

Stadtverwaltung Mainz | Amt 30 | Postfach 3620 | 55026 Mainz

**Zweckverband Layenhof/Münchwald  
z. Hd. des Zweckverbandsvorsitzenden  
Oberbürgermeister Michael Ebling**

Rechts- und Ordnungsamt  
Frau Hennig

Postfach 3620  
55026 Mainz  
Stadthaus/Kreyßig-Flügel |  
Zimmer  
Kaiserstraße 3-5

Tel 0 61 31 - 12 23 68  
Fax 0 61 31 - 12 22 86  
rechts-und-  
ordnungsamt@stadt.mainz.de  
www.mainz.de

Mainz, 25.01.2016

**Widmung der Straßen im Zweckverbandsgebiet  
Ihr Schreiben vom 28.10.2015 (Aktz.: 85 00 80 11/07)**

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

die Rechtsabteilung war um Prüfung gebeten worden, welche Vor- bzw. Nachteile eine Widmung der im Gebiet des Zweckverbands liegenden Straßen – die bisher nicht gewidmet wurden und daher als Privatstraßen anzusehen sind – haben könnte. Dabei sollten insbesondere die Verkehrssicherungspflicht und die Zuständigkeit von Straßenverkehrsbehörden betrachtet werden.

Unabhängig von dieser Fragestellung ist auch zu erörtern, inwieweit der Zweckverband darüber entscheiden kann, ob die Straßen in seinem Gebiet öffentlich gewidmet werden.

**I. Rechtliche Befugnisse des Zweckverbands**

Ein Zweckverband ist gemäß § 2 Abs. 1 KomZG eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die im Rahmen der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung hat.

Es handelt sich jedoch nicht um eine Gebietskörperschaft; der Wirkungskreis eines Zweckverbands ist daher nicht universal, sondern auf die Erfüllung der ihm übertragenen (kommunalen) Aufgaben beschränkt. Aus diesem Grund ist der Begriff der Selbstverwaltung auch eingeschränkt zu interpretieren (PdK, KomZG, Kommentar, § 2, Ziff. 2.2).

Die Aufgaben, zu deren Erfüllung der Zweckverband errichtet wurde, gehen in dem Umfang auf den Zweckverband über, der in der Satzung (Verbandsordnung) vorgesehen ist. Damit gehen auch die Rechte, Pflichten und hoheitlichen Befugnisse der Verbandsmitglieder über, die diese sonst bei der Erfüllung dieser Aufgaben hätten (Luppert, Der Kommunale Zweckverband, S. 126 f.).

Das Verbandsgebiet umfasst nach § 3 der Verbandsordnung des Zweckverbands „Layenhof/Münchwald“ Grundstücke im Bereich der Gemarkung Mainz-Finthen, Flur 12, 13 und 14, sowie der Gemarkung Wackernheim, Flur 5, 6 und 9. Eigentümer der Grundstücke ist ganz überwiegend der Zweckverband – ihm gehören auch die Verkehrsflächen.

Der Zweckverband ist gemäß § 4 Abs. 1 c), Abs. 2 Satz 3 der Verbandsordnung für die Herstellung sowie für die laufende Unterhaltung und Instandsetzung der Erschließungsanlagen (mit Ausnahme der Ver- und Entsorgungseinrichtungen) zuständig.

Gemäß § 4 Abs. 1 a), 1. Spiegelstrich der Verbandsordnung hat der Zweckverband „Layenhof/Münchwald“ auch die Aufgabe und damit Zuständigkeit für die Aufstellung von Bauleitplänen.

## II. Verhältnis Bauplanungsrecht – Straßenrecht

Am 30.06.2015 wurde von der Zweckverbandsversammlung der Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan „Layenhof“ gefasst. Von diesem Bebauungsplan sollen die für Wohnen, Gewerbe und Mischnutzung vorgesehenen und genutzten Flächen überplant werden. Unbeplant bleiben der sogenannte Handwerkerhof und die Bereiche für das flugaffine Gewerbe.

