

Straßenbeleuchtung aus öffentlich-rechtlicher Perspektive: Anmerkungen zu einem praxisrelevanten Thema

Professor Dr. Matthias Dombert und Judith Hoffmann, beide Potsdam*

Der rechtliche Rahmen für die Straßenbeleuchtung – das Thema erscheint auf den ersten Blick als juristisch banal. Praktisch ist das Interesse von Gemeinden an einem rechtsfehlerfreien Straßenbeleuchtungskonzept jedoch groß. Die rechtliche Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex der Straßenbeleuchtung hat damit hohe Praxisrelevanz und verdient eine ausführlichere Darlegung.

I. Hintergrund

Gerade während der dunklen Jahreszeit begleitet die Straßenbeleuchtung den Alltag eines jeden Bürgers. Egal ob in der Stadt oder im ländlichen Raum – sie ist nicht mehr hinwegzudenken. Die Beleuchtung der Straßen, Wege und Plätze dient nicht nur der Straßenverkehrssicherheit, sondern auch der Gestaltung und Belegung des öffentlichen Lebens. Beleuchtung kostet allerdings Geld. In Zeiten, in denen die Finanzlage der Städte und Gemeinden angespannt ist, taucht daher die Frage auf, welche rechtlichen Anforderungen an die tatsächliche Versorgung ihres Gemeindegebietes mit Straßenbeleuchtungsanlagen zu stellen sind. Dies ist Anlass für eine Darstellung des rechtlichen Rahmens anhand des folgenden Beitrages¹.

II. Überblick zur Gesetzeslage (Unionsrecht, FStrG, StVO, Straßen- und Wegegesetze der Bundesländer)

Fragt man nach spezialgesetzlichen Grundlagen, steht fest, dass es eine abschließende Ausgestaltung gesetzlicher Vorgaben zur Straßenbeleuchtung in *einem* Gesetz nicht gibt. Dies ist tatsächlich wie rechtlichen Gründen geschuldet. Denn bei der Auseinandersetzung mit der Straßenbeleuchtung ist nicht nur die Frage danach, ob es eine allgemeine Straßenbeleuchtungspflicht gibt, und wer für die Straßenbeleuchtung zuständig ist zu erörtern, sondern auch, in welchem Umfang und in welcher Art die konkrete Straßenbeleuchtung auszugestalten ist.

1. Regelungen zur Straßenbeleuchtung auf Unions- und Bundesebene

Das Unionsrecht kennt eine allgemeine Beleuchtungspflicht für Straßen innerhalb der Europäischen Union nicht. Geht es jedoch um die Art der Straßenbeleuchtung – insbesondere also

Dombert/Hoffmann: Straßenbeleuchtung aus öffentlich-rechtlicher
Perspektive: Anmerkungen zu einem praxisrelevanten Thema(LKV 2020, 1)

2

um technische Anforderungen an die Straßenbeleuchtungsanlagen –, sind unionsrechtliche Vorgaben durch die Mitgliedstaaten zu beachten. Denn seit November 2003 gelten in der Europäischen Union einheitliche Mindestanforderungen an die Straßenbeleuchtung². Zudem hat die Ökodesign Richtlinie, umgesetzt durch das Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG)³, Einfluss auf die Gestaltung der Straßenbeleuchtung genommen. Darüber hinaus ist erwähnenswert, dass sich die Bemühungen der Europäischen Union, den Kohlenstoffdioxid Ausstoß zu verringern indirekt auch auf die Straßenbeleuchtung auswirkt. Da der Stromverbrauch, der durch das Betreiben dieser Anlagen entsteht, nicht zu unterschätzen ist, entspricht die Modernisierung von

Straßenbeleuchtungsanlagen auch den von der Europäischen Union vorgegebenen Klimaschutzziele.

Auf Bundesebene hat der Bundesgesetzgeber durch Erlass des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) von seiner ihm nach Art. 74 I Nr. 22 3. Var. GG zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Das FStrG enthält jedoch keine Regelungen zur Straßenbeleuchtung und somit auch keine allgemeine Beleuchtungspflicht für Straßen i.S.v. § 1 FStrG. Bundesrechtlich greift allerdings die Straßenverkehrsordnung (StVO) das Thema Straßenbeleuchtung auf. Sie regelt in § 45 V StVO, dass der Baulastträger zur Beleuchtung von Verkehrszeichen, Verkehrseinrichtungen und Fußgängerüberwegen verpflichtet ist. Darüber hinaus hat der Verkehrsteilnehmer nach der StVO für eine ausreichende Beleuchtung seines Verkehrsmittels Sorge zu tragen (vgl. §§ 15, 17, 23 StVO) und sich umsichtig, entsprechend der bestehenden Sichtverhältnisse zu verhalten: Eine öffentlichrechtlich wirkende Vornahmeverpflichtung ist damit für Kommunen nicht verbunden, die letztgenannten Aspekte werden (nur) im Rahmen zivilrechtlicher Haftungsfragen und einem etwaigen Mitverschulden des Verkehrsteilnehmers nach § 254 BGB relevant.

2. Regelungen betreffend des Themenkomplexes Straßenbeleuchtung auf Landesebene

Die Bundesländer haben von ihrer Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 I GG Gebrauch gemacht, indem sie die jeweils für ihr Landesgebiet geltenden Straßen- und Wegegesetze erlassen haben. In den sachlichen Anwendungsbereich der Straßen- und Wegegesetze der Bundesländer fallen in der Regel Landes-, Kreis-, Gemeinde- und Ortsstraßen sowie Wege⁴. Hinsichtlich der Straßenbeleuchtung haben die Landesgesetzgeber eine unterschiedliche Regelungsdichte getroffen. Einigen Landesgesetzen ist beispielsweise eine allgemeine Beleuchtungspflicht zu entnehmen⁵, anderen hingegen nicht. Gemeinsam ist den Gesetzen, dass ausführliche Regelungen zur Straßenbeleuchtung fehlen.

