

Regierungspräsidium Tübingen
Herrn Regierungspräsidenten
Klaus Tappeser
Konrad-Adenauer-Straße 20
72072 Tübingen

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 23.12.2022 und die Gelegenheit, die Argumente der Universitätsstadt Tübingen hinsichtlich der nächtlichen Abschaltung der Straßenbeleuchtung vorzutragen. Nach hiesiger Auffassung liegt Ihrem Vortrag ein Abwägungsfehler zu Grunde, eine Pflicht zur durchgängigen Beleuchtung von Fußgängerüberwegen besteht hingegen nicht und ein Weisungsrecht des Regierungspräsidiums gegenüber der Kommune liegt nicht vor. Im Einzelnen:

1. Grundlegender Abwägungsfehler

In Ihrem Schreiben werden nur Vorschriften zitiert, die 20 Jahre oder älter sind. Diese Regelungen stammen also aus einer Zeit, in der eine akute Energiekrise aufgrund eines russischen Angriffskriegs gegen ein europäisches Nachbarland von niemandem bedacht wurde. Die Bundesregierung hat zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um dieser Krise entgegenzutreten. Die Dringlichkeit der Einsparung von Energie belegt die Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über kurzfristig wirksame Maßnahmen (Kurzfristenergieversorgungssicherungsmaßnahmenverordnung – EnSikuMaV). Diese Verordnung enthält weitreichende Eingriffe in die wirtschaftliche Betätigung und die private Lebensführung, wie zum Beispiel die Absenkung der Temperatur am Arbeitsplatz, das Verbot der Heizung von Gemeinschaftsflächen, oder die Pflicht, die Ladentüren geschlossen zu halten. Auch ein Verbot der Beleuchtung von Rathäusern ist enthalten.

Die Abschaltung der Straßenbeleuchtung in Tübingen reduziert den Stromverbrauch in der Stadt mehr als jede Maßnahme, die von der EnSikuMaV direkt erfasst ist. Sie ist daher geeignet, ein vorrangiges Ziel der Bundesregierung zu erreichen. Sie ist erforderlich, weil die Energiekrise in Europa weiter besteht. Und sie ist angemessen, weil in vielen Gemeinden seit Jahrzehnten Straßen nachts nicht beleuchtet werden, ohne dass es zu einer messbaren Häufung von Unfällen gekommen wäre.

Eine Weisung gegenüber der Kommune setzt eine ermessensfehlerfreie Abwägung der Gesamtumstände voraus. Ihr Schreiben enthält dazu keine Aussage, die Abwägung findet also schlicht nicht statt. Damit liegt eine Ermessensunterschreitung nach §40 VwVfG vor. Einfach gesagt: Es ist nicht zulässig, auf einer Vorschrift herumzureiten, die erkennbar völlig aus der Zeit gefallen ist,

und so zu tun, als ginge die Behörden die akute Energiekrise und der Krieg in Europa gar nichts an. Ein solches Vorgehen wäre auch geeignet, jegliche Bereitschaft der Unternehmen und Privathaushalte zur Mitwirkung an der Energieeinsparung zu untergraben. Die Universitätsstadt Tübingen bittet daher, vor weiteren Schritten des Regierungspräsidiums eine ermessensfehlerfreie Abwägung der Gesamtumstände vorzunehmen.

2. Keine durchgängige Beleuchtungspflicht an Fußgängerüberwegen

Die Rechtsauffassung des Regierungspräsidiums, es bestehe eine Pflicht zu durchgängigen Beleuchtung von Fußgängerüberwegen, stützt sich ausweislich Ihres Schreibens auf zwei Regelungen: die Richtlinie für die Anlage von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ) und die Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung. Die einschlägigen Textstellen belegen diese Pflicht aber gerade nicht.

In der R-FGÜ heißt es unter „3. Ausstattung von FGÜ“

- (1) „Der FGÜ muss beleuchtet sein, damit Fußgänger auch bei Dunkelheit und bei regennasser Fahrbahn auf dem FGÜ und auf der Wartefläche am Straßenrand aus beiden Richtungen deutlich erkennbar sind und die Erkennbarkeit der Markierung des FGÜ bei Nacht gewährleistet ist.
- (2) Die durch die allgemeine Straßenbeleuchtung gegebenen Beleuchtungsverhältnisse sollten bei der Standortwahl von FGÜ ausgenutzt werden
- (3) Wenn die in den Normen geforderten Werte durch die vorhandene Straßenbeleuchtung nicht nachgewiesen werden können, ist eine zusätzliche ortsfeste Beleuchtung des FGÜ erforderlich.“

