

Stellungnahme

1. Einleitung

Einleitend verweist die Beschwerdeführerin auf die Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Markus Söder vom 5. Dezember 2023 „Damit Bayern stark und stabil bleibt - Regierungsprogramm der Zukunft“, in der ausdrücklich die *Wahrung traditioneller Holzrechte* als Ziel der Staatsregierung benannt wird.

Nach Lektüre der Stellungnahme des Bayerischen Innenministeriums vom 28.7.2025 entsteht jedoch der Eindruck, dass dieses zentrale politische Ziel nicht hinreichend berücksichtigt wurde.

Die entscheidende Fragestellung bleibt unbeantwortet: **Hat der Gesetzgeber im Zuge der Gebietsreform 1972–1978 beabsichtigt, dass Rechtler zur Wahrung ihrer Holzrechte einen bestätigenden Gemeinderatsbeschluss herbeiführen müssen?**

2. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Die vom Gericht geäußerten Zweifel greifen nicht durch. Die Beschwerdeführerin hat die angegriffene Entscheidung eindeutig bezeichnet, die Verletzung der einschlägigen Grundrechte der Bayerischen Verfassung substantiiert dargelegt und den Rechtsweg ausgeschöpft.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Art. 91 Bayerische Verfassung (BV) i.V.m. Art. 118 Abs. 1 BV.

- i) Das Verwaltungsgericht hat u.a. eine für das Urteil in Bezug auf die vorliegend betrachtete Eingemeindung im Zuge des Amtsermittlungsgrundsatzes naheliegende, wesentliche und entscheidungserhebliche gesetzliche Grundlage in Verbindung mit der Gebietsreform (Erstes Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (*Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, München, 30. Juli 1971, S. 249 f*) Art. 67 der BayGO mit dem Wortlaut: „**Nutzungsrechte am Ortschaftsvermögen bleiben unberührt**“) völlig außer Acht gelassen, obwohl es nach § 86 Abs. 1 VwGO von Amts wegen zur vollständigen Sachverhalts- und Rechtsaufklärung verpflichtet war.
- ii) Das gleiche gilt für die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Gesamtrechtsnachfolge bei der Eingemeindung: Hinsichtlich der Nutzungsrechte als Teil der in Gesamtrechtsnachfolge zu übernehmenden öffentlichrechtlichen Rechtsverbindlichkeiten bedurfte es weder einer erneuten Anerkennung durch die aufnehmende Gemeinde noch eines bestätigenden Gemeinderatsbeschlusses. Da Nutzungsrechte ohnehin gewohnheitsrechtlich bestehen und eigentumsähnlich geschützt sind, erfordern sie **keine zusätzliche Bestätigung durch die neue Gemeinde!** Eigentumsrechtlich geschützte Nutzungsrechte wären sonst einer willkürlichen Neubewertung ausgesetzt - das widerspricht dem Art. 103 Bayerische Verfassung sowie Art. 14 Grundgesetz und geltender Rechtsprechung (BayVGh, U.v. 30.11.1994 – 4 B 94.1162). Eine gegenteilige Ansicht würde den Gedanken der Gesamtrechtsnachfolge konterkarieren; es würde dem Prinzip der Gesamtrechtsnachfolge und damit dem zugrunde liegenden gesetzgeberischen Konzept widersprechen.

Dadurch wurde der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, da das Gericht wesentliche Sachverhalte nicht zur Kenntnis nahm und prüfte. Ferner liegt ein Verstoß gegen das Willkürverbot vor, da die Entscheidung jeder tragfähigen gesetzlichen Grundlage entbehrt.

Der Rechtsweg im Sinne von Art. 51 Abs. 2 Satz 1 VfGHG ist erschöpft; andere fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten sind nicht mehr eröffnet. Damit ist die Beschwerde zulässig.

3. Begründetheit

Darüber hinaus ist die Beschwerde auch begründet. Das angegriffene Urteil verletzt die Beschwerdeführerin in ihren Rechten aus Art. 14 GG sowie Art. 103 BV. Es verkennt insbesondere, dass für den Eingriff in das Eigentum (hier: das Nutzungsrecht) eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Eine solche Grundlage bestand im Zeitpunkt der Eingemeindung nicht; vielmehr sprechen die damals geltenden gesetzlichen Bestimmungen gegen die im Urteil vertretene Rechtsauffassung. Die Entscheidung beruht damit auf einer Auslegung des einfachen Rechts, die unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten unvertretbar ist. Sie greift in verfassungsrechtlich garantierte Rechte der Beschwerdeführerin ein und bedarf daher der Korrektur durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof.