III. Die innerörtliche Straßenbeleuchtung als kommunale Aufgabe

Für die Anforderungen an die Ausgestaltung der Straßenbeleuchtung, erlangt vor allem das Kommunalrecht Bedeutung. Die Straßenbeleuchtung ist rechtlich als kommunale Aufgabe zu qualifizieren, deren Ausgestaltung nach Art. 28 II GG im Ermessen der Gemeinde steht.

1. Die innerörtliche Straßenbeleuchtung ist eine kommunale Aufgabe

Die Regelung der Straßenbeleuchtung innerhalb geschlossener Ortschaften wird zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden nach Art. 28 II 2 GG gezählt⁶. Der BGH hat sie als selbstständige kommunale Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge qualifiziert und dies vor allem daraus abgeleitet, dass die Beleuchtung neben der allgemeinen Sicherheit auch als „Mittel zur Förderung des gemeindlichen Lebens sowie zur Belebung der wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Bestrebungen in der Gemeinde“⁷ diene. Hieran haben sich auch das OVG Berlin-Brandenburg und das OVG Magdeburg orientiert, indem sie festgestellt haben, dass die Beleuchtung der innerörtlichen Verkehrsflächen eine selbstständige öffentliche Aufgabe der Gemeinde im Rahmen der Daseinsvorsorge ist⁸.

Welches Organ innerhalb der Gemeinde für die Ausgestaltung und Anordnung der Straßenbeleuchtungsanlagen zuständig ist, ist nicht pauschal zu beantworten. Dabei geht es um die Frage, ob der Gemeinderat zuständig ist, oder es sich um ein „Geschäft der laufenden Verwaltung“⁹ handelt, das die Zuständigkeit des Bürgermeisters begründen würde. Der unbestimmte Rechtsbegriff „Geschäft der laufenden Verwaltung“ wird durch die Rechtsprechung dahingehend

definiert, dass ein solches Geschäft vorliegt, wenn es mehr oder weniger regelmäßig wiederkehrt und nach Größe, Umfang der Verwaltungstätigkeit und Finanzkraft der Gemeinde von sachlich weniger erheblicher Bedeutung ist¹⁰. Somit kommt es für die Einordnung der Straßenbeleuchtung als Geschäft der laufenden Verwaltung auf die jeweils handelnde Gemeinde an. In der Regel wird das Straßenbeleuchtungskonzept wohl durch die Gemeindeverwaltung ausgearbeitet und der Gemeindevertretung zur Abstimmung vorgelegt¹¹. So liegt einem Beschluss des *VGH Mannheim* zugrunde, dass ein Gemeinderat einem von der Verwaltung ausgearbeiteten Beleuchtungskonzept nicht nur zugestimmt hat, sondern sich auch für die „Überspannlösung“ ausgesprochen, d.h. sich inhaltlich zum Beleuchtungskonzept positioniert hat¹².

Dombert/Hoffmann: Straßenbeleuchtung aus öffentlich-rechtlicher Perspektive: Anmerkungen zu einem praxisrelevanten Thema(LKV 2020, 1)

3

Jedenfalls steht dem bei der Gemeinde zuständigen Organ im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung nach Art. 28 II GG – und somit auch bei der konkreten Ausgestaltung der Straßenbeleuchtung – ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu. In diesen greifen einige Landesgesetzgeber in zulässiger Weise durch die Normierung einer allgemeinen Beleuchtungspflicht im jeweiligen Straßen- und Wegegesetz ein.

2. Bestehen einer „allgemeinen Beleuchtungspflicht“ für die Gemeinde

Neben der teilweisen Normierung einer allgemeinen Beleuchtungspflicht – hierzu nachstehend nähere Erörterungen –, wird der Beurteilungs- und Ermessensspielraum der Gemeinden in zweifacher Hinsicht weiter beschränkt. Die Literatur vertritt, dass aufgrund von Sicherheitsinteressen ein weitgehender Beleuchtungsverzicht nicht in Betracht kommen kann¹³. Diese Ausführung überzeugt. Die innerörtliche Straßenbeleuchtung gewährleistet die Reduzierung derjenigen Gefahren, die vom Straßenverkehr ausgehen und auf diesen zurückzuführen sind. Darüber hinaus dient sie auch dem „Sicherheitsgefühl“ der Bürger. Offen bleibt, wann die Literatur von einem unzulässigen „weitgehenden Beleuchtungsverzicht“ ausgeht. Ein solcher wird jedenfalls vorliegen, wenn ganze Ortsteile oder ein großflächiger Teil des Gemeindegebietes unbeleuchtet bleiben. Darüber hinaus sieht § 45 V StVO vor, dass Verkehrszeichen, Verkehrsanlagen und Fußgängerüberwege zu beleuchten sind.

a) *Landesrecht normiert eine „allgemeine Beleuchtungspflicht“*. Einige Landesgesetzgeber haben kraft ausdrücklicher landesgesetzlicher Regelung vorgesehen, dass Straßen und Wege zu beleuchten sind. So ordnet § 7 V 1 BerlStrG an, dass soweit es im Interesse des Verkehrs und der Sicherheit erforderlich ist, die öffentlichen Straßen in ihrer Gesamtheit zu beleuchten sind. Dabei gilt nach § 7 V 2 BerlStrG für Straßen außerhalb der geschlossenen Ortslage¹⁴, dass diese in der Regel nicht zu beleuchten sind. Das sächsische Landesrecht normiert in § 51 I SächStrG, dass die Gemeinden alle öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage im Rahmen des Zumutbaren zu beleuchten haben. Auch gemäß Art. 51 I 1 BayStrWG haben die Gemeinden innerhalb der geschlossenen Ortslage nach ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Straßen zu beleuchten. Das Landesrecht Baden-Württembergs regelt in § 41 I 1 StrG BW, dass es den Gemeinden im Rahmen des Zumutbaren als öffentlich-rechtliche Pflicht obliegt, Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage einschließlich der Ortsdurchfahrten zu beleuchten. In diesen Bundesländern besteht eine allgemeine Beleuchtungspflicht mithin von Gesetzes wegen.