Im Bebauungsplan können gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB Verkehrsflächen festgesetzt werden; danach ist es auch zulässig, die Flächen als öffentliche oder private Flächen auszuweisen.

Es liegt jedoch nicht im Belieben der planenden Gemeinde (bzw. hier des Zweckverbands), ob eine Verkehrsfläche als privat festgesetzt wird.

Die Festsetzung privater Verkehrsflächen bedarf der besonderen Rechtfertigung und ist regelmäßig nicht angebracht. Sie kommt dann in Betracht, wenn auf der Verkehrsfläche kaum öffentlicher Verkehr stattfindet (Beispiele: Straßen zu oder in geschlossenen Anlagen, Erschließung von Hinterliegergrundstücken). Die Festsetzung einer privaten Verkehrsfläche setzt in der Regel die Beschränkung auf einen bestimmten oder bestimmbaren Benutzerkreis voraus.

(Vgl. zum Ganzen: Söfker a.a.O., Rd.Nr. 104 f.; Spannowsky, Beck'scher Onlinekommentar zum BauGB, § 9, Rd.Nr. 41; BKL/Mitschang/Reidt, BauGB, § 9 Rd.Nr. 58).

Setzt der Bebauungsplan eine öffentliche Verkehrsfläche fest, hat der Träger der Straßenbaulast die Fläche in der Regel für den öffentlichen Verkehr zu widmen – jedenfalls dann, wenn sie der Erschließung von Bauflächen dient.

Auch inhaltlich ist die wegerechtliche Widmung an die Festsetzung (z. B. als Fußgängerzone) gebunden; dies ergibt sich aus der rechtssatzmäßigen Wirkung des Bebauungsplans (EZBK/Söfker, BauGB, § 9 Rd.Nr. 107 mit Verweis auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 01.11.1974 - 4 C 38/71).

Nur in den seltenen Fällen, in denen eine Verkehrsfläche als private Verkehrsfläche festgesetzt werden darf, unterbleibt die Widmung zur öffentlichen Straße.

Bei der Festsetzung von Verkehrsflächen sollte zudem folgendes bedacht werden:

1. Nach § 4 Abs. 1 c der Zweckverbandsordnung soll der Zweckverband in eigener Zuständigkeit die „Erschließung i. S. d. § 127 Abs. 2 BauGB“ vornehmen. Erschließungsanlagen im Sinne dieser Vorschrift sind aber nur die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze (§ 127 Abs. 2 Nr. 1 BauGB).
2. So setzt auch die Beitragsfähigkeit von Erschließungsanlagen voraus, dass es sich um öffentliche Anlagen handelt (EZBK/Grziwotz, BauGB, § 127, Rd.Nr. 12).
3. Schließlich sind Vorhaben nach §§ 30 und 34 BauGB nur dann bauplanungsrechtlich zulässig, wenn ihre Erschließung gesichert ist.

Für die wege- bzw. straßenmäßige Erschließung ist allgemein zu fordern, dass das Baugrundstück einen gesicherten Zugang zu einer öffentlichen Straße hat, die eine Zufahrt von Kraftfahrzeugen einschließlich öffentlicher Versorgungsfahrzeuge (Müllabfuhr, Feuerwehr, Krankenwagen) erlaubt. Grundsätzlich muss es sich bei der Straße um eine öffentliche, dem Fahrzeugverkehr gewidmete Straße im Sinne des Straßenrechts handeln (EZBK/Söfker, BauGB, § 30, Rd.Nr. 46).

Der Anschluss eines Baugrundstücks an das öffentliche Straßennetz muss in der Regel bis unmittelbar an das Baugrundstück heranreichen. Liegt ein anderes Grundstück dazwischen, bedarf es einer ausreichenden Sicherung für die Inanspruchnahme des betreffenden Grundstücks. Wenn also das Baugrundstück nicht an eine öffentliche Straße grenzt, muss die Erschließung öffentlich- oder privatrechtlich dauerhaft, etwa durch eine Grunddienstbarkeit nach § 1018 BGB gesichert sein (BKL/Mitschang, BauGB, § 30, Rd.Nr. 19 ff.).

