

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn B. ,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Josef Berger,
Kanonenweg 33, Coburg -

gegen a) den Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Oktober 1991 -
BVerwG 4 B 173.91 -,

b) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 1. August 1991
- 8 B 89.1929 -,

c) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 11. April
1989 - M 2 K 88.4558 -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch den

Vizepräsidenten Papier
und die Richter Grimm,
Hömig

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung
der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 17. September 1999 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft Fragen der Bekanntgabe von straßenrechtli- 1
chen Bestandsverzeichnissen.

1. Der Beschwerdeführer ist Eigentümer eines Grundstücks in der oberbayerischen 2
Gemeinde Reischach. Über dieses Grundstück verlief im 19. Jahrhundert eine Di-
striktstraße, die seit jeher für Wallfahrten nach Altötting genutzt wurde. Wegen des
steilen Streckenverlaufs heißt dieser Teil des Pilgerweges im Volksmund "Himmels-
stiege". Im Jahre 1916 wurde im Tal eine neue Hauptverbindungsstraße nach Altöt-
ting gebaut, wodurch der Weg erheblich an Verkehrsbedeutung verlor. Die "Himmels-
stiege" blieb aber der Öffentlichkeit zugänglich und wurde von der örtlichen
Bevölkerung weiterhin genutzt.

Ende der 50er Jahre entschloß sich der Bayerische Gesetzgeber zu einer grundle- 3

genden Reform des Straßen- und Wegerechts. Durch das Bayerische Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG) vom 11. Juli 1958 (GVBl S. 147) wurden die öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Nutzungsverhältnisse an allen bayerischen Straßen neu geordnet. Künftig sollten alle öffentlichen Straßen und Wege in bestimmte Straßenklassen eingeteilt und in Straßen- und Bestandsverzeichnisse aufgenommen werden (Art. 3 BayStrWG). Zu diesem Zweck mußten die bayerischen Gemeinden als untere Straßenbaubehörden die in ihrer Gemarkung befindlichen öffentlichen Straßen und Wege erfassen, neu einstufen und in ein Bestandsverzeichnis eintragen. Das Nähere wurde in Art. 67 Abs. 3 bis 5 BayStrWG wie folgt geregelt:

Art. 67

4

Straßen- und Bestandsverzeichnis

5

(Übergangsvorschrift zu Art. 3)

6

(3) Die Bestandsverzeichnisse sind von den Straßenbaubehörden innerhalb von drei Jahren seit Inkrafttreten dieses Gesetzes anzulegen. Sie sind nach Anlegung sechs Monate lang in den Gemeinden - für gemeindefreie Gebiete bei der Kreisverwaltungsbehörde - zur öffentlichen Einsicht aufzulegen. Die Straßenbaubehörden haben den Lauf dieser Frist vorher öffentlich bekanntzumachen unter Hinweis darauf, daß Einwendungen gegen die Richtigkeit und Vollständigkeit des Bestandsverzeichnisses nur innerhalb dieser Ausschlußfrist erhoben werden können. Soweit die Beteiligten bekannt sind, sind sie gegen Zustellungsnachweis zu unterrichten. Gegen die Versäumnis der Frist nach Satz 2 und 3 wird die Einsetzung in den vorigen Stand nach Maßgabe des § 33 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit gewährt (Diese Vorschrift des Gesetzes Nr. 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946 (GVBl S. 281) wurde durch die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21. Januar 1960 (BGBl I S. 17) aufgehoben. Mit Wirkung ab 1. April 1960 wurde sie durch die Wiedereinsetzungsregelung des § 60 VwGO ersetzt. Dies ergibt sich aus den Übergangsbestimmungen des § 195 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe b, Abs. 5 VwGO). Die das Bestandsverzeichnis führende Straßenbaubehörde hat die Einwendungen mit den Beteiligten zu erörtern. Kommt eine Einigung nicht zustande, so entscheidet die Straßenaufsichtsbehörde über alle Einwendungen. Die Verwaltungsgerichte entscheiden auch über die bürgerlich-rechtlichen Fragen unter Ausschluß des Rechtsweges vor den ordentlichen Gerichten.

