



Sachstand

**Straßenverkehrsrechtliche Einzelfragen zur Zulässigkeit ausgewählter
Lichtsignalanlagen**

Straßenverkehrsrechtliche Einzelfragen zur Zulässigkeit ausgewählter Lichtsignalanlagen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 053/23
Abschluss der Arbeit: 30. Mai 2023
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Straßenverkehrsrechtliche Grundlagen von Lichtzeichenanlagen	4
2.1.	Allgemeines	4
2.2.	Zulässigkeit geringfügiger Abweichungen	5
3.	Darstellung von Lichtzeichenanlagen im Einzelfall	6
3.1.	Sogenannte Ost-Ampelmännchen	6
3.2.	Lokal interpretierte Ampelmännchen	6
3.3.	Sogenannte Gender-Ampelmännchen	8
4.	Fazit	9

1. Einleitung

Die Teilnahme am Straßenverkehr erfordert nach § 1 Abs. 1 der Straßenverkehrsordnung (StVO)¹ ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksicht. Zudem haben sich nach § 1 Abs. 2 StVO alle Verkehrsteilnehmer so zu verhalten, dass kein anderer geschädigt, gefährdet oder mehr, als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt wird. Wann immer die Einhaltung dieser Grundregeln² für einen sicheren und flüssigen Verkehrsfluss³ sowie die Gewährleistung einer gleichberechtigten⁴ Teilnahme aller am Straßenverkehr Teilnehmenden von den zuständigen Stellen nicht als ausreichend erachtet wird, besteht die Möglichkeit, den Verkehrsfluss durch die Einrichtung und den Betrieb von Lichtzeichenanlagen – im allgemeinen Sprachgebrauch in der Regel nur als Ampeln bezeichnet – zu beeinflussen. Vor dem Hintergrund, dass Ampelanlagen für Fußgänger zuletzt immer häufiger auch Lokalkolorit, alters-differenzierte Darstellung von Personen oder sexuelle Orientierungen abbilden⁵, soll nachfolgend überblicksartig und summarisch der straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeitsrahmen solcher Sonderdarstellungen beleuchtet werden. Zum besseren Verständnis soll vorangestellt ein allgemeiner Überblick über die straßenverkehrsrechtlichen Grundlagen von Lichtzeichenanlagen gegeben werden.

2. Straßenverkehrsrechtliche Grundlagen von Lichtzeichenanlagen

2.1. Allgemeines

Lichtzeichenanlagen dienen dazu, die Verkehrsregelung an Stellen, wo mehrere Verkehrsströme einander berühren oder schneiden, zu vereinfachen und einen gefahrlosen Ablauf der Verkehrsbewegungen, insbesondere an viel befahrenen Kreuzungen, zu ermöglichen.⁶ Die Verkehrsverhältnisse können dadurch geordnet und die unterschiedlichen Verkehrsarten wie beispielsweise Fahrzeugverkehr, Fußgänger- und Radverkehr sicher auseinandergehalten werden.⁷

Die zentrale Norm für Lichtzeichen im Straßenverkehr bildet § 37 StVO. Nach § 37 Abs. 1 Satz 1 StVO gehen Lichtzeichen sonstigen Vorrangregeln und Vorrang regelnden Verkehrszeichen vor. Wechsellichtzeichen haben dabei nach § 37 Abs. 2 Satz 1 StVO die Farbfolge Grün-Gelb-Rot-Rot

1 Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013/ (Stand dieser und nachfolgender Internetquellen: 30. Mai 2023).

2 Heß, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 27. Auflage 2022, § 1 StVO Rn. 4.

3 Wern, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Auflage (Stand: 1. Dezember 2021), § 39 StVO Rn. 8.

4 Heß, a.a.O., § 1 StVO Rn. 15.

5 Siehe dazu insgesamt Schulte, „Von Emden bis Erfurt: Die Invasion der Ampelmännchen“, veröffentlicht auf WELT.de, abrufbar unter: <https://www.welt.de/reise/staedtereisen/article197240425/Von-Emden-bis-Erfurt-Die-Invasion-der-Ampelmaennchen.html>.

6 König, in: Straßenverkehrsrecht, Hentschel/König/Dauer (Hrsg.), 47. Auflage 2023, § 37 StVO Rn. 7.

7 OLG Frankfurt a.M., Urteil vom 2. März 2006 - 3 U 220/05, NJW 2007, 87.

und Gelb (gleichzeitig)-Grün. Für Fußgänger ist die Farbfolge nach § 37 Abs. 5 Satz 2 StVO Grün-Rot-Grün. Gelten die Lichtzeichen nur für Fußgänger, ist dies nach § 37 Abs. 2 Nummer 5 StVO durch das nachstehend abgebildete, in § 39 Abs. 7 StVO aufgeführte Sinnbild „Fußgänger“ anzuzeigen, welches an der sogenannten Streuscheibe der jeweiligen Ampel anzubringen ist.



Nach näherer Maßgabe der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO)⁸ muss im Lichtzeichen für Fußgänger das rote Sinnbild dabei einen stehenden, das grüne einen schreitenden Fußgänger zeigen.⁹

Wechsellichtzeichen, zu denen Fußgängerampeln zählen, müssen als Allgemeinverfügungen nach § 37 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹⁰ inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Sind sie undeutlich, irreführend oder sogar gefährdend, sind sie rechtswidrig. Einem hiervon Betroffenen können im Ergebnis Ansprüche aus Amtspflichtverletzung zustehen.

Die in § 37 StVO enthaltenen Regelungen sind abschließend.¹¹ Andere als die beschriebenen Lichtzeichen sind mithin grundsätzlich unzulässig.¹²

2.2. Zulässigkeit geringfügiger Abweichungen

Dass die StVO die Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen abschließend regelt, schließt deren sinn- und zweckgerechte Auslegung im Einzelfall indes nicht aus.¹³ So sind „Fantasiezeichen“ unzulässig, nicht aber Verkehrszeichen, die nur unwesentlich von den amtlichen abweichen, wobei es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darauf ankommt, ob

8 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26. Januar 2001 in der Fassung vom 8. November 2021 (BAnz AT 15.11.2021 B1), abrufbar unter: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26012001_S3236420014.htm.

9 VwV-StVO zu § 37 Rn. 50.

10 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

11 König, a.a.O., § 37 StVO Rn. 3.

12 Wern, a.a.O., § 37 StVO Rn. 12.; vgl. auch VwV-StVO zu §§ 39 bis 43 StVO Rn. 7.

13 BGH, Beschluss vom 25. Mai 1976 - 4 StR 461/75, BGHSt 26, 348, NJW 1976, 2138; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. November 2019 - OVG 1 B 16.17, DAR 2020, 156; König, a.a.O., § 39 StVO Rn. 31.

„der aufmerksame und verständige Durchschnittsverkehrsteilnehmer [...] mit der vorgenommenen Beschilderung [...] noch einen gewissen Sinn verbinden kann.“¹⁴ Geringfügige Abweichungen von dem für Verkehrszeichen formulierten Katalog sind mithin grundsätzlich unschädlich.¹⁵ Wann Abweichungen indes den Grad des Geringfügigen überschreiten und der aufmerksame und verständige Durchschnittsverkehrsteilnehmer einer für ihn sinnfreien verkehrsrechtlichen Anordnung gegenübersteht, ist ersichtlich Sache des Einzelfalls. So urteilte das OLG Stuttgart im Jahr 2001 etwa, dass auch das Zeichen 274 (Zulässige Höchstgeschwindigkeit ... km/h), wenn es als Geschwindigkeitsbeschränkung statt „30“ das nicht mehr erlaubte „30 km“ enthält, unwirksam ist.¹⁶

3. Darstellung von Lichtzeichenanlagen im Einzelfall

Wie einleitend beschrieben, besteht in Einzelfällen allerdings weiterhin regionales Interesse, von den vorstehend beschriebenen Sinnbildern abzuweichen und entsprechend individualisierte Vorschriftzeichen zu verwenden. Auch deren Zulässigkeit richtet sich wie vorstehend beschrieben nach den Voraussetzungen im Einzelfall¹⁷, gleichwohl sollen nachfolgend Fallgruppen und Erscheinungsformen beispielhaft eingeordnet werden.