Liegen also baulich genutzte Grundstücke nur an eine Privatstraße an, muss die private Verkehrsfläche zusätzlich mit Baulast oder Grunddienstbarkeiten zu Gunsten der Grundstücke belastet werden, die über die private Verkehrsfläche an das öffentliche Straßennetz angebunden werden sollen.

### III. Unterhaltungslast und Verkehrssicherungspflicht

Wird eine Straße öffentlich gewidmet, liegt die Unterhaltungslast und Verkehrssicherungspflicht beim Träger der Straßenbaulast. Träger der Straßenbaulast würde im Gebiet des Zweckverbands der Zweckverband selbst werden, da er Eigentümer der Verkehrsflächen ist:

Von der Verkehrsbedeutung her handelt es sich dort um Straßen, die überwiegend dem örtlichen Verkehr dienen, also keine Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen sind. Diese wären im Gebiet einer Gemeinde als Gemeindestraßen einzuordnen (§ 3 Nr. 3 a) Landesstraßengesetz – LStrG). Wenn eine Straße nicht von einer Gebietskörperschaft dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung gestellt wird, handelt es sich um eine sonstige Straße (§ 3 Nr. 3 b) LStrG). Da der Zweckverband keine Gebietskörperschaft ist, würden die Straßen, die er dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung stellt, durch Widmung zu sonstigen (öffentlichen) Straßen werden.

Träger der Straßenbaulast für sonstige Straßen ist der Eigentümer, es sei denn die Straßenaufsichtsbehörde bestimmt im Benehmen mit der Gemeinde einen anderen mit dessen Zustimmung als Träger der Straßenbaulast (§ 15 Abs. 1 LStrG).

Die Widmung verfügt bei Straßen, die nicht in der Baulast einer Gebietskörperschaft oder des Landes stehen sollen, die Straßenaufsichtsbehörde auf Antrag des Baulastträgers (§ 36 Abs. 1 Satz 3 LStrG).

Sofern eine Straße private Verkehrsfläche sein kann und nicht gewidmet wird, gibt es keinen Straßenbaulastträger im Sinne des Landesstraßengesetzes. Es gelten dann für den Eigentümer der Straßen die allgemeinen bürgerlich-rechtlichen Pflichten, die jeden Grundstückseigentümer treffen, insbesondere die sogenannte Verkehrssicherungspflicht.

Die Verkehrssicherungspflicht ist ein von der Rechtsprechung entwickeltes Rechtsinstitut. Sie beruht auf dem Rechtsgrundsatz, dass derjenige, der in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenlage schafft oder andauern lässt, die ihm zumutbaren Vorkehrungen zu treffen hat, die zur Abwendung der Anderen daraus drohenden Gefahren notwendig sind.

Für die Beseitigung der von einer Straße ausgehenden Gefahrenlage ist derjenige verantwortlich, der den gefährlichen Zustand „geschaffen“ hat, indem er den Verkehr darauf tatsächlich zulässt und andauern lässt.

Die Verkehrssicherungspflicht für Straßen ist grundsätzlich privatrechtlicher Natur. In Bezug auf öffentliche Straßen wird sie jedoch durch § 48 Abs. 2 LStrG als öffentlich-rechtliche Amtspflicht ausgestaltet. Daher kommt für die Haftung eines Straßenbaulastträgers wegen Verletzung seiner Verkehrssicherungspflicht nur § 839 BGB in Betracht (OLG Koblenz, in NVwZ-RR 2004, 476). Für Straßen, die nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, haftet der Verantwortliche nach Privatrecht.

Die Straßenverkehrssicherungspflicht nach § 823 Abs. 1 BGB (für private Straßen) und die Amtspflicht nach § 839 BGB (für öffentliche Straßen) hinsichtlich der Errichtung und Instandhaltung von öffentlichen Wegen sind weitgehend inhaltsgleich, sofern der Umfang der öffentlich-rechtlichen Verkehrssicherungspflicht nicht abweichend geregelt ist – was in Rheinland-Pfalz nicht erfolgt ist.

Inhalt der Verkehrssicherungspflicht ist es, die Verkehrsflächen möglichst gefahrlos zu gestalten und zu erhalten sowie im Rahmen des Zumutbaren alles zu tun, um den Gefahren zu begegnen, die den Verkehrsteilnehmern, aber auch den Straßenanliegern für Leben, Gesundheit oder Eigentum aus dem nicht ordnungsgemäßen Zustand der Verkehrsflächen drohen (PdK, LStrG, Kommentar, § 11, Ziff. 7.1).

Der Umfang der Verkehrssicherungspflicht hängt entscheidend vom Charakter der Straße ab und wird maßgebend durch Art und Ausmaß ihrer Benutzung und ihrer Verkehrsbedeutung – bei öffentlichen Straßen abhängig von der Widmung – bestimmt. Der Verkehrssicherungspflichtige braucht grundsätzlich nur im Rahmen der Widmung mit der Benutzung durch die dafür straßenverkehrsrechtlich zugelassenen Fahrzeuge zu rechnen (BeckOK / Spindler, BGB, § 823, §§ 314 ff.).

Gegen Schadenersatzansprüche wegen Verletzung der Verkehrssicherungspflicht kann sich der Grundstückseigentümer mittels Haftpflichtversicherung absichern. Der Zweckverband Layenhof/Münchwald ist grundsätzlich in den Bereich des Haftpflicht-Versicherungsvertrags der Stadt Mainz einbezogen. Inwieweit damit auch Schäden wegen Verletzung der Verkehrssicherungspflicht an den Straßen im Bereich des Zweckverbands abgesichert sind, sollte über die Abteilung II- Allgemeine Verwaltung, Versicherungs- und Schadensangelegenheit beim Rechts- und Ordnungsamt abgeklärt werden.

#### IV. Straßenverkehrsrecht

Der in Ihrem Schreiben angesprochene Nachteil der Zuständigkeit von zwei Straßenverkehrsbehörden lässt sich nicht dadurch vermeiden, dass die im Gebiet des Zweckverbands Layenhof/Münchwald gelegenen Straßen nicht öffentlich gewidmet werden.

Die Regelungen der StVO bezüglich des Straßenverkehrs betreffen den sogenannten öffentlichen Straßenverkehr. Dem öffentlichen Verkehr dienen alle Flächen, die der Allgemeinheit zu Verkehrszwecken offenstehen. Das trifft sowohl bei straßenrechtlicher Widmung zu als auch bei allgemeiner Benutzung mit Zustimmung des Berechtigten, ohne Rücksicht auf die Eigentumsverhältnisse (tatsächlich-öffentliche Wege). Daher dienen auch mit Eigentümerduldung benutzte Privatstraßen dem öffentlichen Verkehr im Sinne der StVO, ebenso Parkplätze, die ausdrücklich oder stillschweigend für jedermann zugelassen sind und tatsächlich so genutzt werden. Etwaige zeitliche oder sachliche Einschränkungen in Bezug auf die Inanspruchnahme durch öffentlichen Verkehr sind dabei unerheblich.

(vgl. zum Ganzen: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 42. Auflage, StVO, § 1, Rd.Nrn. 13 ff.; Burmann/Heß/Jahnke/Janka, Straßenverkehrsrecht, Beck Online, StVO, § 1, Rd.Nrn. 5 ff.).

Aus der Rechtsprechung:

Die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften sind unabhängig von der wegrechtlichen Natur der Verkehrsfläche darauf gerichtet, die öffentlichen Verkehrsabläufe zu regeln und zu lenken. Öffentlicher Verkehr im Sinne des Straßenverkehrsrechts kann auch auf nicht gewidmeten Wegen oder Plätzen stattfinden. Deshalb finden die verkehrsrechtlichen Vorschriften auch auf Privatstraßen Anwendung, soweit diese mit Zustimmung oder unter Duldung des Verfügungsberechtigten tatsächlich allgemein benutzt werden (sogenannte tatsächlich-öffentliche Wege ...).