7

(4) Wird eine Eintragung nach Abs. 3 im Bestandsverzeichnis unanfechtbar, so gilt eine nach Art. 6 Abs. 2 erforderliche Zustimmung als erteilt und die Widmung als verfügt.

8

(5) Ist eine Straße nicht im Straßenverzeichnis nach Abs. 1 eingetragen oder nach Abs. 3 nicht im Bestandsverzeichnis aufgenommen worden, so gilt sie nicht als öffentliche Straße. Abs. 2 bleibt unberührt.

9

Im Jahre 1963 nahm die Gemeinde Reischach die Anlegung eines Straßenbestandsverzeichnisses in Angriff. Mit Eintragungsverfügung vom 1. Juni 1963 wurde

10

die "Himmelsstiege" als öffentlicher Feld- und Waldweg in das Verzeichnis aufgenommen. Im Jahre 1965 wurde die Auslegung des Bestandsverzeichnisses durch Anschlag an die gemeindlichen Amtstafeln öffentlich bekannt gemacht. Alle Betroffenen erhielten Gelegenheit, das Bestandsverzeichnis in der Zeit vom 1. August 1965 bis zum 31. Januar 1966 im Rathaus einzusehen. Eine persönliche Benachrichtigung der im Grundbuch eingetragenen und ortsansässigen Mutter des Beschwerdeführers erfolgte nicht.

2. Als die Mutter und Rechtsvorgängerin des Beschwerdeführers aus Anlaß eines Streits über die Verlegung von Postkabeln mehr als 20 Jahre später auf die Eintragung hingewiesen wurde, erhob sie binnen Jahresfrist Widerspruch gegen die Einstufung der "Himmelsstiege" als öffentlicher Weg. Dieser Anfang 1988 eingegangene Widerspruch wurde wegen Verfristung als unzulässig verworfen. Die dagegen erhobenen Rechtsmittel blieben in allen Instanzen erfolglos.

11

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof führte im Berufungsurteil aus, daß die Eintragung der "Himmelsstiege" als öffentlicher Feld- und Waldweg gemäß Art. 67 Abs. 4 BayStrWG unanfechtbar geworden sei. Es liege eine wirksame öffentliche Bekanntmachung vor. Die Gemeinde Reischach habe das Bestandsverzeichnis sechs Monate lang ausgelegt und hierauf in einer öffentlichen Bekanntmachung hingewiesen. Dies gehe aus dem vorgelegten Bekanntmachungsschreiben vom 1. August 1965 hervor, das die bei einem öffentlichen Aushang zu erwartenden Gebrauchsspuren aufweise. Diese öffentliche Bekanntmachung reiche für ein Wirksamwerden des erstmalig angelegten Bestandsverzeichnisses aus. Zwar sei die Mutter des Beschwerdeführers nicht gemäß Art. 67 Abs. 3 Satz 4 BayStrWG persönlich gegen Zustellungsnachweis unterrichtet worden. Dieser Verfahrensfehler berühre aber nach der ständigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs die Wirksamkeit des Bestandsverzeichnisses nicht. Da es häufig sehr streitträchtig sei, welche Beteiligten "bekannt" seien, würde eine andere Auslegung die Wirksamkeit der mit den Straßenbestandsverzeichnissen bezweckten Rechtsbereinigung beeinträchtigen. Dieses Auslegungsergebnis stehe auch mit der Verfassung, namentlich mit der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG), in Einklang. Danach könnten Rechtsverluste auch von Rechtsakten bewirkt werden, die lediglich im Wege der öffentlichen Bekanntmachung wirksam geworden seien. Im vorliegenden Fall habe auch ausreichend Zeit für die Einlegung von Rechtsbehelfen bestanden, da die Rechtsmittelfrist mangels ordnungsgemäßer Belehrung insgesamt eineinhalb Jahre betragen habe (vgl. § 58 Abs. 2 VwGO). Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ließ die Revision nicht zu. Die dagegen gerichtete Nichtzulassungsbeschwerde wurde vom Bundesverwaltungsgericht verworfen.