Indem das Verwaltungsgericht eine entscheidungserhebliche Norm unbeachtet ließ und gleichwohl zu einer tragenden Begründung gelangte, fehlt dem Urteil jede sachliche Grundlage. Dies überschreitet die Grenze bloß fehlerhafter Rechtsanwendung und stellt eine willkürliche Rechtsverweigerung dar. Die Beschwerdeführerin ist durch diese Verstöße selbst unmittelbar betroffen.

Die Beschwerdeführerin konkretisiert dies nachstehend und äußert sich zur Stellungnahme des Innenministeriums wie folgt:

4. Ausgangspunkt: Rechtsnatur der Holzrechte in Bayern

Bei den hier betroffenen Holzrechten handelt es sich um öffentliche Nutzungsrechte, die auf Herkommen/Gewohnheitsrecht beruhen.

Diese Rechte sind durch Rechtsprechung und Literatur als **eigentumsähnlich** anerkannt (vgl. BayVerfGH, Urt. v. 27.11.1961 – Vf. 32-VII-60). Sie genießen daher **Eigentumsschutz** (Art. 14 GG, Art. 103 BV).

5. Rechtslage zum Zeitpunkt der Eingemeindung 1972

Maßgeblich war die **Bayerische Gemeindeordnung von 1952** (BayGO), Art. 68 mit abweichendem Wortlaut zur aktuell geltenden Gemeindeordnung:

„Die Ausübung bestehender Nutzungsrechte setzt voraus, dass ein besonderer Rechtstitel vorhanden ist, insbesondere dass das Recht 30 Jahre vor Inkrafttreten dieses Gesetzes ununterbrochen kraft Rechtsüberzeugung ausgeübt worden ist.“

Dieser Artikel beschreibt die Voraussetzungen für das **Entstehen** von Gewohnheitsrecht durch 30-jährige Ausübung, nicht aber für dessen Fortbestand.

Ein Gemeinderatsbeschluss zur Bestätigung solcher Rechte ist im Gesetz nicht vorgesehen.

6. Rechtsprechung und Literatur

BayVGH (U.v. 30.11.1994 – 4 B 94.1162):

„... öffentliche Gemeindennutzungsrechte nicht dadurch erlöschen, dass von Seiten der Gemeinde eine rechtliche Neubewertung der Sachlage vorgenommen wird.“

Bauer: Die öffentlichen Nutzungsrechte in Bayern (1993):

„...ist es der Gemeinde verwehrt, ... einseitig aufgrund der nunmehr falschen Auffassung, es bestünden keine Nutzungsrechte, in die Rechtsposition der Nutzungsberechtigten einzugreifen und willkürlich Herkommen im engeren und weiteren Sinn zu beseitigen. Für den Fortbestand wirksam vor 1818 oder 1928 und 1952 begründeter Herkommensrechte ist ein Wegfall der gemeindlichen Rechtsüberzeugung nach dem jeweiligen Zeitpunkt der Entstehung daher unbeachtlich.“

Die Beschwerdeführerin hat nachgewiesen, dass die Nutzungsrechte in der Gemeinde Pxxx vor der Eingemeindung bestanden. Eine Neubewertung verbietet sich nach der zitierten Rechtsprechung.

Unbestritten ist auch, dass die Nutzungsrechte über Generationen, vor und auch über 40 Jahre lang nach der Eingemeindung, durch die Rechtler ununterbrochen ausgeübt wurden, ohne dass die aufnehmende Gemeinde Axxx diese in Frage gestellt hätte.

7. Zur Eingemeindung 1972–1978 (Gebietsreform)

Die Gebietsreform führte zur Eingliederung vieler Gemeinden in größere Verwaltungseinheiten.

Weder im **Gesetz über die kommunale Gebietsreform** noch in der **Bayerischen Gemeindeordnung** findet sich eine Vorschrift, die verlangt hätte, dass bestehende Nutzungsrechte **durch einen Gemeinderatsbeschluss bestätigt werden müssen**.

Vielmehr erhielt gemäß dem **Ersten Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung** (*Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, München, 30. Juli 1971, S. 249 f*) Art. 67 der BayGO in Verbindung mit der Gebietsreform den Schlusswortlaut: **„Nutzungsrechte am Ortschaftsvermögen bleiben unberührt.“**

Das zeigt, dass der Gesetzgeber sich im Zuge der Gebietsreform durchaus mit dem Thema Nutzungsrechte befasst und klargestellt hat, dass die Nutzungsrechte unberührt bleiben und somit jeglicher Bewertung durch die aufnehmende Gemeinde entzogen sind! Die Beschwerdeführerin vermisst allerdings sowohl in der Stellungnahme des zuständigen Innenministeriums als auch in Verbindung mit dem Amtsermittlungsgrundsatz im verwaltungsgerichtlichen Verfahren einen Verweis auf diesen für die Urteilsfindung wesentlichen Gesetzesinhalt.

