, ihrem objektiven Gewicht entsprechend (vgl. auch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) berücksichtigt hat. Zu prüfen ist auch nicht wie bei einer gemäß § 12 BGG statthaften Anfechtungsklage eines nach § 13 Abs. 3 BGG anerkannten Verbands für einen behinderten Menschen in gesetzlicher Prozessstandschaft, ob die Plangenehmigung gegen Vorschriften des Behindertengleichstellungsgesetzes, etwa gegen § 8 Abs. 2 BGG, oder gegen andere Vorschriften des Bundesrechts verstößt, die einen Anspruch auf Herstellung von Barrierefreiheit im Sinne von § 4 BGG vorsehen. Schließlich stellt sich auch nicht die Frage, ob das Eisenbahn-Bundesamt gegen § 18 Abs. 2 Satz 1 AEG verstoßen hat, indem es über das Vorhaben durch Plangenehmigung und nicht durch Planfeststellungsbeschluss entschieden hat.

§ 2 Abs. 3 EBO hat durch Art. 52 des Artikelgesetzes 2002 folgende Fassung erhalten: 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 (Satz 1). Die Eisenbahnen sind verpflichtet, zu diesem Zweck Programme zur Gestaltung von Bahnanlagen und Fahrzeugen zu erstellen, mit dem Ziel, eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit für deren Nutzung zu erreichen (Satz 2). Dies schließt die Aufstellung eines Betriebsprogramms mit den entsprechenden Fahrzeugen ein, deren Einstellung in den jeweiligen Zug bekannt zu machen ist (Satz 3). Die Aufstellung der Programme erfolgt nach Anhörung der Spitzen-

organisationen von Verbänden, die nach § 13 Abs. 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes anerkannt sind (Satz 4). Die Eisenbahnen übersenden die Programme über ihre Aufsichtsbehörden an das für das Zielvereinbarungsregister zuständige Bundesministerium (Satz 5). Die zuständigen Aufsichtsbehörden können von den Sätzen 2 und 3 Ausnahmen zulassen (Satz 6).

Während die Sätze 2 bis 6 neu eingefügt worden sind, ist Satz 1 geändert worden. Ursprünglich hieß es in § 2 Abs. 3 EBO, der durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 08.05.1991 (BGBl. I S. 1098) angefügt wurde, dass die Vorschriften der Verordnung so anzuwenden sind, dass die Benutzung der Bahnanlagen und Fahrzeuge durch Behinderte und alte Menschen sowie Kinder und sonstige Personen mit Nutzungsschwierigkeiten erleichtert wird. Während die Ersetzung des Wortes „Behinderte“ durch die Wortfolge „behinderte Menschen“ gemäß Art. 52 Nr. 1 des Artikelgesetzes 2002 nur redaktioneller Art ist, ist erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens die Ersetzung der Wortfolge „erleichtert wird“ durch die Wortfolge „ohne besondere Erschwernis ermöglicht wird“ gemäß Art. 52 Nr. 1a des Artikelgesetzes 2002 mit der Begründung erfolgt, es müsse im Sinne der behindertenpolitischen Grundaussage des Behindertengleichstellungsgesetzes, in der die Herstellung von Barrierefreiheit als „Kernstück“ angesehen werde, zwingend sein, dass die Benutzung der Eisenbahnanlagen und Eisenbahnfahrzeuge nicht nur erleichtert, sondern in der allgemein üblichen Weise ohne besondere Erschwernis ermöglicht werde (BT-Drucks. 14/8331 S. 52). Zugleich wurde jedoch nicht die Begründung des Gesetzentwurfs zu den finanziellen Auswirkungen der Regelung angepasst, wonach durch die Änderung von § 2 Abs. 3 EBO selbst keine Vorschriften zur Herstellung von Barrierefreiheit aufgestellt würden und den Eisenbahnunternehmen (somit) nur geringfügige Kosten für das Aufstellen der Programme (nach Satz 2 bis 6) und die Durchführung des Anhörungsverfahrens entstünden; gegenzurechnen seien zusätzliche Einnahmen durch einen erweiterten Kundenkreis.

Einen Verstoß gegen § 2 Abs. 3 Satz 2 bis 6 EBO macht der Kläger zu Recht nicht geltend. Er wendet sich nicht gegen eine Maßnahme des Beklagten im

Zusammenhang mit einer der Beigeladenen aufgegebenen Pflicht, nach Anhörung der Spitzenorganisationen von nach § 13 Abs. 3 BGG anerkannten Verbänden Programme zu erstellen, zu dem Zweck, dass behinderten Menschen und alten Menschen sowie Kindern und sonstigen Personen mit Nutzungsschwierigkeiten die Benutzung der Bahnanlagen und Fahrzeuge ohne besondere Erschwernis ermöglicht wird, und mit dem Ziel, eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit für deren Nutzung zu erreichen. Der Beklagten stehen insoweit ohnehin nur in eingeschränktem Umfang Befugnisse zu (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 6 EBO).