12

3. Mit der Verfassungsbeschwerde wird eine Verletzung der Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG geltend gemacht. Zur Begründung wird unter anderem vorgetragen, daß die Auslegung des Art. 67 Abs. 3 BayStrWG durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof unvertretbar sei. Die öffentliche Bekanntmachung könne für die Wirksamkeit der Ein-

13

tragungsverfügung nicht ausreichen, da Art. 67 Abs. 3 Satz 4 BayStrWG ausdrücklich die individuelle Benachrichtigung der bekannten Beteiligten vorschreibe. Auf die Individualbekanntmachung könne für die von der Entscheidung unmittelbar Betroffenen aus Rechtsschutzgründen nicht verzichtet werden. Die gegenteilige Auslegung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs verstoße gegen das Gesetz und elementare rechtsstaatliche Grundsätze. Es sei nicht Sache des Bürgers, Nachforschungen darüber anzustellen, ob der Staat Maßnahmen ergreife, die sein Eigentum beschränkten. Das hier eingeschlagene Verfahren führe zu einer erheblichen Beschränkung des durch Art. 14 GG geschützten Eigentums und stelle eine kalte Enteignung über die Gemeindetafel dar.

II.

Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, weil die Annahmenvoraussetzungen des § 93 a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen (Diese Annahmenvoraussetzungen gelten nach Art. 8 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 2. August 1993 (BGBl I S. 1442) auch in den Verfahren, die schon vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes anhängig waren).

14

1. Die Verfassungsbeschwerde hat keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung. Es ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geklärt, daß der Grundrechtsschutz auch durch die Gestaltung der Verfahren zu bewirken ist und daß die Grundrechte demgemäß nicht nur das gesamte materielle, sondern auch das Verfahrensrecht beeinflussen, soweit dies für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist (vgl. BVerfGE 53, 30 <65>). Dementsprechend ergibt sich unmittelbar aus der Eigentumsgarantie ein verfassungskräftiger Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (vgl. BVerfGE 37, 132 <141>; 53, 30 <65>; 89, 340 <342>). Diese Verfahrensgewährleistung verbietet zwar keineswegs die Errichtung jeder Schranke vor dem Zugang zum Gericht. Die dem Gesetzgeber obliegende normative Ausgestaltung der Verfahrensvorschriften muß aber das Ziel dieser Gewährleistung - den wirkungsvollen Rechtsschutz - verfolgen; sie muß im Hinblick darauf geeignet, erforderlich und angemessen sowie für den Rechtsuchenden zumutbar sein. Das muß auch der Richter bei der Auslegung dieser Normen beachten; er darf den Beteiligten den Zugang zu den in den Verfahrensordnungen eingeräumten Instanzen nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht zu rechtfertigender Weise erschweren (vgl. BVerfGE 77, 275 <284>).

15

2. Gemessen an diesen Maßstäben ist die Annahme der Verfassungsbeschwerde nicht zur Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte des Beschwerdeführers angezeigt. Eine Verletzung des aus Art. 14 Abs. 1 GG folgenden Gebots effektiven Rechtsschutzes liegt nicht vor.

16

a) Der Bayerische Gesetzgeber durfte für die Bekanntgabe des Bestandsverzeichnisses in Art. 67 Abs. 3 Satz 2 und 3 BayStrWG eine öffentliche Bekanntmachung vorsehen. Daß die öffentliche Bekanntmachung die Wirkung einer Zustellung äußert,

17

ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, solange der gerichtliche Rechtsschutz dadurch nicht unzumutbar erschwert wird. In Massenverfahren, in denen der Kreis der Betroffenen groß ist und sich nicht immer von vornherein überschauen läßt, ist diese Art der Zustellung sachgerecht und daher auch vom Gesetzgeber vielfach vorgesehen (vgl. BVerfGE 77, 275 <285>). Werden im Rahmen einer grundlegenden Reform des Straßenrechts alle öffentlichen Wege und Straßen einer Gemeinde neu gewidmet und eingestuft, dann sind hiervon regelmäßig eine große Zahl von Eigentümern betroffen, deren Kreis sich nicht ohne weiteres überschauen läßt. Für die Neuanlage eines ganzen Bestandsverzeichnisses, das eine Vielzahl von Straßen und Wegen umfaßt, ist daher die öffentliche Bekanntmachung zulässig.