Auffällig ist, dass die Landesgesetzgeber die allgemeine Beleuchtungspflicht dahingehend einschränken, dass die Gemeinden lediglich „nach ihrer Leistungsfähigkeit“ oder „im Rahmen des Zumutbaren“ für die Straßenbeleuchtung Sorge tragen zu haben. Diese Einschränkungen erklären sich vor dem Hintergrund, dass die Straßenbeleuchtung zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten

der Gemeinde zählt und der Landesgesetzgeber durch die Anordnung der allgemeinen Beleuchtungspflicht dahingehend in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden eingreift, als dass er den Gestaltungsspielraum der Gemeinde in Bezug auf das „Ob“ der Straßenbeleuchtung einschränkt¹⁵. Solche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 II GG sind rechtfertigungsbedürftig, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren¹⁶. Die Einschränkungen „nach ihrer Leistungsfähigkeit“ und „im Rahmen des Zumutbaren“ sind vom Landesgesetzgeber gewählt worden, um den Verhältnismäßigkeitsanforderungen, die an den Eingriff in die nach Art. 28 II GG gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie gestellt werden, zu genügen¹⁷.

b) *Landesrecht enthält eine allgemeine Beleuchtungspflicht nicht.* In anderen Bundesländern ist die allgemeine Beleuchtungspflicht gesetzlich nicht normiert. So äußert sich das Landesrecht Brandenburgs zur Straßenbeleuchtung nur in § 9 I 4 BbgStrG, wonach die Beleuchtung nicht zur Straßenbaulast gehört¹⁸. Die gleiche Regelung enthalten § 9 II ThürStrG und § 9 II 1 SächsStrG. Der Norminhalt der zitierten Vorschriften erschöpft sich dabei in der Regelung des Umfangs der Straßenbaulast. Unter dieser versteht das Gesetz nach § 9 I 1 BbgStrG, § 9 I 1 ThürStrG und § 9 I 1 SächsStrG alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Eine allgemeine Beleuchtungspflicht ist dem Landesrecht Brandenburgs ebenso wenig wie dem Landesrecht in Thüringen, Sachsen oder Sachsen Anhalt damit fremd. In diesen Bundesländern besteht eine geschriebene allgemeine Beleuchtungspflicht somit nicht¹⁹.

Man wird auch keine ungeschriebene Pflicht zur allgemeinen Straßenbeleuchtung annehmen können. Aus Art. 28 II GG wird man sie nicht herleiten können, da Art. 28 II GG ein Recht verbürgt, die Herleitung von Pflichten ist aus Art. 28 II GG hingegen nicht möglich²⁰. Vielmehr ist die in einigen Bundesländern getroffene Anordnung einer allgemeinen Beleuchtungspflicht – wie bereits erörtert – als Eingriff in das den Gemeinden zustehende Selbstverwaltungsrecht zu klassifizieren²¹.

Auch die Annahme einer Verkehrssicherungspflicht zur innerörtlichen Straßenbeleuchtung hilft hier nicht weiter. Die allgemeine Beleuchtungspflicht ist eine *Primärpflicht*, die das Tätigwerden einer Kommune vorschreibt. Verkehrssicherungspflichten sind hingegen im Rahmen der Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen eines Schadenersatzanspruches – also auf *Sekundärebene* – nach §§ 823 ff. BGB relevant. Dort

Dombert/Hoffmann: Straßenbeleuchtung aus öffentlich-rechtlicher Perspektive: Anmerkungen zu einem praxisrelevanten Thema(LKV 2020, 1)

4

haftet der Verkehrssicherungspflichtige nur, wenn er eine bestehende Verkehrssicherungspflicht verletzt. Einer Verkehrssicherungspflicht ist damit immanent, dass der Verkehrssicherungspflichtige *nicht* zwingend handeln muss. Kommt es in Folge seiner Untätigkeit aber zu einem Schaden, haftet er für diesen. Vor dem Hintergrund dieses Unterschiedes zwischen *Primärpflicht* und *sekundärem Schadenersatzanspruch* wird deutlich, dass sich aus dem Bestehen einer Verkehrssicherungspflicht gerade keine *Primärpflicht* zum Tätigwerden herleiten lässt.

3. Regeln für Umfang, Dauer und Intensität der Straßenbeleuchtung bei einer allgemeinen Beleuchtungspflicht durch gesetzliche Anordnung

Diejenigen Landesgesetze, die eine allgemeine Beleuchtungspflicht vorsehen, enthalten sich aber jeder Regelung zum Umfang, zur Dauer und zur Intensität der Straßenbeleuchtung. Sie normieren lediglich, dass die Gemeinde „nach ihrer Leistungsfähigkeit“ und „im Rahmen des Zumutbaren“ tätig werden muss²². Somit kommt der Gemeinde bei der Ausgestaltung und Anordnung der Straßenbeleuchtung ein Ermessensspielraum zu, den sie pflichtgemäß auszuüben hat²³. Die Gemeinde selbst hat im Rahmen ihres Ermessens zu entscheiden, wo Straßenbeleuchtungsanlagen

zu installieren sind, welche Art der Straenbeleuchtungsanlage zweckdienlich ist und zu welchen Zeiten die Straenbeleuchtungsanlage aktiv sein soll. Dieser Ermessensspielraum wird jedoch in zweifacher Hinsicht begrenzt: Zum einen soll in Anbetracht von Sicherheitsinteressen ein weitgehender Beleuchtungsverzicht nicht in Betracht kommen²⁴. Zum anderen ist § 45 V StVO zu beachten, wonach Verkehrszeichen, Verkehrseinrichtungen und Fußgängerüberwege zu beleuchten sind²⁵.