Da sich diese Ziffern unter „Ausstattung von FGÜ“ und nicht etwa unter „Betrieb von FGÜ“ finden, ist unmittelbar ersichtlich, dass ein durchgängiger Betrieb gar nicht Gegenstand der Richtlinie sein kann. Vielmehr geht es um die bauliche Ausstattung. Eine an Erfordernissen des Energiesparens ausgerichtete Betriebsführung wird dadurch nicht eingeschränkt. Die Formulierung „Der FGÜ muss beleuchtet sein“ ist im Kontext so auszulegen, dass eine Beleuchtungsanlage vorhanden sein muss. Dies ergibt sich auch separat aus den Ziffern (2) und (3), die deutlich machen, dass auf eine gesonderte Beleuchtung der Fußgängerüberwege sogar ganz verzichtet werden kann, wenn die Straßenbeleuchtung den entsprechenden Bereich gut ausleuchtet. Die Richtlinie gestattet also unter günstigen Umständen den Verzicht auf eine gesonderte Beleuchtung von Fußgängerüberwegen.

Völlig unstrittig und auch vom Regierungspräsidium nicht in Frage gestellt ist aber, dass es den Gemeinden gestattet ist, in verkehrsarmen Nachtstunden die Straßenbeleuchtung abzuschalten. Und damit auch die Beleuchtung von Fußgängerüberwegen, soweit diese in die Straßenbeleuchtung integriert sind. Eine dem entgegenstehende Vorschrift enthält die Richtlinie nicht.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass Fußgängerüberwege aus der Zeit stammen, als in geschlossenen Ortschaften die Regelgeschwindigkeit 50 herrschte. In Tübingen ist dies schon lange nicht mehr der Fall. Nahezu alle Fußgängerüberwege wurden zwar eingerichtet, als dort Tempo 50 gestattet war. Aber seit Jahrzehnten ist Tempo 30 die Regelgeschwindigkeit in Tübingen. Die letzten

Ausnahmen im nicht klassifizierten Straßennetz wie zum Beispiel die Waldhäuser Straße, wurden vor kurzem beseitigt und Tempo 30 eingeführt. Auch auf den meisten Ortsdurchfahrten ist mittlerweile Tempo 30 vorgeschrieben. Es verbleibt nur noch eine Handvoll Fußgängerüberwege auf Gemarkung Tübingen, bei denen Tempo 50 gestattet ist.

Zu Fußgängerüberwegen im Tempo 30-Bereichen führt die zitierte Richtlinie unter 2.1 Allgemeines (3) aus: „FGÜ sind in Tempo 30-Zonen in der Regel entbehrlich.“ Und dies, obwohl §45 der StVo den hohen Querungsbedarf sogar als Voraussetzung für die Einrichtung einer Tempo 30-Zone nennt: „Die Straßenverkehrsbehörden ordnen ferner innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo 30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde an“. Der Gesetzgeber verlangt demnach, dass Fußgänger in der Tempo 30-Zone überall gefahrlos die Straße queren können. Bei Tag und bei Nacht. Die Universitätsstadt Tübingen orientiert sich seit langem an dieser Auffassung und richtet Fußgängerüberwege nur noch in absoluten Ausnahmesituationen neu ein (z.B. im neuen Güterbahnhofsareal auf Höhe des Einkaufszentrums).

Nach der Richtlinie für die Anlage von Fußgängerüberwegen sind also nicht nur die gesonderten Beleuchtungsanlagen entbehrlich, sondern die Fußgängerüberwege an sich, da sich diese in Tübingen nahezu alle in Tempo 30-Bereichen befinden, in denen die Straße überall gequert werden kann und darf. Eine Pflicht zur Beleuchtung eines Fußgängerüberwegs, der an sich entbehrlich ist, hält aber keiner logischen Betrachtung stand. Andernfalls könnte die Stadt der Weisung zur Beleuchtung jederzeit durch Aufhebung des Überwegs begegnen.

In die Gesamtabwägung muss zudem eingestellt werden, dass ein Fahrzeug, das mit Tempo 50 unterwegs ist, einen Anhalteweg von 28m hat, während ein Fahrzeug mit Tempo 30 einen Anhalteweg von 13m benötigt. Wenn die gesamte Straßenbeleuchtung ausgeschaltet ist, wird ein Fußgänger sehr viel früher auf ein nahendes Fahrzeug aufmerksam und auch der Fahrer muss eine Person in größerer Entfernung als 13m bemerken. Das gilt unabhängig davon, ob hier ein Fußgängerüberweg vorhanden ist, weil die Querung der Straße überall zulässig ist. Auch daraus ergibt sich, dass eine gesonderte Pflicht zur Beleuchtung von Fußgängerüberwegen jedenfalls in Tempo 30-Bereichen nicht bestehen kann.