Sie führt auch nicht zu einer unzumutbaren Erschwerung der Rechtsverfolgung. Zwar wird dem Grundstückseigentümer mit der öffentlichen Bekanntmachung dadurch eine Mitwirkungslast auferlegt, daß er sich innerhalb der sechsmonatigen Auslegungsfrist über den Inhalt der ihn betreffenden Eintragung informieren und dagegen gegebenenfalls Einwendungen erheben muß. Die Auferlegung einer solchen Mitwirkungslast ist aber erforderlich, weil ohne öffentliche Bekanntmachung eine Rechtsumstellung und Rechtsbereinigung in angemessener Zeit nicht möglich wäre. Wollte man alle öffentlichen Wege und Straßen einer Gemeinde einzeln neu widmen, würde dies erheblich mehr Verwaltungskraft binden und Zeit in Anspruch nehmen als eine öffentliche Auslegung und Bekanntmachung des neuen Straßenbestandsverzeichnisses. Schließlich sind die mit einer öffentlichen Auslegung verbundenen Mitwirkungspflichten den Betroffenen auch regelmäßig zumutbar (vgl. BVerfGE 61, 82 <115 f.>). Gerade wenn die rechtlichen Verhältnisse an allen öffentlichen Wegen und Straßen einer Gemeinde neu geordnet werden, kann der Gesetzgeber damit rechnen, daß eine solche Neuregelung Beachtung bei der örtlichen Bevölkerung findet, zwischen den betroffenen ortsansässigen Eigentümern erörtert und auf diese Weise auch den Berechtigten zugetragen wird, die die amtliche Mitteilung zunächst übersehen haben. Der Gesetzgeber hat den Betroffenen außerdem durch die halbjährige Auslegungs- und Einwendungsfrist ausreichend Zeit zur Wahrnehmung ihrer Interessen eingeräumt.

18

b) Auch die verwaltungsgerichtliche Auslegung der Bekanntmachungsvorschriften führt nicht zu einer unzumutbaren, aus Sachgründen nicht zu rechtfertigenden Erschwerung der Rechtsverfolgung. Die Verwaltungsgerichte sind im Rahmen der ihnen obliegenden Auslegung des einfachen Verfahrensrechts in vertretbarer Weise zu dem Ergebnis gekommen, daß der Gesetzgeber in Art. 67 Abs. 3 BayStrWG ausschließlich eine öffentliche Bekanntmachung des Bestandsverzeichnisses angeordnet hat. Die in Art. 67 Abs. 3 Satz 4 BayStrWG ergänzend vorgeschriebene "Unterrichtung" der bekannten Beteiligten muß nicht als Zustellungsvorschrift angesehen werden. Die Annahme des Beschwerdeführers, daß mit der "Unterrichtung" der bekannten Beteiligten die Zustellung der sie betreffenden Eintragungsverfügung gemeint sei, ist keineswegs zwingend. Da im gesamten Art. 67 Abs. 3 BayStrWG immer nur vom Bestandsverzeichnis als Ganzem, nie aber von einer einzelnen Eintragungs-

19

verfügung die Rede ist, kann sich die in Absatz 3 Satz 4 vorgeschriebene Unterrichtung auch ausschließlich auf das in den vorangegangenen Sätzen beschriebene Auslegungs- und Einwendungsverfahren beziehen. Art. 67 Abs. 3 Satz 4 BayStrWG kann somit dahingehend verstanden werden, daß die bekannten Beteiligten lediglich über die Auslegung des Bestandsverzeichnisses und den Lauf der Einwendungsfrist zu "unterrichten" sind. Für dieses Verständnis als Hinweis- und Belehrungsvorschrift spricht auch der in Satz 3 angedrohte Einwendungsausschluß. Vor der damit verbundenen Präklusionsgefahr sollen die bekannten Beteiligten gewarnt werden.