3.1. Sogenannte Ost-Ampelmännchen

Zur Möglichkeit der Verwendung des sogenannten Ost-Ampelmännchens bestehen ausdrückliche Regelungen. Insoweit wird in der VwV-StVO zu § 37 StVO zu Nummer 5 Randnummer 50 auf die Richtlinien für Lichtsignalanlagen (RiLSA)¹⁸ verwiesen. Demnach können die gemäß Einigungsvertrag zugelassenen Fußgängersinnbilder (Ampelmännchen) im damaligen Beitrittsgebiet ebenfalls verwendet werden.

3.2. Lokal interpretierte Ampelmännchen

Des Weiteren bestehen insbesondere Fälle, in denen Ampelmännchen mit besonderem Bezug zum Aufstellungsort verwendet werden, etwa Bergmann-Ampelmännchen in Essen, Sagenfiguren oder Wahrzeichen, wie die Bremer „Ampelmusikanten“, das Kasperle in Augsburg oder das

14 Wern, a.a.O., § 39 StVO Rn. 10 mit Verweis auf BVerwG, Urteil vom 12. November 1992 - 3 C 6/90 - BVerwGE 91, 168.

15 Heidorn, in: Kodal, Straßenrecht, 8. Auflage 2021, Kap. 43 Rn. 15.

16 OLG Stuttgart, Beschluss vom 14. Februar 2001 - 5 Ss 348/2000, NZV 2001, 274.

17 So etwa auch Dabringhausen, Fragen der Zulässigkeit und der Haftung bei Verwendung abweichender Ampelmännchen, NZV 2020, 636, dort auch zu den haftungsrechtlichen Folgen.

18 Die Richtlinien für Lichtsignalanlagen (kurz RiLSA) sind ein in Deutschland gültiges technisches Regelwerk und enthalten Vorgaben und Empfehlungen für die Planung und den Betrieb von Ampelanlagen. Sie werden von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen herausgegeben. Aktueller Stand: Ausgabe 2015.

Mainzelmännchen in Mainz sowie die Abbildung historischer Persönlichkeiten, wie zum Beispiel die Luther-Ampel in Worms.¹⁹ Wie oben dargelegt, müssen Fußgängerampeln als Allgemeinverfügungen inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Ob und unter welchen Voraussetzungen dies jeweils gegeben ist, obliegt einer gerichtlichen Klärung im Einzelfall, wobei das Ergebnis angesichts der Vielzahl möglicher Gestaltungsvarianten erkennbar nicht vorhersehbar ist.

Obwohl vielfach in Gebrauch, werden diese Sonderampelmännchen in der Literatur mit überzeugenden Argumenten und unter Verweis auf die oben dargelegten Rechtsgrundlagen gleichwohl abgelehnt.²⁰

So führt *Dabringhausen* in seinem in der Kommentarliteratur fortwährend als treffend zitierten Aufsatz aus:

„Zwar spricht § 37 II Nr. 5 S. 1 StVO von dem Sinnbild eines „Fußgängers“, was darauf schließen lassen könnte, dass es ausreichend wäre, durch das verwendete Symbol deutlich zu machen, dass es sich um eine Fußgängerampel handle. [...]. Diesem Zweck wäre grundsätzlich auch durch die Verwendung von Bergarbeitern und Polizisten als menschliche Wesen gedient. Weil mit „Fußgänger“ ein Mensch gemeint ist, gehen allerdings die z. B. in Emden zeitweise diskutierten Ottifanten nicht, dito der Esel von Wesel, der von der Aufsichtsbehörde untersagt wurde. Aber § 37 II Nr. 5 S.1 StVO verweist nach seinem Wortlaut („Fußgänger“) eindeutig auf das in § 39 VII StVO abgebildete herkömmliche Fußgängersymbol eines schreitenden Fußgängers, welches mit „Fußgänger“ unterschrieben ist. Er hat kein anderes Fußgängersymbol im Sinn. Dafür spricht zum einen, dass der Begriff Fußgänger durch den Gesetzgeber in Führungszeichen gestellt wurde, was zeigt, dass es sich hierbei um eine wiedergebende Äußerung handelt, ein Zitat aus einer anderen Vorschrift, nämlich § 39 VII StVO. Dort ist der „Fußgänger“ dargestellt. [...]. Der Ordnungsgeber hat demnach bewusst auf die in § 39 VII StVO abgebildeten Symbole verwiesen. Zulässig sind ausschließlich die in der StVO zugelassenen Verkehrszeichen und Sinnbilder. [...] Zwar ist dieser Ausschließlichkeitsgrundsatz nicht in dem engen Sinne zu verstehen, dass damit unterschiedslos jede in der StVO oder in einer ergänzenden allgemein verbindlichen Anordnung nicht ausdrücklich vorgesehene Regelung als unzulässig angesehen werden muss. Das würde dem Grundsatz einer sinngemäßen Auslegung der StVO entgegenstehen. Wie jedes Gesetz und jede Verordnung ist auch die StVO einer solchen Auslegung fähig und bedürftig. Dies erlaubt aber nur zusätzliche und/oder ergänzende Zeichen, nicht dagegen ein Abweichen von einem vorgegebenen Zeichen. [...] Etwas anderes kann nur gelten, wenn die Abweichung nur Kleinigkeiten betrifft, nur unwesentlich ist, weil sie das charakteristische Erscheinungsbild des betreffenden Zeichens der StVO nicht berührt. Betrachtet man den Wildwuchs der zahlreichen unterschiedlichen Ampelmännchen, kann man nur zu dem Schluss kommen, dass jedenfalls die meisten davon mehr als nur geringfügige Abweichungen von den Vorgaben der StVO zeigen.[...] Un-erheblich ist auch, dass in § 39 VII StVO nur das Piktogramm des gehenden Fußgängers abgebildet ist, nicht dagegen das des stehenden Fußgängers. Dies sollte kein Freibrief dafür sein, das stehende Ampelmännchen anders als das gehende frei gestalten zu dürfen. Dadurch, dass

19 Siehe dazu insgesamt Schulte, „Von Emden bis Erfurt: Die Invasion der Ampelmännchen“ (Fußnote 5).

20 König, a.a.O., § 41 StVO Rn. 246.

er den stehenden Fußgänger nicht eigenständig darstellte, bringt der Verordnungsgeber vielmehr zum Ausdruck, dass er von einer einheitlichen Gestaltung beider Zeichen ausgeht und deshalb eine eigene Darstellung des stehenden Männchens nicht erforderlich ist. [...] Es war eine bewusste Entscheidung des Gesetz- und Verordnungsgebers, den Inhalt, die Form, die Farbe und das Maß der Verkehrszeichen zu bestimmen. Er hält es für erforderlich, dass die amtlichen Verkehrszeichen im gesamten Geltungsbereich der StVO gleichförmig sein sollen. Mögliche Abänderungen bergen die Gefahr von Unklarheiten. Für ein freies Ermessen der Straßen- und Straßenverkehrsbehörden in der Gestaltung der Verkehrszeichen bleibt demnach kein Raum.“²¹

3.3. Sogenannte Gender-Ampelmännchen

Die Zulässigkeit sogenannter Gender-Ampelmännchen, die also im Regelfall eine bestimmte Botschaft vermitteln, etwa für die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die für Toleranz gegenüber verschiedenen sexuellen Orientierungen werben sollen oder die sonst das Thema Vielfalt ansprechen, wird unter Verweis auf die engen straßenverkehrsrechtlichen Vorgaben im Grundsatz ebenfalls ganz überwiegend abgelehnt.²²

Einzig erkennbare anderslautende Auffassung vertrat das erstinstanzlich zuständige Verwaltungsgericht München in einer Entscheidung aus dem Jahr 2021. Streitgegenständlich waren hier verschiedene, teilweise gleichgeschlechtliche, Pärchen, die händchenhaltend oder mit einander aufgelegten Armen als Fußgängersinnbild abgebildet waren. Zudem enthielten diese grafische Zusätze wie Schmetterlinge oder Herzen.²³ Nach Ansicht der erkennenden Richter handelte es sich in diesem konkreten Fall jedoch nicht um Fantasiezeichen im oben benannten Sinne. Bei Zugrundelegung eines objektiven Empfängerhorizonts befand die Kammer den Regelungsgehalt der wartenden und schreitenden Figuren im Hinblick auf deren Ge- und Verbotsscharakter – noch – als eindeutig. Dennoch wies die Kammer in der Urteilsbegründung darauf hin, dass es sich „der Rechtssicherheit wegen vorliegend um einen Grenzfall der – hier noch zulässigen – straßenverkehrsrechtlichen Gestaltungsfreiheit handeln dürfte, insbesondere im Hinblick auf die zweifelsohne nicht mehr durch Aspekte der Gefahrenregelung des Straßenverkehrsrechts getragene Symbolik von Herzen und Schmetterlingen.“²⁴

Der in dieser Sache zweitinstanzlich zuständige Bayerische Verwaltungsgerichtshof ließ sich in der Rechtsmittelinstanz inhaltlich nicht vertieft zur Frage der Zulässigkeit von Gender-Ampelmännchen ein, schloss eine Unvereinbarkeit mit den straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen der StVO indes auch nicht aus. Die dazu veröffentlichte Urteilsanmerkung²⁵ eines vorsitzenden

21 Dabringhausen, a.a.O.

22 König, a.a.O., § 41 StVO Rn. 246.

23 Zu den konkret eingesetzten Streuscheiben vgl. VG München, Urteil vom 28. April 2021 - M 23 K 20.6509, BeckRS 2021, 11714, Rn. 2.

24 VG München, Urteil vom 28. April 2021 - M 23 K 20.6509, BeckRS 2021, 11714.

25 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 20. Juli 2022 – 11 ZB 21.1777, SVR 2022, 476.

Richters am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof verneint die Zulässigkeit demgegenüber klar und führt insoweit zur Zulässigkeit von Gender-Ampelmännchen aus:

„Etwas anderes kann nur gelten, wenn die Abweichung nur Kleinigkeiten betrifft, nur unwesentlich ist, weil sie das charakteristische Erscheinungsbild des betreffenden Zeichens der StVO nicht berührt.²⁶ Davon kann hier keine Rede sein. Jedem durchschnittlich gebildeten aufmerksamen Betrachter [...] wird schnell klar, dass die Verwendung der in Streit stehenden Symbole aus – zwar begrüßenswerten wie Weltoffenheit und Toleranz, aber dennoch – verkehrsfremden Gründen von denjenigen abweicht, die die StVO vorgibt. Der Fehler ist damit dem Verwaltungsakt „auf die Stirn geschrieben“; es handelt sich um Fantasiezeichen. [...] Im Übrigen stellen sich – allerdings nicht in diesem Gerichtsverfahren – Haftungsfragen. Man kann mit guten Gründen vertreten, dass es sich um Fantasiezeichen handelt, die nicht beachtet werden müssen. Eine Straßenverkehrsbehörde ist aber gehalten, zweifelsfrei wirksame Verkehrszeichen zu verwenden, um den Schutz von Leib und Leben von Verkehrsteilnehmern zu gewährleisten. Dass hiervon aus Gründen der Weltoffenheit und Toleranz abgewichen wird, stimmt zumindest nachdenklich.“²⁷

4. Fazit

Die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften der StVO machen in Bezug auf die optische Gestaltung von Lichtzeichenanlagen eindeutige Vorgaben. Dennoch sind geringfügige Abweichungen hiervon möglich, zumindest, solange der Regelungsgehalt der entsprechenden straßenverkehrsrechtlichen Verfügung erhalten bleibt und deren Wirksamkeit nicht in Zweifel gezogen werden kann. Wann dies im Einzelfall gerade noch gewährleistet ist, ist nicht pauschal zu beantworten. Vieles spricht im Ergebnis insoweit jedoch für eine enge Auslegung der straßenverkehrsrechtlichen Vorgaben, was insbesondere auch die Ausgestaltungsform sogenannter Gender-Ampelmännchen rechtlich zweifelhaft erscheinen lässt.

26 König, a.a.O., § 39 StVO Rn. 31.

27 Anmerkung von VRiVGH Felix Koehl, München zu Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 20. Juli 2022 – 11 ZB 21.1777, SVR 2022, 476 (480ff.).