

Forum A

Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe
– Diskussionsbeitrag Nr. 21/2013 –

28.10.2013

Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung nach § 2 Abs. 3 S. 1 EBO Anmerkung zu VG Köln, Urteil vom 12.03.2010, Az. 18 K 409/08

Von Maximilian Bogner und Henning Groskreutz

I. Einleitung

Die Vorschrift des § 2 Abs. 3 S. 1 Eisenbahn-Bau und Betriebsordnung (EBO) verpflichtet dazu, die Vorschriften der EBO so anzuwenden, dass die Benutzung von Bahnanlagen und Fahrzeugen durch behinderte Menschen ohne besondere Erschwerung ermöglicht wird. Das Verwaltungsgericht (VG) Köln befasst sich mit der Frage, was diese Vorschrift für automatisch schließende Türen bei Zügen im Regionalverkehr bedeutet. Hintergrund dafür ist, dass diese Türen aufgrund des Verletzungsrisikos eine konkrete Gefahr gerade auch für Menschen mit Behinderungen darstellen.

II. Thesen der Autoren

- 1. Durch § 2 Abs. 3 S. 1 EBO wird auch der Umfang von Verkehrssicherungspflichten für Eisenbahnbetreiber mit Blick auf Menschen mit Behinderungen konkretisiert.**
- 2. Die „Anforderungen der öffentlichen Sicherheit“ zum Betrieb von Eisen-**

- bahnen nach § 4 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) umfassen auch Vorkehrungen zur Barrierefreiheit.**
- 3. § 2 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 EBO i. V. m. § 4 Abs. 1 AEG können als verbindliche Verpflichtung verstanden werden, Bahnsicherheitssysteme im Sinne des „Designs für Alle“ (Universelles Design) zu gestalten.**
 - 4. Fernbetätigte oder automatisch schließende Türen müssen für den Einstieg von Reisenden von außen mit wirksamen Vorrichtungen ausgestattet sein, die erkennen, ob sich ein Fahrgast in der Tür befindet, während diese schließt.**

III. Wesentliche Aussagen des Urteils

Dargestellt werden nur die wesentlichen Aussagen des VG Köln zu Fragen der Barrierefreiheit. Das Gericht stellt fest, dass bei Regionalbahnen mit automatisch schließenden Türen ohne Zugbegleitpersonal eine einfache Lichtschranke an den Türen, auch in Verbindung mit Warntafeln und Pikto-

grammen, nicht genügt, sondern ein engmaschiger Lichtvorhang, welcher Objekte im gesamten Türbereich erkennen kann, eingebaut werden muss.¹ Dabei sind jedoch die Gefährdungen konkret zu belegen, die entstehen, wenn diese Vorkehrungen fehlen. Die entsprechende Umrüstung bzw. Aufrüstung von Zügen darf durch die zuständigen Aufsichtsämter von den Bahnbetreibern nachträglich angeordnet werden.²

Durch geeignete Vorkehrungen sind vermeidbare nachgewiesene Gefährdungen bei bereits eingesetzten Eisenbahnen zu beseitigen und diese entsprechend technisch nachzurüsten. Menschen mit Behinderungen dürfen keinem höheren Risiko einer Schädigung der Person ausgesetzt werden, als dies nach dem allgemeinen Lebensrisiko als sozial adäquates Risiko des Bahnfahrens für alle Menschen akzeptiert wird.³

IV. Der Fall

In dem Urteil des VG Köln vom 12. März 2010 ging es unter anderem um die Frage, wie § 2 Abs. 3 S. 1 EBO in der Praxis zu berücksichtigen ist. Danach sind die Vorschriften der EBO so zu verstehen, dass die Benutzung von Bahnanlagen und Fahrzeugen durch behinderte Menschen „ohne besondere Erschwernis“ ermöglicht wird.

Eine zu klärende Frage war, ob im Bereich des regionalen Personennahverkehrs bei Zügen mit einer automatischen Schließvorrichtung eine einfache Lichtschranke in einer Höhe von 20 Zentimetern über dem Boden zur Gefahrvorbeugung in Verbindung mit Piktogrammen ausreicht, wenn kein Zugbegleitpersonal vorhanden ist, oder ob effektivere Systeme wie enge Lichtgitter oder ein sogenannter Lichtvorhang von der zuständigen Aufsichtsbehörde gefordert werden kön-

nen.