Die zweite genannte Rechtsquelle, die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung, formuliert vollständig zitiert:

„Die Straßenverkehrsbehörden müssen die Einhaltung der Beleuchtungskriterien nach den Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ) gewährleisten und gegebenenfalls notwendige Beleuchtungseinrichtungen anordnen.“

Auch hieraus ergibt sich nur, dass geeignete Beleuchtungsanlagen eingerichtet werden müssen, um die Kriterien erfüllen zu können. Es ergibt sich gerade keine Pflicht, diese durchgängig in Betrieb zu halten. Es verhält sich genau umgekehrt: Da Fußgängerüberwege nur an Orten einzurichten sind, an denen Fußgängerströme konzentriert auftreten und auch nur dann, wenn die Zahl der Passanten und der Fahrzeuge hoch ist, zum Beispiel vor Schulen und Kindergärten, so ergibt sich im Umkehrschluss, dass mitten in der Nacht, wenn so gut wie keine Fußgänger zu erwarten sind und

die Bündelungswirkung der Fußgängerüberwege völlig entfällt, auch die Beleuchtung entbehrlich ist.

3. Ein Weisungsrecht besteht nicht

Die Entscheidung, die Straßenbeleuchtung nachts ganz oder teilweise abzuschalten, liegt als Selbstverwaltungsangelegenheit im Ermessensbereich der Gemeinde. Wie dargestellt, wurde dieses Ermessen in einer Risikoabwägung ermessensfehlerfrei ausgeübt. Die Abschaltung der gesamten Straßenbeleuchtung in Tübingen trägt mehr zur Vermeidung der Risiken der Energiekrise bei, als neue Risiken durch unbeleuchtete Fußgängerüberwege entstehen.

Eine Abschaltung nur der Straßenbeleuchtung, nicht aber der Fußgängerüberwegbeleuchtung, ist in Tübingen technisch nicht möglich, weil die Anlagen in Reihe geschaltet sind und die Nachrüstung aufwändige Tiefbauarbeiten für eine separate Stromversorgung an allen Standorten voraussetzen würde. Das ist innerhalb der Geltungsdauer der EnSikuMaV nicht möglich, so dass der Energiesparbeitrag nur erbracht werden kann, wenn auch die FGÜ in den tiefen Nachtstunden unbeleuchtet sind.

Eine Weisung nach §122 GemO kommt im Übrigen auch nicht in Betracht, weil diese sich nur auf der Gemeinde gesetzlich obliegenden Pflichten bezieht. Eine gesetzliche Pflicht zur Beleuchtung der Straßen kennen zwölf Bundesländer nicht. Der Verweis auf die R-FGÜ und die Verwaltungsvorschrift reichen wie gezeigt nicht aus, um eine solche gesetzliche Pflicht zu begründen.

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident, ich hoffe, dass ich mit vorstehenden Ausführungen deutlich machen konnte, dass es keine Rechtfertigung für eine Weisung gegenüber der Stadt geben kann, die Straßen nachts durchgängig zu beleuchten. Eine Weisung lediglich zur Beleuchtung der Überwege ist technisch nicht umsetzbar.

Ihre Hinweise zum Haftungs- und Versicherungsrecht habe ich mit besonderem Interesse gelesen. Darin kommt eine weit verbreitete Vorgehensweise zum Vorschein: Wenn sich keine Vorschrift und keine Pflicht in Gesetzen findet, so erfinde diese durch den Verweis auf angeblich drohende persönliche Haftung und fehlenden Versicherungsschutz. Auf diesem Weg werden in unserem Land immer schärfere Auslegungen von Gesetzen durchgesetzt, über die kein Parlament je abgestimmt hat. Ein Paradebeispiel ist der Brandschutz. Ich halte das für eine Methode der Selbstfesselung einer Gesellschaft, die keinerlei vernünftige Risikoanalyse mehr zu Grunde legt, sondern nur noch die Angst der Beamten vor der Verantwortung. Seien Sie unbesorgt, ich sehe die Übernahme von Verantwortung als Kernaufgabe meines Amtes und bin nicht bereit, objektiv falsche Risikoabwägungen vorzunehmen, um mich vor vermeintlichen Haftungsrisiken zu drücken.

Mit freundlichen Grüßen

Boris Palmer
Oberbürgermeister