Die Rechte und Pflichten der aufgenommenen Gemeinde gingen grundsätzlich auf die aufnehmende Gemeinde über. Nach allgemeinem Grundsatz trat **Gesamtrechtsnachfolge** ein:

*„Geht eine Gemeinde durch Vereinigung mit einer anderen Gemeinde oder durch Eingliederung in diese unter, besteht aber Einigkeit, dass eine Regelung der Rechtsnachfolge ausscheidet, weil ipso iure **Gesamtrechtsnachfolge** in der Weise eintritt, dass die aufnehmende Gemeinde an die Stelle der untergegangenen tritt und es zu einem Übergang aller Rechtsverhältnisse der untergegangenen Gebietskörperschaft einschließlich ihres Vermögens auf die neue kommt.“* (Philipp Hamann, Gemeindegebietsreform in Bayern - Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven, Herbert Utz Verlag, 2005, S. 74)

Hinsichtlich der Nutzungsrechte als Teil der in Gesamtrechtsnachfolge zu übernehmenden öffentlichrechtlichen Rechtsverbindlichkeiten bedurfte es weder einer erneuten Anerkennung durch die aufnehmende Gemeinde noch eines bestätigenden Gemeinderatsbeschlusses.

Da Nutzungsrechte ohnehin gewohnheitsrechtlich bestehen und eigentumsähnlich geschützt sind, erfordern sie **keine zusätzliche Bestätigung durch die neue Gemeinde!**

Eigentumsrechtlich geschützte Nutzungsrechte wären sonst einer willkürlichen Neubewertung ausgesetzt - das widerspricht dem Art. 103 Bayerische Verfassung sowie Art. 14 Grundgesetz und geltender Rechtsprechung (BayVGh, U.v. 30.11.1994 – 4 B 94.1162).

Eine gegenteilige Ansicht würde den Gedanken der Gesamtrechtsnachfolge konterkarieren; es würde dem Prinzip der Gesamtrechtsnachfolge und damit dem zugrunde liegenden gesetzgeberischen Konzept widersprechen: **Die aufnehmende Gemeinde kann nicht besser gestellt werden, als die aufgelöste Gemeinde war.**

8. Bewertung

Ein Gerichtsurteil, das den Fortbestand gewohnheitsrechtlich begründeter Nutzungsrechte an einen Gemeinderatsbeschluss knüpft, entbehrt einer gesetzlichen Grundlage.

Es handelt sich daher wohl eher um eine freie Rechtsmeinung ohne gesetzliche Grundlage.

Da Grundrechte (Eigentumsschutz) berührt sind, müsste eine solche Einschränkung aber **klar im Gesetz geregelt** sein. Das war und ist nicht der Fall.

9. Zusammenfassung:

Die Beschwerdeführerin hat aufgezeigt, dass durch das Urteil des Regensburger Verwaltungsgerichts durch Eigentumsentzug ohne Entschädigung in ihre Eigentumsrechte eingegriffen wird.

i) Zum Urteil

Es gibt **keine Vorschrift im bayerischen Recht**, die verlangt, dass Gewohnheitsrechte bei der Eingemeindung (1972–1978) durch einen Gemeinderatsbeschluss bestätigt werden müssen. Ein Urteil, das dies fordert, steht im Spannungsverhältnis zu Art. 103 BV und Art. 14 GG, weil es ohne gesetzliche Grundlage in Eigentumsrechte eingreift und eine Enteignung ohne Entschädigung beinhaltet. Auch der Freistaat Bayern hat, obgleich explizit dazu aufgefordert, eine solche Vorschrift nicht benannt!

ii) Zur Eingemeindung

Bei der Eingemeindung findet Gesamtrechtsnachfolge statt. Nutzungsrechte sind Gewohnheitsrechte und eigentumsähnlich geschützt. Sie erfordern **keine zusätzliche Bestätigung durch die neue Gemeinde!** Eine gegenteilige Ansicht würde dem Prinzip der Gesamtrechtsnachfolge und damit dem zugrunde liegenden gesetzgeberischen Konzept widersprechen.

10. Schlussbemerkung

Eine gegenteilige Rechtsauffassung würde nicht nur den Eigentumsschutz der Beschwerdeführerin verletzen, sondern zugleich das Prinzip der Gesamtrechtsnachfolge unterlaufen. Sie hätte weitreichende Folgen: Zahlreiche traditionelle Nutzungsrechte in Bayern stünden ohne gesetzliche Grundlage in Frage.

Die vorliegende Verfassungsbeschwerde bietet daher die Gelegenheit, durch eine grundsätzliche Klärung Rechtssicherheit für Gemeinden und Rechtlergruppen in Bayern zu schaffen und künftige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden.