

Baumeister Rechtsanwälte Postfach 1308 48003 Münster

BEARBEITER
Dr. Thal

Stadt Lünen
Herr Köttendorf
Willy-Brandt-Platz 5
44532 Lünen

SEKRETARIAT
Gina Austrup
0251-48488-31

AKTENZEICHEN
1192/18DT

DATUM
02.08.2018

**Lichtzeichenanlage Kurt-Schumacher-Straße/Viktoriastraße/Kamener Straße
Schreiben des Ministeriums für Verkehr des Landes NRW vom 19.06.2018**

Sehr geehrter Herr Köttendorf,

aus den uns überlassenen Unterlagen geht hervor, dass die Schulklassen der Geschwister-Scholl-Gesamtschule Lünen über keine eigene Sporthalle verfügen. Stattdessen findet der Sportunterricht in einer Rundturnhalle statt, die nur durch Überquerung der vierspurigen Kurt-Schumacher-Straße zu erreichen ist. Eine vorhandene Fußgängerbrücke ist aufgrund von fehlerhaften Stahlteilen abgängig und muss vollständig abgerissen werden. Damit steht den Schülerinnen und Schülern ein sicherer und direkter Weg zur Rundturnhalle nicht mehr zur Verfügung. Da mögliche Umwege dazu führen würden, dass der Sportunterricht an der Geschwister-Scholl-Gesamtschule zeitlich nicht mehr zu gewährleisten wäre und damit eine sichere Überquerung der Kurt-Schumacher-Straße möglich bleibt, hat sich die Stadt Lünen zur Einführung einer Sonderphase mit verlängerter Grünphase für die betroffenen Fußgängerfurten entschlossen. Hierbei war insbesondere auch von Bedeutung, dass die Straßenmittellinien zu klein sind, um größeren Gruppen von Schülerinnen und Schülern einen gefahrlosen Aufenthalt zu gewähren.

Die Anforderung der Sonderphase erfolgt über einen mobilen Berührungstaster. Hierzu erhalten ausschließlich eingewiesene Lehrkräfte der Schule ein mobiles Handgerät, mit dem die verlängerte Grünphase angefordert werden kann. Unter Beibehaltung und Berücksichtigung der bestehenden Ampelplanung und –schaltung wurde die Sonderphase von der Fachfirma Swarco programmiert. Die Sonderphase, bei der vier Fußgängerfurten zu einer Furt zusammengefasst werden, entspricht nach Ihrer Auskunft und nach Auffassung der Fachfirma in verkehrstechnischer Sicht vollumfänglich den Richtlinien für Lichtzeichenanlagen (RiLSA). Nach Ihrer Auskunft befindet sich die betroffene Straße und Ampelanlage in der Straßenbaulast der Stadt Lünen.

Im Zusammenhang mit der Programmierung der Lichtzeichenanlage übersandten Sie u. a. ein an die Stadt Lünen gerichtetes Schreiben des Ministeriums für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MfV) vom 19.06.2018. Das MfV steht der manuellen Bedienung der Lichtzeichenanlage mittels einer Funkfernbedienung insbesondere aus rechtlichen Gründen kritisch gegenüber. Nach Auffassung des MfV sei gemäß § 44 Abs. 2 S. 1 StVO „nur“ die Polizei befugt, den Verkehr durch Zeichen und Weisungen und durch Bedienung von Lichtzeichenanlagen zu regeln. Des Weiteren weist das MfV auf die Vorschrift des § 315b StGB hin. Insofern bitten Sie um rechtliche Prüfung, ob sich aus den Ausführungen des MfV Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sich die Stadt Lünen durch die Programmierung einer zusätzlichen Sonderphase der Fußgängerampel über die Kurt-Schumacher-Straße rechtswidrig verhalten haben könnte.

Nach rechtlicher Prüfung gelangen wir zu dem Ergebnis, dass die Argumentation des MfV aus juristischer Sicht nicht überzeugt. Sie macht es erforderlich, an die grundlegende Verteilung von Zuständigkeiten im Straßenverkehrsrecht zu erinnern (hierzu 1.). Aus unserer Sicht sprechen gewichtige Argumente dafür, anzunehmen, dass es sich bei der Planung von Phasenfolgen und weiterer Programmabläufe der gegenständlichen Ampelanlage zum Pflichtenkreis der zuständigen Straßenverkehrsbehörde handelt. Straßenverkehrsrechtliche Verbotsnormen,

die das hier beschriebene Vorgehen dabei ausschließen würden, sind insbesondere § 45 StVO nicht zu entnehmen (hierzu 2.). Schließlich ist nicht ersichtlich, welcher Erkenntnisgewinn vorliegend mit einem Hinweis auf die Strafvorschrift des § 315b StGB verbunden sein sollte (hierzu 3.).

1. Grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung des Straßenverkehrsrechts

In seinem Schreiben vom 19.06.2018 geht das MfV davon aus, dass aus der Vorschrift des § 44 Abs. 2 S. 1 StVO folge, dass ausschließlich die Polizei dazu berechtigt sei, den Verkehr durch Zeichen und Weisungen und durch Bedienung von Lichtzeichenanlagen zu regeln.

In diesem Zusammenhang fällt bereits bei unbefangener Lektüre des Schreibens vom 19.06.2018 auf, dass der Wortlaut des § 44 Abs. 2 S. 1 StVO unzutreffend wiedergegeben ist. Das (im vorliegenden Kontext nicht unwichtige Wort „nur“ taucht im Normtext gerade nicht auf. § 44 Abs. 2 StVO will lediglich sicherstellen, dass die Polizei zum Schutz von öffentlicher Sicherheit und Ordnung von sich aus geeignete vorläufige Maßnahmen treffen kann. § 44 Abs. 2 StVO konkretisiert insoweit lediglich die allgemeine Polizeiklausel (§ 8 PolG NRW) für den Straßenverkehrsbereich,

vgl. *Hentschel/König/Dauer*, Straßenverkehrsrecht, 44. Aufl., § 44 StVO, Rn. 6 m. w. N.

Das MfV lässt unerwähnt, dass § 44 Abs. 1 StVO hingegen den (selbstverständlichen) Grundsatz aufstellt, dass zur Ausführung der StVO grundsätzlich und umfassend die Straßenverkehrsbehörden zuständig sind. Welche Behörde im jeweiligen Einzelfall als Straßenverkehrsbehörde anzusehen ist, wird durch die StVO selbst nicht festgelegt. Diese Frage richtet sich vielmehr nach dem jeweiligen Landesrecht,

vgl. nur *Hühnermann*, in: Burmann/Heß/ders./Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 25. Aufl., § 44 StVO, Rn. 2.

Insoweit gilt, dass gemäß § 10 Abs. 1 der Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 05. Juli 2016 für Maßnahmen nach § 45 StVO in Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten die örtlichen Ordnungsbehörden dieser Städte zuständig sind. Gemäß § 1 der Stadtklassenverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen handelt es sich bei der Stadt Lünen eben gerade um eine Große kreisangehörige Gemeinde i. S. d. § 10 Abs. 1 der Zuständigkeitsverordnung.

Nach der herkömmlichen Systematik des Straßenverkehrsrechts, obliegt der Polizei daher als Regelzuständigkeit, die Verwirklichung der Vorschriften und Anordnungen der Straßenverkehrsbehörde auf der Straße. Lediglich bei Gefahr im Verzuge erwächst ihr eine erweiterte Zuständigkeit, nämlich, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, zu denen auch eigene Anordnungen gehören können. Ein weitergehender rechtlicher Aussagegehalt, gar im Sinne einer Ausschließlichkeitsvorschrift, lassen sich § 44 Abs. 2 StVO nicht entnehmen.

Die Maßnahmen der Polizei dürfen nach dieser Systematik überdies stets nur vorläufiger Art sein. Endgültige Verkehrsregelungen, wie die Einrichtung einer Lichtzeichenanlage, kann daher nach der ausdrücklichen Auffassung der Rechtsprechung nur die zuständige Straßenverkehrsbehörde treffen,

vgl. *OLG Zweibrücken*, Urt. v. 28.04.1989 – 1 U 236/88 –, juris Rn. 28.

Dabei bleibt es bei der Feststellung, dass grundsätzlich die Stadt Lünen als Straßenverkehrsbehörde dafür zuständig ist, Lichtzeichenanlagen an Straßen aufzustellen und zu unterhalten, die in ihrer Straßenbaulast liegen.

2. Maßnahmen nach § 45 StVO

Gemäß § 45 Abs. 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden (sic!) die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und Verkehr umleiten. Gemäß § 43 Abs. 1 S. 1 StVO zählen u. a. auch Lichtzeichenanlagen zu dem Begriff der Verkehrseinrichtung im Sinne der StVO. Demnach ist grundsätzlich die Stadt Lünen zuständig und berechtigt, eine Lichtzeichenanlage aufzustellen und zu betreiben, wenn sie hierbei die Grenzen des § 45 StVO beachtet und wahrt.