Geklagt hatte ein Eisenbahnverkehrsunternehmen welches unter anderem S-Bahnen betreibt. Es wendete sich gegen eine schriftliche Anordnung des EisenbahnBundesamtes (EBA), worin dieses angekündigt hatte, die Klägerin verpflichten zu wollen, an den Türen der betroffenen Züge Piktogramme, Warnhinweise, optische und akustische Warnsignale anzubringen. Außerdem sollte die vorhandene „Fremdkörpererkennung“ durch eine modernere Technik ersetzt werden.⁴

Schließlich wurden die Umrüstung bereits benutzter betroffener Züge sowie die Ausrüstung neuer Züge mit engmaschigen Lichtgittern angeordnet⁵. Das Eisenbahnunternehmen wandte sich nach erfolglosem Widerspruch mit einer Anfechtungsklage vor dem VG Köln gegen die Bescheide. Dabei berief sich das Unternehmen auf die ursprünglich erteilte Betriebsgenehmigung sowie die Einhaltung der entsprechenden DIN-Norm EN 50126. Es erklärte, dass nicht die Lichtschranken für Personenunfälle – zu denen es beim Einstieg in den Zug tatsächlich gekommen war – kausal ursächlich gewesen seien sondern diese in Folge des natürlichen Risikos des Bahnfahrens erfolgt seien, was in einer geringen, also hinnehmbaren Seltenheit akzeptiert werden müsste. Das Eisenbahnbundesamt hielt dem entgegen, dass nachweislich 79 Ereignisse⁶ bekannt geworden seien, bei denen es zu einer konkreten Gefährdung gekommen sei.

¹ Vgl. RN. 111 f. der Entscheidung.

² Vgl. RN 122.

³ Vgl. RN 88.

⁴ Vgl. RN 17.

⁵ Vgl. RN 24 ff.

⁶ RN 98.

V. Die Entscheidung

Das VG Köln sah darin einen Verstoß gegen § 28 Abs. 4 EBO, der § 4 Abs. 1 S. 1 AEG⁷ insoweit konkretisiere. Nach § 28 Abs. 4 EBO müssen automatisch schließende Türen so beschaffen sein, dass bei ihrer Betätigung Personen nicht gefährdet werden. § 4 AEG verpflichte dazu, dass die Fahrzeuge allgemein den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit genügen.

Aus Sicht des Gerichts besteht ein Zusammenhang zwischen den automatisch schließenden Türen, welche Hindernisse bei Über- bzw. Unterschreiten der Lichtschranke mit dem Fuß, mit den Armen oder mit Gegenständen nicht erkennen, und den Unfällen. Dabei war besonders zu beachten, dass ein auffälliges „Muster“ zu erkennen war, wonach Personengruppen mit Mobilitätseinschränkungen, nämlich alte Menschen, Kinder und Menschen mit Behinderung besonders häufig einen Unfall erlitten. Diese Personengruppen seien somit durch die eingesetzten Einfachlichtschranken besonders gefährdet.

Die EBO sei, so das VG Köln, auf Grund des in § 2 Abs. 3 S. 1 EBO⁸ explizit benannten Personenkreises „so anzuwenden, dass die Benutzung [...] durch Behinderte [...] ohne besondere Erschwernis ermöglicht wird“⁹. Die nach § 4 Abs. 1 S. 1 AEG¹⁰ ohnehin pflichtgemäß zu gewährleistende Sicherheit sei gerade deshalb auch unter Berücksichti-

gung der besonders ausgewiesenen Personengruppen herzustellen. Dabei soll bzw. kann keine absolute Sicherheit garantiert werden, da das Bahnfahren so wie jede andere Tätigkeit im öffentlichen Raum bzw. mit Maschinen ein gewisses Risiko in sich birgt. Sicherheit solle aber auf einem nach Angemessenheitsgesichtspunkten möglichst hohen Niveau gewährleistet werden. Nach § 4 Abs. 1 S. 1 AEG sowie § 2 Abs. 1 S. 1 EBO¹¹ sei die Vorbeugung vor Gefährdungen, welche über das sozial adäquat hinnehmbare Risiko des Bahnfahrens hinausgehen, geboten.¹²