Der vom Kläger geltend gemachte Verstoß gegen § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO liegt nicht vor.

Entgegen der von der Beigeladenen zunächst vertretenen Auffassung enthält § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO nicht nur einen Programmsatz oder eine Zweckbeschreibung, aus denen sich unmittelbar keine rechtlichen Anforderungen ergeben und die erst durch die gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 bis 6 EBO zu erstellenden Programme unmittelbare rechtliche Wirkung entfalten. Ersichtlich hat ihr der Gesetzgeber in der ersten Fassung von 1991 einen eigenständigen Gehalt in dem Sinn beigemessen, dass sich hieraus in Verbindung mit einzelnen Vorschriften der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung Anforderungen ergeben sollten. Dafür, dass diese Bedeutung durch das Artikelgesetz 2002 entfallen sein und der mit ihr verfolgte Zweck nur noch mittels künftiger, von den Eisenbahnunternehmen zu erstellenden Programme verfolgt werden sollte, spricht nach den Gesetzesmaterialien nichts. Im Gegenteil bestimmt § 8 Abs. 2 BGG, dass u.a. öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundes barrierefrei zu gestalten sind. Dementsprechend heißt es in der Entwurfsbegründung zu § 8 Abs. 2 BGG, dass § 2 Abs. 3 EBO Anforderungen an die Barrierefreiheit stellt (BT-Drucks. 14/7420 S. 28 I.Sp.). Auch die Änderung von § 2 Abs. 3 EBO spricht gegen eine einschränkende Auslegung der Neufassung. Denn sein Satz 2 nimmt nicht auf den Anwendungsbefehl des Satzes 1 Bezug, wonach die Vorschriften dieser Verordnung in bestimmter Weise anzuwenden sind, sondern nur auf den

hiermit verfolgten Zweck. Dieser soll nicht nur - durch Satz 1 - im Einzelfall Beachtung finden. Vielmehr soll er auch systematisch, mit Hilfe von Programmen, nach und nach möglichst überall erreicht werden. Für dieses Verständnis spricht auch, dass für andere Unternehmen ähnliche Regelungen gelten. Während sie bei Bauvorhaben nach Maßgabe des Landesrechts zur Beachtung der Vorschriften über die Barrierefreiheit im Einzelfall verpflichtet sind, bestimmt § 5 BGG, dass zwischen Verbänden, die nach § 13 Abs. 3 BGG anerkannt sind, und Unternehmen oder Unternehmensverbänden für ihren jeweiligen sachlichen und räumlichen Organisations- oder Tätigkeitsbereich „Zielvereinbarungen“ zur Herstellung der Barrierefreiheit geschlossen werden sollen. Dass § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO unmittelbar Anforderungen an Bahnanlagen und Fahrzeuge stellt, ist schließlich auch nicht deshalb zweifelhaft, weil die Vorschrift mit dem allgemein gehaltenen Verweis auf „die Vorschriften dieser Verordnung“, also der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, als unbestimmt erscheint (vgl. Senatsurt. v. 12.05.2000 - 5 S 1712/99 - VBIBW 2000, 426). Insoweit geht der Senat mit den Beteiligten davon aus, dass sich bei der Anwendung einzelner Vorschriften der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung in Verbindung mit § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO durchaus Anforderungen an Bahnanlagen oder Fahrzeuge ergeben.

§ 2 Abs. 3 Satz 1 EBO gewährleistet Barrierefreiheit allerdings nicht allgemein im Anwendungsbereich der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung und losgelöst von deren einzelnen Vorschriften im Sinne eines umfassenden Gebots der Herstellung von Barrierefreiheit für Bahnanlagen und Fahrzeuge. Nach seinem eindeutigen Wortlaut bezieht sich § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO nur auf die einzelnen Vorschriften dieser Verordnung. Nur diese sind so anzuwenden, dass die Benutzung der Bahnanlagen und Fahrzeuge durch die angeführten Personengruppen ohne besondere Erschwernis ermöglicht wird. Ein umfassendes, der Herstellung von Barrierefreiheit dienendes Regelwerk, wie es etwa von Privaten bei der Errichtung oder Änderung baulicher Anlagen zu beachten ist (vgl. § 35 Abs. 3 und § 39 LBO und hierzu VGH Bad.-Württ., Urt. v. 27.09.2004 - 3 S 1719/03 - Juris), hat der Bundesgesetzgeber für das Eisenbahnrecht gerade nicht erlassen. Dies kommt etwa auch darin zum Ausdruck, dass die Materialien zum Artikelgesetz 2002 davon ausgehen, dass gegen-

wärtig nur für transeuropäische Bahnsysteme Anforderungen an die behindertengerechte Ausstattung von Fahrzeugen bestehen (BT-Drucks. 14/7420 S. 38 I.Sp.), solche also nicht schon aus § 2 Abs. 3 EBO i.V.m. anderen Vorschriften der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung zu Fahrzeugen folgen.

Aus § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO in Verbindung mit anderen Vorschriften der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung ergibt sich jedoch keine Pflicht eines Eisenbahnunternehmens, Zugänge zu Bahnsteigen barrierefrei herzustellen oder einen barrierefreien Zugang zu erhalten. Die Anforderungen an Bahnsteige und Rampen regelnde Vorschrift des § 13 EBO bestimmt insoweit nur, dass bei Neubauten oder umfassenden Umbauten von Personenbahnsteigen die Bahnsteigkanten in der Regel (mit Abweichungsmöglichkeiten) auf eine Höhe von 0,76 m über Schienenoberkante gelegt werden sollen (Absatz 1), dass feste Gegenstände auf Personenbahnsteigen bestimmte Abstände von der Gleismitte einhalten müssen (Absatz 2), dass ggf. bei Durchfahrten freizuhalten Flächen gekennzeichnet werden müssen (Absatz 3), dass für den Schutz von Reisenden bei Übergängen zu sorgen ist, sofern Übergänge nicht ohnehin bei Gleisen, die mit einer Geschwindigkeit von mehr als 160 km/h befahren werden, unzulässig sind (Absatz 4), dass Seitenrampen zum Be- und Entladen von Güterwagen eine bestimmte Höhe aufweisen müssen (Absatz 5) und dass von einigen dieser Bestimmungen für die Dauer von Bauarbeiten abgewichen werden kann (Absatz 6). Auch aus § 11 EBO (Bahnübergänge) folgt nichts anderes. Diese Vorschrift regelt nicht den Zugang zu Bahnsteigen. Sie gilt nur für höhengleiche Kreuzungen von Eisenbahnen mit Straßen und nicht für Übergänge für Reisende (§ 11 Abs. 1 EBO). In Verbindung mit § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO mag sich zwar aus § 13 Abs. 3 EBO ergeben, dass die Markierungen der bei Durchfahrt freizuhaltenen Flächen von blinden Menschen zu erkennen sind. Ebenso mag sich aus § 13 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO die Anforderung ableiten lassen, dass schienengleiche Bahnübergänge auch von behinderten Menschen sicher überquert werden können. Für ein Gebot, dass Bahnsteige barrierefrei erreichbar sein müssen, bietet § 13 EBO jedoch keinen Ansatzpunkt.

Dieser Beurteilung steht nicht entgegen, dass das Eisenbahn-Bundesamt nach den Angaben seiner Vertreterin in der mündlichen Verhandlung in ständiger Praxis aus § 2 Abs. 3 EBO solche Anforderungen ableitet, dabei - wie die Beigeladene - typisierend den Bedarf nach der Zahl der Reisenden (1000 je Tag und Station) ermittelt, aber auch Besonderheiten berücksichtigen will (vgl. auch Senatsurt. v. 12.05.2000 - 5 S 1712/99 -), dass die Beigeladene in der Praxis bereit ist, dem Ziel eines barrierefreien Bahnbetriebs in diesem Rahmen, wenn auch ohne Berücksichtigung von Besonderheiten, zu entsprechen und dass in der eisenbahnrechtlichen Literatur ausgeführt wird, § 2 Abs. 3 EBO werde etwa mit behinderten- und rollstuhlgerechten Toiletten in modernen Fernreisezügen (vgl. Kunz, Eisenbahnrecht, Stand 2001, S. 63 zu § 2 Abs. 3 EBO) oder mit Fahrstühlen und Rampen als Bahnsteigzugang entsprechen (Pätzold/Wittenberg/Heinrichs/Mittmann, EBO, 4. Aufl. 2001, zu § 2 Abs. 3). Dies entspricht gewiss dem Ziel der Barrierefreiheit im Sinne von § 4 BGG wie auch dem bei der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts zu berücksichtigenden Grundrecht, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG), lässt aber außer Acht, dass der Gesetzgeber es bislang versäumt hat, diesem Anliegen im einfachen Recht in jeder Hinsicht zu entsprechen. Mit der unvollkommenen Regelung des § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO hat er es den Eisenbahnunternehmen weiterhin überlassen, über die Frage eines barrierefreien Zugangs zu Bahnanlagen im Einzelfall abwägend zu entscheiden und dabei den nach typisierenden Merkmalen ermittelten Bedarf, die Herstellungskosten und die Erreichbarkeit anderer, barrierefreier Bahnanlagen zu berücksichtigen. Nur so ist es auch zu verstehen, dass es in den Gesetzesmaterialien heißt, die Programme gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 EBO müssten die Planung zur Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften enthalten und damit den darin enthaltenen Spielraum konkret ausfüllen; dieser Spielraum solle nicht eingeschränkt werden (BT-Drucks. 14/7420 S. 38 r.Sp.).

Dafür, dass der Anwendungsbereich von § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO nur eingeschränkt ist und den Zugang zu Bahnsteigen nicht umfasst, spricht ferner, dass die Vorschrift keinerlei Vorgaben dazu enthält, mit welchen Maßgaben das Ziel der Barrierefreiheit für den Zugang von Bahnsteigen umgesetzt wer-

den soll. Aus ihr ergibt sich nicht, anders als dies etwa für bauliche Anlagen in den Landesbauordnungen bestimmt ist - in Baden-Württemberg bestehen solche Anforderungen gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LBO bei öffentlichen Verkehrsanlagen nur für Gebäude - , ob neue Bahnstationen stets oder nur bei einem bestimmten Bedarf barrierefrei zu bauen sind, wann und wie vorhandene Bahnsteige barrierefrei zu gestalten (nachzurüsten) sind, und ob bislang barrierefreie Bahnsteige beseitigt und durch nicht barrierefreie ersetzt werden dürfen. Unbeschadet des Umstands, dass der Gesetz- und nicht der Verordnungsgeber § 2 Abs. 3 EBO in dem Artikelgesetz 2002 seine gegenwärtig geltende Gestalt gegeben hat, weist auf die eingeschränkte Bedeutung der Vorschrift auch hin, dass die Verordnungsermächtigung in § 3 Abs. 1a und 1c AEG a.F., auf die § 2 Abs. 3 EBO a.F. gestützt wurde, wie auch in § 26 Abs. 1a und 1c AEG n.F. wohl kaum zum Erlass von Vorschriften zur Herstellung der dort nicht erwähnten Barrierefreiheit ermächtigen, auf Grund derer Auflagen erlassen werden können, die erheblich in Rechte der Eisenbahnunternehmen eingreifen (vgl. zur Auflage von Schutzvorkehrungen durch das Eisenbahn-Bundesamt wegen elektromagnetischer Störungen von Computermonitoren, BVerwG, Urt. v. 01.09.1999 - 11 A 2.98 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 52 = NVwZ 2000, 68). Soweit der Senat in dem erwähnten Urteil vom 12.05.2000 (5 S 1712/99) beiläufig bemerkt hat, zur Herstellung behindertengerechter Zuwegungen zu Bahnanlagen sei nach § 4 Abs. 1 AEG und § 2 Abs. 3 EBO (allein) der Betreiber der Eisenbahn verpflichtet, hält er daran nicht fest.

Aufgrund des beschränkten, hier nicht eröffneten Anwendungsbereichs von § 2 Abs. 3 Satz 1 EBO kommt es nicht darauf an, ob die Vorschrift es ausschließt, dass über ein Vorhaben gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 AEG durch Plan- genehmigung ohne die Beteiligung der Öffentlichkeit und damit behinderter Menschen entschieden wird, und ob ihr ein Verschlechterungsverbot zu entnehmen ist in dem Sinne, dass bei der Änderung bestehender Anlagen zumindest eine der vorhandenen Barrierefreiheit entsprechende Gestaltung vorgesehen werden muss.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und § 162 Abs. 3 VwGO.

Die Revision ist zuzulassen. Die Rechtsache hat grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Sie wirft die Frage auf, ob sich und ggf. welche Anforderungen aus § 2 Abs. 3 EBO für die Herstellung von Barrierefreiheit beim Umbau von Bahnsteigen ergeben, zu denen bislang ein barrierefreier Zugang gegeben war.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof vom 26. November 2004 (BGBl. I S. 3091) eingelegt wird.

Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Revisionsbegründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Dr. Schnebelt

Schefzik

Albers

Beschluss

Der Streitwert wird gemäß § 25 Abs. 2 und § 13 Abs. 1 Satz 2 GKG a.F. auf 4.000 EUR festgesetzt.

Dr. Schnebelt

Schefzik

Albers

Ausgefertigt
Mannheim, den 04.05.2005
Geschäftsstelle des
Verwaltungsgerichtshofs
Baden-Württemberg
(Sander)
Ger.Amtmann