IV. Zivilrechtliche Haftung²⁶ – Die Straßenbeleuchtung als Teil der Straenverkehrssicherungspflicht

Da gerade im Straßenverkehr Unfälle mit zum Teil hohen Sach- und Personenschäden erfolgen, ist die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Gemeinde aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG wegen unzureichender Straßenbeleuchtung nicht von der Hand zu weisen²⁷.

Aus der voranstehend erörterten Qualifizierung der Straßenbeleuchtung als kommunale Aufgabe und der zum Teil durch Landesgesetz geregelten allgemeinen Beleuchtungspflicht, folgt jedoch noch keine „Verkehrssicherungspflicht zur innerörtlichen Straßenbeleuchtung“ von der die Gemeinde getroffen wird und die zu einer zivilrechtlichen Haftung führen konnte²⁸. Der Schluss von einer Aufgabenzuweisung auf eine Verkehrssicherungspflicht oder die Annahme eines entsprechenden Automatismus wäre verfehlt. Zwischen beiden Aspekten ist streng zu differenzieren.

1. Das System der Verkehrssicherungspflichten

Die Lehre von den Verkehrssicherungspflichten – die Straenverkehrssicherungspflicht ist ein Unterfall der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht²⁹ – ist ein von der Rechtsprechung zur Begründung von Schadenersatzansprüchen nach §§ 823 ff. BGB entwickeltes Rechtsinstitut³⁰. Dieses findet auch im Rahmen des vorliegend relevanten Schadenersatzanspruches nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG Anwendung, nach dem die Gemeinde in Anspruch genommen werden kann, wenn in Folge einer fehlenden oder unzureichenden Straßenbeleuchtung Schäden entstanden sind.

a) Die Gemeinde ist im Gemeindegebiet verkehrssicherungspflichtig. Eine Haftung nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG setzt voraus, dass die Gemeinde im innerörtlichen Gemeindegebiet verkehrssicherungspflichtig ist. Hiervon ist auszugehen. Denn die Gemeinde hat den Verkehr auf den im Gemeindegebiet liegenden Straßen zugelassen und nach ständiger Rechtsprechung des *BGH* trifft denjenigen die Verkehrssicherungspflicht, der in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenquelle schafft oder andauern lasst³¹.

b) Eine Straenverkehrssicherungspflicht zur innerörtlichen Straßenbeleuchtung ist anzunehmen. Eine Straenverkehrssicherungspflicht der Gemeinde zur innerörtlichen Straßenbeleuchtung besteht, sofern ein Gesetz eine solche ausdrücklich vorsieht oder von einer ungeschriebenen Verkehrssicherungspflicht auszugehen ist³². Da die Straßen- und Wegegesetze der Bundesländer eine geschriebene Verkehrssicherungspflicht der Gemeinden zur innerörtlichen Straßenbeleuchtung nicht enthalten, kann nur von einer ungeschriebenen Verkehrssicherungspflicht ausgegangen werden. Nach der Rechtsprechung des *BGH* hat derjenige, der eine Gefahrenquelle schafft, die ihm zumutbaren Maßnahmen und Vorkehrungen zu treffen, die zur Abwendung der daraus Dritten drohenden Gefahren notwendig sind³³. Der *BGH* hat eine mangelhafte innerörtliche Beleuchtung als Verstoß gegen die der Gemeinde obliegende Verkehrssicherungspflicht gewertet und somit entschieden, dass zur Straenverkehrssicherungspflicht einer Gemeinde

auch die innerörtliche Straßenbeleuchtung zählen kann³⁴. Auch die Literatur geht unwidersprochen davon aus, dass die Verkehrssicherungspflicht auch eine Beleuchtung von Straßen gebieten kann³⁵. Dies ist plausibel. Es ist Sinn und Zweck der allgemeinen Straßenverkehrssicherungspflicht, öffentliche Verkehrsflächen möglichst gefahrlos zu halten. Dementsprechend muss im Rahmen des Zumutbaren alles getan werden *„um den Gefahren zu begegnen, die den Verkehrsteilnehmern, aber auch den Anliegern für Leben, Gesundheit oder Eigentum aus einem nicht ordnungsgemäßen Zustand der Verkehrsfläche drohen“*³⁶. Die Gemeinde ist jedoch nicht gehalten, alle von der Straße ausgehenden Risiken und Gefahren zu verhindern und zu beseitigen. Denn die Verkehrssicherungspflicht der Gemeinde erstreckt sich nicht darauf, Schutz vor solchen Risiken zu gewährleisten, die mit einer Missachtung der dem Verkehrsteilnehmer obliegenden Pflichten einhergeht. Verkehrssicherungspflichten sollen stets nur zu einer angemessenen Risikoverteilung beitragen³⁷. Auch den einzelnen Verkehrsteilnehmer treffen Pflichten: Sie müssen sich – der StVO entsprechend – umsichtig verhalten und sich den Straßenverhältnissen bei Dunkelheit und schwierigen Sichtverhältnissen anpassen³⁸. Darüber hinaus richtet sich der Umfang der Straßenverkehrssicherungspflicht unter anderem nach der Art und Häufigkeit der Benutzung der Straße und der Bedeutung der Straße³⁹. Zur Bedeutung der Straße führt die Rechtsprechung aus, dass wichtige Verkehrsbereiche im Ortsinneren sowie verkehrswichtige Straßen in der Regel mit Straßenbeleuchtung auszustatten sind⁴⁰. Unbedeutende, verkehrsarme Nebenstraßen müssen hingegen in der Regel nicht beleuchtet werden⁴¹.