Für Fragen der Sicherheit müsse immer der aktuell betrachtete Zeitpunkt als Maßgabe genommen werden und es könne nicht auf einem früheren Stand der Technik verharret werden, der zum damaligen Zeitpunkt von der Aufsichtsbehörde zugelassen worden sei.¹³ Die Forderung des Eisenbahnbundesamtes zur Gefahrenminimierung sei geeignet und verhältnismäßig. Die Verpflichtung zur Umrüstung der Türen mit Lichtgittern stelle das mildeste Mittel dar, um die Gefahr zu begrenzen. Piktogramme alleine reichten nicht aus, da Unfälle meist als Folge von Unachtsamkeit geschehen und gerade „unachtsame Kinder oder auch Menschen mit Behinderung“¹⁴ häufig Piktogramme gerade nicht wahrnehmen würden, besonders bei geöffneten Türen.

VI. Würdigung/Kritik

Das Urteil befasst sich insgesamt mit einer Vielzahl von Rechtsfragen, von denen der Beitrag auf die Probleme im Zusammenhang mit § 2 Abs. 3 S. 1 EBO – der Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen im

⁷ „(1) Eisenbahninfrastrukturen und Fahrzeuge müssen den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit 1. an den Bau zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme und 2. an den Betrieb genügen.“

⁸ „(3) 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.“

⁹ S. RN 101.

¹⁰ „(1) Eisenbahninfrastrukturen und Fahrzeuge müssen den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit 1. an den Bau zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme und 2. an den Betrieb genügen.“

¹¹ „(1) Bahnanlagen und Fahrzeuge müssen so beschaffen sein, daß sie den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen.“

¹² Vgl. RN 88.

¹³ Vgl. RN 97.

¹⁴ RN 120.

Eisenbahnrecht – eingeht.¹⁵

Das Gericht liefert einen Beitrag zur Klärung der Bedeutung des § 2 Abs. 3 S. 1 EBO. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) stellte 2006¹⁶ in einer Entscheidung im Zusammenhang mit einer Behindertenverbandsklage (§ 13 Behindertengleichstellungsgesetz BGG) fest, dass diese Norm eine „Auslegungsregel für andere Vorschriften der Verordnung [sei], soweit diese die Belange behinderter Menschen berühren“. § 2 Abs. 3 S. 1 EBO fungiere als Generalklausel, aus welcher sich durch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung Inhalt und Umfang konkreter Verpflichtungen ergeben.

Statt einer Programm- oder Handlungsempfehlung ohne „exekutierfähigen Appell“¹⁷, kann § 2 Abs. 3 S. 1 EBO als eine zwingend zu achtende Konkretisierung des § 2 Abs. 1 S. 1 EBO gesehen werden. Die Barrierefreiheit ist umfassend auf das Sicherheitsniveau zu übertragen und konkret auf die Sicherheitseinrichtungen von Zügen zu beziehen. Für behinderte Menschen ist die Sicherheit beim Bahnfahren in gleichem Umfang zu gewährleisten wie für alle anderen Fahrgäste auch. Vorhandene Sicherheitsrisiken sind aus der Perspektive von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen und Behinderungen¹⁸ zu bewerten und dürfen insgesamt

ein „sozial adäquat“ vertretbares Niveau nicht überschreiten. Dieses bemisst sich nach dem allgemeinen natürlichen Lebensrisiko, das beim Bahnfahren bzw. im öffentlichen Raum besteht.

Das zum Zeitpunkt der Vorgänge noch nicht in Kraft getretene Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) bildet nun einen zusätzlichen Auslegungsmaßstab für § 4 Abs. 1 AEG.¹⁹ In Artikel 9 UN-BRK hat Deutschland sich verpflichtet, Menschen mit Behinderung den „gleichberechtigten“ Zugang zu Transportmitteln zu ermöglichen. Außerdem besteht die Verpflichtung, sicherzustellen, dass private Rechtsträger – wie etwa im vorliegenden Fall die Eisenbahnbetriebsgesellschaften – „alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen“ (Art. 9 Abs. 2b UN-BRK). Unter solche Aspekte fällt auch die Gewährleistung eines „gleichberechtigten“ Schutzniveaus für Menschen mit Behinderungen bei der Benutzung von Zügen. Die „Anforderungen der öffentlichen Sicherheit“ zum Betrieb von Eisenbahnen nach § 4 Abs. 1 AEG sind vor dem Regelungsgehalt von Art. 9 Abs. 2b) UN-BRK so auszulegen, dass auch der „Aspekt“ der Sicherheitsvorkehrungen und des Risikoniveaus im Rahmen der Barrierefreiheit erfasst wird.