Eine Vorschrift über die inhaltliche Ausgestaltung der Signalplanung von Lichtzeichenanlagen ist in der StVO nicht enthalten. Es findet sich in der StVO auch keine Vorschrift, die ausdrücklich die Signalanforderung von Ampelanlagen zum Gegenstand hat. Bekanntlich gibt es etwa Fußgängerampeln, die nur dann eine Schaltung auslösen, wenn ein Fußgänger eine Anforderung stellt. In einem solchen Fall würde man nicht ernstlich die rechtliche Möglichkeit zu einer solchen Konstruktion bezweifeln, weil die StVO dieses Vorgehen nicht ausdrücklich erlauben würde. Vielmehr handelt es sich um zwei rechtlich zu trennende Fragestellungen. Die Frage, „ob“ an einer bestimmten Stelle dauerhaft eine Lichtzeichenanlage aufgestellt und betrieben wird, ist zwingend durch die zuständige Straßenverkehrsbehörde zu beantworten. Hierbei ist sie den Regelungen des § 45 StVO unterworfen. Die Frage, „wie“ die Ampel betrieben wird, wie lange etwa eine Grünphase dauert und wer sie auslöst, wird durch die StVO hingegen nicht vorgegeben.

Die Erstellung einer bestimmten und inhaltlich durch die StVO nicht vollumfänglich konkretisierten Signalplanung einer Lichtzeichenanlage ist vielmehr Teil der anordnenden Tätigkeit der Straßenverkehrsbehörde. Die Signalplanung stellt eine Maßnahme zur Vorbereitung einer straßenverkehrsbehördlichen Anordnung dar. Ihre rechtliche Beurteilung richtet sich - in Ermangelung einer abweichenden Regelung - wie die Anordnung selbst nach § 45 Abs. 3 S. 1

StVO. Danach ist es Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde zu bestimmen, wo und welche Verkehrszeichen anzubringen sind. Diese Verpflichtung besteht im Interesse und zum Schutz aller Verkehrsteilnehmer und ist inhaltlich darauf gerichtet, für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu sorgen und die Einrichtungen für die Regelung des Verkehrs so zu gestalten, dass sie ihrem Zweck gerecht werden, den Verkehr zu erleichtern und Verkehrsgefahren zu verhüten. Die Signalplanung von Lichtzeichenanlagen zählt trotz ihres lediglich anordnungsvorbereitenden Charakters zu dem von § 45 Abs. 3 S. 1 StVO umschriebenen Pflichtenkreis der Straßenverkehrsbehörde. Denn die Erarbeitung der Phasenfolgen und ggf. weiterer Programmabläufe ist die Grundlage für die spätere Verwaltungsentscheidung darüber, in welchen Intervallen die Anlage bei ihrem Betrieb die möglichen Lichtzeichen aussendet. Da aber jedem einzelnen Lichtzeichen der Anlage ein auf die Regelung des Verkehrs gerichtetes Handeln der Straßenverkehrsbehörde zugrunde liegt, ist auch die Vorbereitung der Entscheidung über die Schaltung einer Fußgängerampel Teil der Verkehrsregelung,

so ausdrücklich das zuständige *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen*, Urt. v. 15.06.2011 – 8 A 162/10 –, juris Rn. 48.

Im Übrigen ordnet § 45 Abs. 4 StVO sogar ausdrücklich an, dass die Straßenverkehrsbehörden den Verkehr nur durch Verkehrseinrichtungen (und Verkehrszeichen) regeln dürfen, andere Mittel scheiden aus.

In den uns überlassenen Unterlagen findet sich ein Schreiben der Stadt Lünen an das MfV vom 11.06.2018, in dem darauf hingewiesen wird, dass Sonderphasen an Ampelanlagen etwa auch zugunsten des ÖPNV oder vor Feuerwachen vorgesehen werden. Insbesondere bezüglich des letzten Punktes soll sich nach Auskunft der Stadt Lünen beim MfV die Auffassung durchsetzen, dass dies nur deshalb zulässig sei, weil zugunsten von Feuerwehren und Polizei Sonderrechte in der StVO vorgesehen seien. Auch diese Argumentation verfängt unserer Einschätzung nach jedoch nicht. Zwar ist zutreffend, dass nach § 35 Abs. 1 StVO die Bundeswehr, die Bundespolizei, die Feuerwehr, der Katastrophenschutz, die Polizei und der Zoll-

dienst von den Vorschriften der StVO befreit sind, soweit das zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben dringend geboten ist. Vorliegend fehlt es aber bereits daran, dass keine Vorschrift der StVO besteht, die die Anforderung einer Sonderphase an einer Fußgängerampel verbieten würde, von der die o. g. Behörden sodann durch § 35 StVO befreit würden. Wäre die Anforderung einer Sonderphase an einer Fußgängerampel als Wahrnehmung von Sonderrechten nach § 35 StVO zu qualifizieren, dürften auch Fußgänger diese nach Lesart des MfV nicht betätigen, weil diese in der Vorschrift des § 35 Abs. 1 StVO nicht genannt sind. Gleiches gilt für den ÖPNV.