Dieses verwaltungsgerichtliche Verständnis des Art. 67 Abs. 3 Satz 4 BayStrWG als besondere Belehrungsvorschrift führt auch nicht zu einer unzumutbaren, aus Sachgründen nicht zu rechtfertigenden Erschwerung des Rechtsschutzes. Dem Beschwerdeführer ist zwar einzuräumen, daß eine Auslegung des Art. 67 Abs. 3 Satz 4 BayStrWG als Zustellungsvorschrift ebenso denkbar und dem Rechtsschutzinteresse der betroffenen Grundeigentümer mehr entgegengekommen wäre. In diesem Fall könnte eine nur öffentlich bekanntgemachte Eintragung von den nicht persönlich unterrichteten bekannten Betroffenen unbefristet angefochten werden. Begreift man demgegenüber die Bestimmung des Art. 67 Abs. 3 Satz 4 BayStrWG als besondere Belehrungsvorschrift, gilt bei unterbliebener Unterrichtung gemäß § 58 Abs. 2 VwGO lediglich die verlängerte Rechtsbehelfsfrist von einem Jahr.

20

Diese Erschwerung der Rechtsverfolgung ist jedoch aus Sachgründen gerechtfertigt. Denn die Verwaltungsgerichte mußten bei der Ermittlung des objektiven Sinns der Vorschrift nicht nur das individuelle Rechtsschutzinteresse der Betroffenen, sondern auch das in Art. 67 Abs. 3 bis 5 BayStrWG zum Ausdruck kommende Allgemeininteresse an Rechtssicherheit berücksichtigen. Da sowohl das Prinzip der Rechtssicherheit als auch das Gebot effektiven Rechtsschutzes Verfassungsrang besitzen, waren beide Grundsätze miteinander abzuwägen und in Einklang zu bringen (vgl. BVerfGE 60, 253 <267>). Dabei konnten die Verwaltungsgerichte in besonderer Weise berücksichtigen, daß der Gesetzgeber mit der Anlegung der Straßenbestandsverzeichnisse eine umfassende Rechtsbereinigung herbeiführen wollte.

21

Vor Anlegung der Bestandsverzeichnisse wurden die öffentlichen Straßen und Wege im gemeindlichen Bereich häufig aufgrund altrechtlicher Dienstbarkeiten, Ersitzung und sogenannter unvordenklicher Verjährung genutzt. Das Bestehen und der Umfang dieser in den Grundbüchern nicht eingetragenen Rechte waren immer wieder Gegenstand rechtlicher Auseinandersetzungen zwischen Bürgern und Gemeinden. Durch die schriftliche Fixierung und Vereinheitlichung der Straßen- und Wegerechte sollten solche verwaltungs- und privatrechtlichen Streitigkeiten künftig vermieden und einheitliche Nutzungsstandards geschaffen werden (vgl. Verhandlungen des Bayerischen Landtags, III. Wahlperiode, Beilage 2832, S. 48 f.; BayVerfGHE 23, 192 <197>). Dieses Ziel der Rechtsbereinigung würde erheblich beeinträchtigt, wenn man auf die individuelle Unterrichtung abstellen würde und in einer größeren Zahl von Streitfällen auch Jahrzehnte nach Inkrafttreten des Straßen- und Wegegesetzes von 1958 das Vorliegen und den Umfang der vorher geltenden, nicht eingetra-

22

genen Altrechte prüfen müßte. Soweit die Verwaltungsgerichte bei der Auslegung des Art. 67 Abs. 3 Satz 4 BayStrWG dem Allgemeininteresse an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit höheres Gewicht beigemessen haben als dem Individualinteresse an einer zeitlich unbegrenzten Anfechtungsmöglichkeit, stellt dies eine sachlich gerechtfertigte Einschränkung der Rechtsverfolgung dar, die im Gesetz eine ausreichende Stütze findet.

3. Von einer weiteren Begründung wird nach § 93 d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 23

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 24

Papier

Grimm

Hömig

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
17. September 1999 - 1 BvR 1771/91**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 17. September 1999 - 1 BvR 1771/91 - Rn. (1 - 24), http://www.bverfg.de/e/rk19990917_1bvr177191.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1999:rk19990917.1bvr177191