Da es sich bei Art. 9 UN-BRK im Schwerpunkt um eine Antidiskriminierungsvorschrift und damit um ein bürgerliches Menschenrecht handelt, ist diese Bestimmung auch für die Vertragsstaaten ohne zeitliche Verzögerung bindend²⁰ und nicht unter den soge-

¹⁵ Zu dieser Fragestellung siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Fraktion der SPD vom 22.08.2013, BT Drs. 17/14608, zu finden in der Infothek unter „Aus der Politik/Bundesebene/Bundestagsdrucksachen“ unter www.reha-recht.de.

¹⁶ Vgl. BVerwG BVerwG, 9. Senat vom 05.04.2006, AZ 9 C 1/05.

¹⁷ Lampe in: Erbs/Kohlhaas Strafrechtliche Nebengesetze, 192. Ergänzungslieferung 2012, § 2 EBO, Rdnr. 3.

¹⁸ Das Gericht stellt im besprochenen Fall vorrangig auf Mobilitätseinschränkungen, bzw. Gehbehinderungen ab, weil die bei der Prüfung herangezogenen konkreten Vorfälle sich überwiegend auf diese Personengruppen bezogen (vgl. RN 55; 99; 117). Davon unabhängig ist § 2 Abs. 3 S. 1 EBO, der keine Einschränkungen des Begriffs „Behinderung“

vornimmt, für alle Arten von Behinderung entsprechend anzuwenden.

¹⁹ Vgl. BVerwG, NJW 2004, S. 3408.

²⁰ Laut Art. 4 Abs. 2 BRK sind alle Diskriminierungsverbote sowie der Gleichbehandlungsgrundsatz der UN-BRK direkt in den Vertragsstaaten rechtlich bindend. Vgl. hierzu auch Kotzur, M./Richter, C.: Anmerkungen zur Geltung und Verbindlichkeit der Behindertenrechtskonvention im deutschen Recht, in: Welke A. (Hg.): UN-

nannten Progressionsvorbehalt des Art. 4 Abs. 2 UN-BRK gestellt, der eine nur schrittweise Verwirklichung sozialer Menschenrechte zulässt. Da Art. 9 UN-BRK vorrangig den Staat zu konkreten Maßnahmen verpflichtet, wird die Vorschrift teilweise aber auch „eher der Kategorie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“²¹ zugeordnet. Dies wird damit begründet, dass der Progressionsvorbehalt besonders bei der Herstellung von Barrierefreiheit sinnvoll sei, da dies ein dynamischer Prozess sei, welcher nur schrittweise umgesetzt werden könne. Damit ist es erforderlich, bezogen auf den jeweiligen Aspekt zu betrachten, welcher Charakter im Vordergrund steht.

Bezogen jedoch auf die Frage, welches Sicherheitsniveau im öffentlichen Personenverkehr von staatlicher Seite verlangt werden muss, steht der Aspekt der Antidiskriminierung im Vordergrund, da es hier darum geht, die Benutzergruppe der Menschen mit Behinderungen nicht schlechter zu stellen. Es geht also um den Aspekt der Nichtdiskriminierung gemäß Art. 5 Abs. 1²² UN-BRK, der in Art. 9 UN-BRK enthalten ist.

Im Lichte des Art. 9 UN-BRK ist § 2 Abs. 3 S. 2 EBO, der eine Konkretisierung des § 2 Abs. 1 S. 1 EBO darstellt, als unbedingte Verpflichtung für den Bahnbetrieb auszulegen. Die zuständigen Eisenbahnaufsichtsämter, in diesem Fall das EBA²³, müssen demnach Schritte verlangen, die eine genauso hohe Sicherheit für Menschen mit Behinderung gewährleisten, wie sie für alle Fahrgäste verlangt wird. Hinzu kommt, dass die verantwortlichen Mitarbeiter bei Missachtung dieser Vorgabe für kausal entstandene

Schäden haftbar bzw. verantwortlich²⁴ gemacht werden können.