Die Ausführungen des MfV zu § 44 Abs. 2 StVO lassen erahnen, dass das Ministerium annehmen könnte, die Stadt Lünen habe eine straßenverkehrsrechtliche Zuständigkeit auf eine in der StVO nicht vorgesehene Institution (Lehrkräfte) übertragen. Eine solche Sichtweise wird indes den vorliegend in Rede stehenden Umständen nicht gerecht. Dem Grunde nach handelt es sich um eine Situation, die mit herkömmlichen Anforderungsampeln für Fußgänger vergleichbar ist. Ob nun der Druckknopf (wie üblich) unmittelbar an der Ampel angebracht ist oder durch einen Funkschalter ausgelöst wird, in beiden Fällen stellt ein Verkehrsteilnehmer bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde (bewusst untechnisch) „einen Antrag“ auf eine bestimmte Verwaltungsentscheidung (Haltegebot). Entsprechend des vorliegenden Antrages entscheidet die Straßenverkehrsbehörde sodann (automatisiert durch die Lichtzeichenanlage) bestimmte Gebote auszusprechen. Auch wenn die Ampelphasen von außen durch Dritte angestoßen werden, verbleibt es eine straßenverkehrsrechtliche Entscheidung, die ausschließlich der jeweiligen Straßenverkehrsbehörde zurechenbar ist. Die Lehrkräfte übermitteln insoweit lediglich ein Signal an die (durch die Ampelanlage repräsentierte) Straßenverkehrsbehörde, die sodann ein bestimmtes straßenverkehrsbehördliches „Entscheidungsprogramm“ auslösen.

3. Hinweise zu § 315b StGB

Wer die Sicherheit des Straßenverkehrs dadurch beeinträchtigt, dass er Anlagen oder Fahrzeuge zerstört, beschädigt oder beseitigt (Nr. 1), Hindernisse bereitet (Nr. 2) oder einen ähnlichen, ebenso gefährlichen Eingriff vornimmt (Nr. 3) und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet, wird gemäß § 315b Abs. 1 StGB mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Der Hinweis des MfV auf § 315b Abs. 1 StGB scheint insgesamt abwegig. Als „Hindernisse“ i. S. v. Nr. 2 kommen alle mechanisch wirkenden Verkehrshindernisse in Betracht, die auf einem verkehrsfremden Eingriff beruhen, also auf einer Einwirkung, die von außen her kommt und zu Verkehrsvorgängen nicht in Beziehung steht,

vgl. *Kudlich*, in: BeckOK StGB, § 315b, Stand: Mai 2018, Rn. 12.

Klassisches Beispiel wären etwa Straßensperren. Bereits hieraus wird deutlich, dass dies mit der vorliegenden Situation keinerlei Zusammenhang aufweist.

Nr. 3 nennt als Tathandlung „ähnliche, ebenso gefährliche Eingriffe“. Um eine hinreichende Tatbestandsbestimmtheit zu gewähren, ist die Auslegung am Gefährdungspotential der Nr. 1 und 2 zu orientieren, d. h. erfasst sind nur solche Verhaltensweisen, die unmittelbar auf einen Verkehrsvorgang einwirken und den in § 315b Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 genannten Tathandlungen der Art und Gefährlichkeit nach gleichwertig sind,

vgl. *Fischer*, StGB, 63. Aufl., § 315b, Rn. 13.

Beispiele sind etwa das Abziehen des Zündschlüssels durch den Beifahrer während der Fahrt, ein plötzliches Ins-Lenkrad-Greifen, das Anfahren mit Vollgas, um sich einer in der Beifahrertür stehenden Person zu entledigen, das Deponieren von mit Benzin gefüllten Plastikbeuteln im Motorraum zur Herbeiführung einer Explosion, das Herabwerfen von Gegenständen von

einigem Gewicht von einer Brücke auf fahrende Kfz, das Schubsen eines Radfahrers durch einen Fußgänger, der den Radfahrer aufhalten und an dem dieser vorbeifahren will. Bereits diese Beispiele zeigen, dass der Hinweis des MfV auf § 315b StGB insgesamt fernliegend ist, zumal nicht ansatzweise erkennbar ist, woraus sich ein möglicher Vorsatz ergeben sollte.

Insgesamt sind nach derzeitigem Erkenntnisstand keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass sich die Stadt Lünen durch die Programmierung einer zusätzlichen Sonderphase der Fußgängerampel an der Kurt-Schumacher-Straße rechtswidrig verhalten haben könnte. Dabei gehen wir im Rahmen dieser Stellungnahme davon aus, dass die Angaben der Stadt Lünen und der von ihr beauftragten Fachfirma zutreffend sind, wonach die inhaltlichen Vorgaben der RiLSA vollumfänglich eingehalten werden.

Wir hoffen durch diese Stellungnahme zur Beantwortung der sich stellenden Rechtsfragen beigetragen zu haben und stehen Ihnen für weitere Rückfragen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Thal
Rechtsanwalt