Hervorzuheben ist, dass der Landesgesetzgeber Sachsen-Anhalts in § 2 II Nr. 3 SachsAnhStrG den Begriff „Verkehrssicherungspflicht“ aufgreift. *„Zu den öffentlichen Straßen gehören das Zubehör; das sind die Verkehrszeichen, die Verkehrseinrichtungen, die Bepflanzung und Anlagen aller Art, die der Sicherheit oder Leichtigkeit des Straßenverkehrs oder dem Schutz der Anlieger dienen, sowie die Straßenbeleuchtung, soweit sie zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht erforderlich ist“*. Die Formulierung *„zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht“* könnte für eine gesetzliche normierte Verkehrssicherungspflicht sprechen. Es lässt sich argumentieren, eine Pflicht könne nur erfüllt werden, wenn sie auch besteht und der Landesgesetzgeber habe daher in § 2 II Nr. 3 SachsAnhStrG eine Verkehrssicherungspflicht zur innerörtlichen Straßenbeleuchtung normiert. Andererseits definiert der Landesgesetzgeber in § 2 II Nr. 3 SachsAnhStrG in erster Linie, was zu den öffentlichen Straßen gehört. Die Intention, Begriffe zu definieren, rechtfertigt den Schluss auf eine geschriebene Verkehrssicherungspflicht nicht. Hätte der Landesgesetzgeber explizit regeln wollen, dass es eine Verkehrssicherungspflicht zur innerörtlichen Beleuchtung geben soll, hätte es nahegelegen, sich einer Formulierung zu bedienen, nach der sich die Straßenverkehrssicherungspflicht der Gemeinde auf die innerörtliche Straßenbeleuchtung erstreckt. Auch die Gesetzessystematik spricht gegen die Herleitung einer Verkehrssicherungspflicht aus der zitierten Norm. § 2 SachsAnhStrG steht im Straßengesetz in „Abschnitt 1 Grundsätze“ und enthält in erster Linie allgemeine Definitionen. In systematischer Hinsicht, wäre es ungewöhnlich, wenn der Gesetzgeber an dieser Stelle auch eine die Gemeinde treffende Pflicht regeln würde. Das *OVG Magdeburg* hat mit Beschluss vom 24. 3. 2010⁴² entschieden, dass nach der zitierten Vorschrift die Straßenbeleuchtung als Zubehör einer öffentlichen Straße nur dann Gegenstand der Straßenbaulast ist, wenn sie zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht erforderlich ist. Das Gericht knüpft somit an § 2 II Nr. 3 SachsAnhStrG die Rechtsfolge, ob die Straßenbeleuchtung zur Straßenbaulast gehört oder nicht. Geht man davon aus, dass diese Ausführung zur Norm abschließend ist, ist ihr nach der Rechtsprechung eine geschriebene Verkehrssicherungspflicht somit nicht zu entnehmen. Letztlich kann eine abschließende Stellungnahme jedoch offen bleiben, da mit den voranstehenden Erörterungen zur ungeschriebenen Straßenverkehrssicherungspflicht zur innerörtlichen Beleuchtung eine solche auch in Sachsen-Anhalt angenommen werden kann.

2. Hinweise für die Gemeinden zur Vermeidung einer Haftung nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG

Da mit dem voranstehend Erörterten davon auszugehen ist, dass die Gemeinde verkehrssicherungspflichtig ist und es eine „Straßenverkehrssicherungspflicht zur innerörtlichen Straßenbeleuchtung“ anzunehmen ist, stellt sich die Frage, welche Maßnahmen die Gemeinde zu ergreifen hat, um ihrer Verkehrssicherungspflicht gerecht zu werden und somit auch eine Haftung auf Schadenersatz nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG zu vermeiden. Unter dem Aspekt der Haftungsvermeidung wäre es für die Gemeinden wünschenswert, wenn ihnen eine Art „Blaupause“ vorgelegt werden könnte, an der sie sich bei der Erarbeitung eines Beleuchtungskonzeptes entlang bewegen könnten. Dies ist jedoch realitätsfremd, da der Umfang und die genaue Ausgestaltung des Beleuchtungskonzeptes von den tatsächlichen und konkreten Einzelfallumständen im Gemeindegebiet abhängig ist.⁴³ Somit variieren die Anforderungen, die an die Verkehrssicherungspflicht der Gemeinde zu stellen sind, letztlich „von Straße zu Straße“. Der Gemeinde ist jedoch zum nachstehend erörterten dreistufigen Vorgehen zu raten. Denn ihr obliegt es „selbstständig zu prüfen, ob und welche Sicherungsmaßnahmen zur Vermeidung von Schädigungen notwendig sind“⁴⁴ und sie hat die „erforderlichen Maßnahmen eigenverantwortlich zu treffen“⁴⁵.