Auch die Anforderungen von Art. 20 UN-BRK sind im Eisenbahnverkehrsrecht von staatlicher Seite mit zu berücksichtigen. Nach dieser Bestimmung sind wirksame Maßnahmen zu treffen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit größtmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen. Hierfür ist die umfassende Barrierefreiheit des öffentlichen Personenverkehrs unabdingbar.

Nach § 28 Abs. 4 EBO müssen fernbetätigte oder automatisch schließende Türen so beschaffen sein, dass bei ihrer Betätigung Personen nicht gefährdet werden. Weitere rechtliche Vorgaben bestehen nicht. Diese Regelung ist jedoch inzwischen durch europarechtliche Vorgaben konkretisiert worden. Die Europäische Kommission hat²⁵ eine technische Spezifikation für die Interoperabilität (TSI) bezüglich „eingeschränkt mobiler Personen im konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystem“ beschlossen.²⁶ Darin ist festgelegt: „die Türen für den Einstieg von Reisenden von außen müssen, unabhängig davon, ob es sich um automatische oder halbautomatische Türen handelt, mit Vorrichtungen ausgestattet sein, die erkennen, ob sich ein Fahrgast in der Tür befindet, während diese schließt. Wird dabei ein Fahrgast erkannt, muss die Tür automatisch

Behindertenrechtskonvention, mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin 2012, S. 81–92, RN 20.

²¹ Trenk-Hinterberger, Art. 9 Zugänglichkeit, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, Die UN-Behindertenkonvention in der Praxis, Köln 2013, S. 132 RN 3.

²² „...ohne Diskriminierung den Anspruch auf den gleichen Schutz durch das Gesetz...“.

²³ § 4 Abs. 6 AEG.

²⁴ Zivilrechtlich können Schadenersatzansprüche erhoben werden und strafrechtlich ist der Vorwurf fahrlässiger Körperverletzung durch Unterlassen im Einzelfall zu prüfen.

²⁵ Gestützt u. a. auf die Richtlinie 2001/16/EG über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems, Abl. Nr. L 110 vom 20.04.2001 S. 1–27.

²⁶ Entscheidung 2008/164/EG der Kommission vom 21. Dezember 2007 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität bezüglich „eingeschränkt mobiler Personen“ im konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystem und im transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystem, Abl. L 64 vom 07.03.2008, S. 72–207.

für einen gewissen Zeitraum offen bleiben“²⁷. Diese Regelung ergänzt und konkretisiert § 28 Abs. 4 EBO in rechtlich verbindlicher Weise. Für Fernzüge sind diese Anforderungen durch Art. 21 der Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr²⁸ unmittelbar bindend. Danach ist, „durch Einhaltung der TSI für Personen mit eingeschränkter Mobilität dafür [zu sorgen], dass die Bahnhöfe, die Bahnsteige, die Fahrzeuge und andere Einrichtungen für Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität zugänglich sind“. Für Züge ohne Personal ist insoweit zumindest ein „Bemühen nach Kräften“ erforderlich.²⁹

Insgesamt stellt die europäische TSI zur Zugänglichkeit für eingeschränkt mobile Personen damit auch für den Schienenpersonen-nahverkehr eine wichtige Auslegungshilfe zu

der Frage dar, wie § 2 Abs. 3 S. 1 EBO in verbindlicher und konkreter Weise im Eisenbahnrecht umzusetzen ist. Diese Konkretisierung ist umso hilfreicher, als für Verbände, die nach § 13 Abs. 3 BGG anerkannt sind, die Möglichkeit besteht, einen Verstoß gegen die Vorschrift des § 2 Abs. 3 EBO im Wege der Verbandsklage³⁰ nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 BGG feststellen zu lassen.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

²⁷ Entscheidung 2008/164, a. a. O., S. 115, Punkt. 4.2.2.4.1. des Anhangs.

²⁸ Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, ABl. L 315 vom 03.12.2007, S. 14–41.

²⁹ Art. 21 Abs. 2 VO/1371/2007, a. a. O.

³⁰ Näheres zur Verbandsklage siehe Hlava, Forum A, Beitrag A23-2012 unter www.reha-recht.de.