(Hessischer VGH, Urteil vom 07. März 1989 – 2 UE 1974/85 –, Rn. 28, juris)

Die Straßenverkehrsordnung regelt und lenkt den Verkehr auf öffentlichen Wegen und Plätzen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 StVG i.V.m. §§ 6 Abs. 1 Nr. 1 StVG, 1 Abs. 1 StVO und der dazu erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift - VwV-StVO - vom 16. November 1970, VkB1. 1970, 758 zu § 1 I). "Öffentlich" im Sinne des Verkehrsrechts sind, ungeachtet der daran bestehenden Eigentumsverhältnisse und ohne Rücksicht auf eine Widmung im Sinne des öffentlichen Wegerechts, alle Flächen, auf denen mit Billigung oder unter Duldung des Verfügungsberechtigten die Benutzung durch jedermann tatsächlich zugelassen ist.

(BGH, Urteil vom 25. April 1985 – III ZR 53/84 –, Rn. 8, juris)

Für nicht gewidmete aber tatsächlich öffentliche Privatstraßen darf die Straßenverkehrsbehörde grundsätzlich gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 StVO Verkehrszeichen anordnen. Bei der Anordnung handelt es sich um einen Verwaltungsakt, der für den Eigentümer der Straße die Rechtspflicht begründet, das Verkehrszeichen aufzustellen.

(VG Braunschweig, Urteil vom 18. Februar 2004 – 6 A 586/02 –, Rn. 47, juris)

Sachlich zuständig zur Ausführung der Straßenverkehrsordnung sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Straßenverkehrsbehörden (§ 44 Abs. 1 Satz 1 StVO). Zuständige Behörde für die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde nach § 44 Abs. 1 Satz 1 StVO ist grundsätzlich die

Kreisverwaltung bzw. in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten die Stadtverwaltung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenrechts – ZuVO im Straßenverkehrsrecht).

In etlichen – in § 5 Abs. 1 Satz 1 zu VO im Straßenverkehrsrecht geregelten – Fällen ist jedoch die Gemeindeverwaltung der verbandsfreien Gemeinde bzw. die Verbandsgemeindeverwaltung die zuständige Behörde. Dazu gehören unter anderen:

- die Bestimmung, wo und welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen und zu entfernen sind, die Beschränkung der Benutzung von Straßen und die sonstigen Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 StVO,
- die Erlaubnis für Veranstaltungen nach § 29 Abs. 2 und § 30 Abs. 2 StVO (wenn sich die Veranstaltung auf das Gebiet der verbandsfreien Gemeinde oder der Verbandsgemeinde beschränkt) sowie
- Genehmigungen von Ausnahmen nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, 4, 4a, 4b, 5a, 5b, 6, 8, 9, 10, 11 und 12 StVO.

#### **Fazit:**

Auf den meisten Verkehrsflächen im Bereich des Zweckverbands Layenhof/Münchwald dürfte öffentlicher Verkehr stattfinden. Sie sollten grundsätzlich öffentlich gewidmet werden und sind regelmäßig auch im Bebauungsplan als öffentliche Verkehrsflächen darzustellen.

Es gibt keine Wahlfreiheit desjenigen, der die Straßen der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt. Entscheidend ist allein die Verkehrsbedeutung der Straße.

Für den Umfang der Verkehrssicherungspflicht ist nicht von Bedeutung, ob die Straßen auf dem Gebiet des Zweckverbands Layenhof/Münchwald gewidmet werden.

Auch auf Privatwegen, auf denen tatsächlich öffentlicher Verkehr stattfindet, gilt die StVO. Doppelzuständigkeiten von Behörden lassen sich nicht durch Unterlassen einer Widmung vermeiden.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Hennig