Dombert/Hoffmann: Straßenbeleuchtung aus öffentlich-rechtlicher Perspektive: Anmerkungen zu einem praxisrelevanten Thema(LKV 2020, 1)

6

a) Stufe 1: Regelmäßige Überprüfung des Straßenbeleuchtungskonzeptes. Die Gemeinde sollte ihr Straßenbeleuchtungskonzept in regelmäßigen Abständen einer Überprüfung unterziehen. Diese Überprüfung hat dabei in zweifacher Richtung zu erfolgen: Bereits bestehende Beleuchtungsanlagen sind auf ihre Standsicherheit und Funktionstüchtigkeit zu überprüfen. Durch die Einrichtung von „Bürgerportalen“⁴⁶, kann die Stadtverwaltung sich beim Erhalt der Funktionsfähigkeit der Straßenbeleuchtungsanlagen Unterstützung durch ihre Bürger sichern. Dadurch wird sie unter Umständen schneller über Beleuchtungsausfälle informiert und zeigt andererseits auch deutlich den Willen für die „Sicherheit ihrer Bürger“ Sorge tragen und den Bürger aktiv einbeziehen zu wollen. Die zweite Prüfrichtung zielt darauf ab, dass die Gemeinde zu prüfen hat, ob Straßen und Wege, die zum Überprüfungszeitpunkt nicht beleuchtet werden, auch zukünftig unbeleuchtet bleiben können.

b) Stufe 2: Detaillierte Bestandsaufnahme der örtlichen Begebenheiten („Sachverhaltsermittlung“). Die voranstehend erörterte Überprüfung in zwei Richtungen hat nicht nur unter Heranziehung des aktuellen Beleuchtungskonzeptes, von Kartenmaterial oder Satellitenbildern zu erfolgen. Ortsbegehungen bzw. Ortsbefahrungen sind unerlässlich, um sich ein genaues Bild von der Verkehrssituation und den Besonderheiten der örtlichen Umgebung zu machen. Denn diese sind häufig erst richtig zu erkennen und zu bewerten, wenn man die Straßensituation selbst als Verkehrsteilnehmer wahrgenommen hat. Die Sachverhaltsermittlung sollte unter Umständen auch durch Analysen des Verkehrsaufkommens ergänzt werden. Am Ende der Sachverhaltsermittlung und Auswertung der Verkehrsaufkommensanalysen kann beispielsweise eine Kategorisierung der Straßen und Wege nach verkehrswichtigen und verkehrsunbedeutenden Straßen erfolgen.

c) Stufe 3: Erarbeitung des Straßenbeleuchtungskonzeptes u. a. an Hand in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Kriterien. Nach erfolgter Überprüfung des bestehenden Beleuchtungskonzeptes und der detaillierten Bestandsaufnahme der örtlichen Begebenheiten („Sachverhaltsermittlung“), hat die Gemeinde in einem dritten Schritt insbesondere an Hand der in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Kriterien zu entscheiden, wie ein rechtsfehlerfreies Beleuchtungskonzept auszusehen hat. In der Praxis wird bei der Ausarbeitung dieses Konzeptes auch die sich stellende Kostenfrage zu beachten sein. Zwar sollte die Gemeinde ihr Beleuchtungskonzept nicht wegen Sparmaßnahmen stiefmütterlich ausgestalten. Jedoch ist der

Ansatz, für eine flächendeckende und auf technisch höchstem Niveau vorhandene Beleuchtung zu sorgen, der mit hohen Kosten einhergeht, wirtschaftlich nicht unbedingt tragbar und steht mit dem Aspekt der Kostenvermeidung für etwaige Haftungsfälle unter Umständen nicht in einem richtigen Verhältnis.

Die im Folgenden dargestellten durch Rechtsprechung und Literatur ausformulierten Kriterien, an Hand derer die Gemeinde ihr Beleuchtungskonzept entwickeln kann, beanspruchen keine Allgemeingültigkeit, denn sie wurden im Rahmen von Einzelfällen entwickelt. Da im Rahmen der Ausarbeitung eines guten Beleuchtungskonzeptes zwingend eine Abwägung im konkreten Einzelfall vorzunehmen ist, ist der folgende Kriterienkatalog weder abschließend noch im Sinne einer „Blaupause“ auf jegliche örtliche Begebenheiten übertragbar.

Hervorzuheben ist jedoch das Folgende:

- Besondere Gefahrenstellen wie Baustellen, Masten, Verkehrsinseln, Verkehrszeichen auf der Fahrbahn, die der Verkehrsteilnehmer nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann, sind durch entsprechende Beleuchtung zu kennzeichnen⁴⁷.
- Ein besonderes Augenmerk ist auf die Beleuchtung von Fußgängerüberwegen zu legen. Hierzu hat das Bundesverkehrsministerium Einzelheiten in der „Richtlinie für die Anlage und Ausgestaltung von Fußgängerüberwegen R-FGU 2001“ festgesetzt⁴⁸.
- Die Verkehrssicherungspflicht der Gemeinde geht nicht soweit, dass auf Fußwegen oder Gehsteigen keine dunklen Stellen verbleiben durfen⁴⁹.
- Kommunale Sparzwänge können eine Reduzierung der Beleuchtung rechtfertigen. Zu beachten bleibt aber, dass eine Gemeinde, die aus Gründen der Ersparnis die Straßenbeleuchtung zeitlich abschaltet und dadurch Gefahrenstellen nicht mehr ausreichend kennzeichnet, unter Umständen gegen ihre Verkehrssicherungspflicht verstoßen kann⁵⁰.
- Zeitlich ist – im Rahmen des Zumutbaren – für eine Beleuchtung während der gesamten Dunkelstunden zu sorgen⁵¹. Die Gemeinde verletzt ihre Verkehrssicherungspflicht, wenn die Abschaltung der Straßenbeleuchtung dazu führt, dass Hindernisse auf dem Gehweg für Fußgänger nachts nicht mehr hinreichend erkennbar sind⁵². Dies gilt aber dann nicht, wenn ein parallel verlaufender ausreichend beleuchteter Gehweg zur Verfügung steht⁵³.
- Für Ortsdurchfahrten hat der *BGH* entschieden, dass die Verkehrssicherungspflicht der Gemeinde deren Beleuchtung nicht erfasst, wenn die Fahrbahn der Bundesstraße so angelegt und ausgebaut ist, dass sie keine besondere Gefahrenquelle aufweist⁵⁴.
- Technische Regelungen wie bspw. DIN Normen, konkretisieren Verkehrssicherungspflichten und werden in der Regel zur Bestimmung des Umfangs dieser herangezogen⁵⁵. Allerdings ist zu beachten, dass sie keine abschließenden Verhaltensanforderungen enthalten und von der Gemeinde

Dombert/Hoffmann: Straßenbeleuchtung aus öffentlich-rechtlicher Perspektive: Anmerkungen zu einem praxisrelevanten Thema(LKV 2020, 1)

7

somit zu verlangen ist, dass sie im Einzelfall überprüft, ob die Einhaltung der DIN Norm tatsächlich ausreichend vor der von ihr geschaffenen „Gefahrquelle Straße“ schutzt⁵⁶.

3. Und wenn es doch zur zivilrechtlichen Haftung kommt ...?

Sofern eine Gemeinde nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG in Haftung genommen wird und das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen zu bejahen ist, hat die Gemeinde auf Rechtsfolgenseite genau zu prüfen, ob eine Kürzung der Höhe des Schadenersatzanspruches nach § 254 BGB wegen Mitverschuldens des Geschädigten in Betracht zu ziehen ist⁵⁷. Die Darlegungs- und Beweislast, dass

ein Mitverschulden des Geschädigten zum Schaden beigetragen hat, obliegt in der Regel der Gemeinde⁵⁸. Den geschädigten Bürger können jedoch Mitwirkungspflichten im Rahmen der Aufklärung des Schadeneintrittes treffen⁵⁹.

V. Fazit

Die Gemeinde kann ihr „Straßenbeleuchtungskonzept“ weitgehend frei gestalten. Im Rahmen dieser Ermessensausübung sollte sie sich jedoch bewusst sein, dass eine Haftung nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG wegen fehlender oder unzureichender Beleuchtung der innerörtlichen Straßen denkbar ist. Daher ist das Straßenbeleuchtungskonzept sorgfältig zu erarbeiten. Das hier vorgestellte dreistufige Verfahren, kann dabei als erster Leitfaden dienen. Praktisch ist es jedoch wohl kaum möglich ein absolut „haftungsdichtes“ Beleuchtungskonzept zu entwickeln, da zumeist gerade die nicht vorhersehbaren Fallkonstellationen zu schadensrechtlichen Ansprüchen führen.

* Der Autor ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Gründungspartner der gleichnamigen Anwaltspraxis, *Judith Hoffmann* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Dombert Rechtsanwälte.

¹ Dabei begrenzt sich die detaillierte rechtliche Auseinandersetzung auf die „innerörtliche Straßenbeleuchtung“ bzw. auf die Straßenbeleuchtung in geschlossenen Ortslagen.

² Vgl. Planungshilfe 13 201 „Licht für Europas Straßen – Beleuchtung von Straßen, Wegen und Plätzen nach DIN EN 13 201“; vgl. auch DIN EN 12665, DIN EN 13032-2, DIN EN 13032-3, DIN EN 13032-4, DIN EN 1838, DIN EN 60529 (VDE 0470-1):2000-09, DIN EN 60598-1 (VDE 0711-1), DIN EN ISO 7010, DIN VDE 0100.

³ Amtl. Begr., BT-Dr 17/6278.

⁴ Vgl. bspw. § 3 BbgStrG; § 3 SächsStrG; § 3 SachsAnhStrG; § 3 ThürStrG; Art. 3 BayStrWG; § 3 NWStrWG.

⁵ Vgl. § 7 V BerlStrG, § 51 I SächsStrG, Art. 51 I BayStrWG, § 41 I BWStrG.

⁶ Vgl. *Bauer*, in: *Kodal*, Straßenrecht Handbuch, 7. Aufl. (2010), S. 1606.

⁷ BGH, Urt. v. 22. 2. 1971 – III ZR 205/67, juris, Rn. 26 ff.

⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26. 9. 2018 – 1 B 14.18, juris, Rn. 18; OVG Magdeburg, Beschl. v. 24. 3. 2010 – 4 L 284/08, BeckRS 2010, 48757.

⁹ Vgl. § 54 I Nr. 5 BbgKVerf; § 53 II SächsGemO; § 29 II Nr. 1 ThürKO verwendet den Begriff „laufende Angelegenheit“.

¹⁰ NVwZ RR 1997, 725.

¹¹ NVwZ-RR 2008, 228 (229).

¹² NVwZ-RR 2008, 228 (229).

¹³ *Jupe*, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht in Brandenburg, Band 1, BbgStrG, Öffentliche Straßen, Straßenbaulast und Eigentum (11.00), Ergänzungslieferung 116 Stand 9/2019, 1.5.9., S. 46.

¹⁴ § 7 V 3 u. S. 4 BerlStrG definieren den Begriff der geschlossenen Ortslage.

¹⁵ Zur Eingriffsdogmatik: *Mehde*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, 84. ErgLfg. (8/2018), Rn. 97; *Schiebold*, IR 2004, 202 (204).

¹⁶ *Mehde*, in: *Maunz/Dürig* (o. Fußn. 15), Art. 28, Rn. 118.

¹⁷ Zu den Schranken-Schranken des Art. 28 II GG vgl. ausführlich *Mehde*, in: *Maunz/Dürig* (o. Fußn. 15), Art. 28, Rn. 112-128.

¹⁸ Vgl. *Bauer* (o. Fußn. 6), S. 1605 unter Verweis auch auf VGH München, Urt. v. 18. 12. 1990 – 8 B 8703780, NJW 1991, 2660.

¹⁹ *Schiebold*, IR 2004, 202 (204).

20 So auch: *Schiebold*, IR 2004, 202 (204).

21 *Schiebold*, IR 2004, 202 (204); vgl. zur Eingriffsdogmatik i.R.v. Art. 28 II GG: *Mehde* (o. Fußn. 15), Art. 28, Rn. 97-102.

22 Vgl. § 7 V 1 BerlStrG; § 51 I SächStrG; Art. 51 I S. 1 BayStrWG; § 41 I S. 1 StrG BW.

23 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.9., S. 46.

24 Vgl. unter III. 2.; *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.9., S. 46.

25 Vgl. *Schiebold*, Fn. 4, IR 2004, 202 (204).

26 Neben einem Anspruch aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG kommt in Brandenburg und Thüringen eine Haftung nach §§ 1 ff. Staatshaftungsgesetz in Betracht. Jedoch schließen § 10 I 2 BbgStrG sowie § 10 I ThürStrG die Anwendbarkeit der §§ 1 ff. Staatshaftungsgesetz aus.

27 Haftung wird bejaht: OLG Hamm, Urt. v. 17. 1. 2006 – 9 U 102/05, juris; Bejahend noch LG Aachen, Urt. v. 16. 10. 2008 – 7 O 88/07, juris abgeändert durch OLG Köln, 30. 4. 2009 – 7 U 189/08, juris; Ausschluss der Haftung nur wegen Möglichkeit der Nutzung eines alternativen beleuchteten Weges OLG Hamm, Urt. v. 5. 4. 2005 – 9 U 183/04, juris; Ausschluss der Haftung nur wegen Mitverschuldens des Bürgers: LG Dessau-Roßlau, Urt. v. 13. 4. 2012 – 4 O 592/11, juris; im Ergebnis keine Haftung: OLG Stuttgart, Urt. v. 18. 12. 2013 – 4 U 188/13, juris; KG Berlin, Urt. v. 8. 11. 2013 – 9 U 24/12, juris; OLG München, Urt. v. 3. 11. 2011 – 1 U 879/11, juris, Rn. 44; OLG München, Urt. v. 29. 7. 2010 – 1 U 1878/10, juris.

28 *Schiebold*, IR 2004, 202 (203); BGH, Urt. v. 22. 2. 1971 – III ZR 205/67, juris, Rn. 26.

29 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.1., S. 25.

30 *Schiebold*, IR 2004, 202 (204).

31 Vgl. BGH, Urt. v. 25. 2. 2014 – VI ZR 299/13, juris, Rn. 8.

32 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.1., S. 24.

33 Vgl. BGH, Urt. v. 25. 2. 2014 – VI ZR 299/13, juris, Rn. 8.

34 BGH, Urt. v. 22. 2. 1971 – III ZR 205/67, juris.

35 *Burmann/Heß*, in: *Berz/Burmann*, Handbuch des Straßenverkehrsrechts, 38. ErgLfg. (12/2017), A. Verkehrssicherungspflicht auf Straßen, Rn. 72.

36 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.1., S. 25.

37 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.3., S. 28; *Schiebold*, IR 2004, 268 (271).

38 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.3., S. 28 und 1.5.9., S. 45.

39 OLG Brandenburg, Urt. v. 16. 5. 1995 – 2 U 114/94, juris.

40 OLG Stuttgart, Urt. v. 18. 12. 2013 – 4 U 188/13, juris, Rn. 63; OLG München, Urt. v. 5. 6. 1975 – 1 U 1714/75, juris.

41 OLG Koblenz, Urt. v. 11. 9. 1998 – 1 U 1666/97, juris.

42 OVG Magdeburg, Beschl. v. 24. 3. 2010 – 4 L 284/08, BeckRS 2010, 48757.

43 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.3., S. 28.

44 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.3., S. 29.

45 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.3., S. 29.

46 Vgl. Online Portal zur Störungsmeldung der Stadt Potsdam abrufbar unter <https://www.swp-potsdam.de/de/stadtbeleuchtung/st%C3%B6rung-melden/>; für Berlin: <https://www.stromnetz.berlin/technik-und-innovationen/storungsmanagement/storungsmanagement-beleuchtung>.

47 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.9., S. 45.

48 Vgl. § 45 V StVO; *Wirth*, in: *Steinert/Otto*, Praxishandbuch effiziente Straßenbeleuchtung, Kapitel 2, 2014, Rn. 73, 78.

49 *OLG Koblenz*, OLGR 1999, 105.

50 OLG Hamm, Urt. v. 17. 1. 2006 – 9 U 102/05, juris.

51 *Wirth* (o. Fußn. 48), Rn. 79.

52 *OLG Hamm*, NZV 2007, 576.

53 *OLG Hamm*, NZV 2005, 525.

54 BGH, Urt. v. 22. 1. 1971 – III ZR 205/67, juris.

55 OLG Karlsruhe, Urt. v. 29. 2. 2012 – 1 O 265/10.

56 *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.3., S. 28.

57 OLG Koblenz, Urt. v. 11. 11. 1998 – 1 U 1666/97, juris; *Jupe* (o. Fußn. 13), 1.5.6, S. 33.

58 *Teichmann* in: *Jauernig*, Bürgerliches Gesetzbuch: BGB, 17. Aufl. (2018), § 254, Rn. 19.

59 *Teichmann* (o. Fußn. 58), § 254, Rn. 19.