



Vf. 8-IX-23

München, 7. Juni 2023

Volksbegehren „Radentscheid Bayern“ nicht zugelassen

Pressemitteilung

zur

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 7. Juni 2023

über die Vorlage des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens „Radentscheid Bayern“

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 7. Juni 2023 seine Entscheidung verkündet, dass die **gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht gegeben** sind. Das Volksbegehren ist auf den Erlass eines Bayerischen Radgesetzes (BayRadG-E) sowie die Änderung weiterer Rechtsvorschriften gerichtet und soll insbesondere der Förderung des Radverkehrs sowie der Stärkung des Umweltverbundes und des Fußverkehrs dienen. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration hat gemäß Art. 64 Landeswahlgesetz (LWG) die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt. Der Verfassungsgerichtshof hält das Volksbegehren für nicht zulassungsfähig, weil der **Gesetzentwurf in Teilen kompetenzwidrig** ist und eine teilweise Zulassung nicht in Betracht kommt. Das geplante Bayerische Radgesetz sieht in verschiedenen Vorschriften **straßenverkehrsrechtliche Regelungen** vor. Für diese fehlt dem Landesgesetzgeber aufgrund der Sperrwirkung des Bundesrechts, das insoweit im Straßen-

Entscheidungstext im Internet:

https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/bayverfgh/rechtsprechung/ausgewaehlte_entscheidungen.php

verkehrsgesetz (StVG) und der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) abschließende Regelungen trifft, nach Art. 72 Abs. 1 Grundgesetz (GG) die Gesetzgebungskompetenz. Das Volksbegehren kann auch nicht mit dem verbleibenden Inhalt zugelassen werden, da sein Anliegen **ohne die kompetenzwidrigen Vorschriften in einem grundlegenden Baustein substantiell entwertet** wäre. Daneben bedarf es weder einer Entscheidung darüber, ob das Volksbegehren gegen Art. 73 Bayerische Verfassung (BV), nach dem über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfindet, verstößt, noch über die hilfsweisen Beanstandungen des Staatsministeriums.

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens gegeben sind, das auf den Erlass eines Bayerischen Radgesetzes sowie die Änderung weiterer Rechtsvorschriften (u. a. des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes und der Bayerischen Bauordnung) gerichtet ist und insbesondere der Förderung des Radverkehrs sowie der Stärkung des Umweltverbundes und des Fußverkehrs dienen soll. Eine wesentliche Zielvorgabe des Volksbegehrensentwurfs ist, bis zum Jahr 2030 den Anteil des Radverkehrs am Verkehrsaufkommen in Bayern auf mindestens 25 % zu erhöhen. Dies soll insbesondere dadurch erreicht werden, dass bei der Planung und dem Neu-, Um- und Ausbau von Straßen der Fokus künftig auf den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes (Rad- und Fußverkehr sowie ÖPNV) liegen soll. Zur Stärkung der Fahrradmobilität sollen u. a. Radschnellverbindungen geschaffen und Einbahnstraßen grundsätzlich auch entgegen der Fahrtrichtung für den Radverkehr geöffnet werden sowie sichere Abstellmöglichkeiten für Fahrräder aller Art geschaffen und staatlich gefördert werden. Ein weiteres Ziel ist die Erhöhung der Verkehrssicherheit für den Rad- und Fußverkehr unter Verfolgung der „Vision Zero“. Für ihr Anliegen haben die Initiatoren des Volksbegehrens ca. 30.000 Unterschriften eingereicht, von denen knapp 29.000 gültig sind. Die erforderliche Anzahl von 25.000 gültigen Unterschriften wurde damit beigebracht. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration erachtet die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben und hat daher die Sache dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung gemäß Art. 64 LWG vorgelegt. Von dieser Entscheidung des Verfassungsge-

richtshofs hängt ab, ob das Volksbegehren bekannt zu machen ist und sich die Bürgerinnen und Bürger bei den Gemeinden in Listen für das Anliegen eintragen können.

II.

1. Das **Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration** hält das Volksbegehren für nicht zulässig.

Der Volksbegehrensentwurf sei mit Art. 73 BV, nach dem über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfindet, nicht vereinbar. Zudem fehle dem Landesgesetzgeber für einzelne Regelungen im geplanten Bayerischen Radgesetz die Gesetzgebungsbefugnis. Der Bund habe mit dem Erlass des Straßenverkehrsgesetzes und insbesondere der Straßenverkehrs-Ordnung von seiner Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Straßenverkehrs, der nach dem Grundgesetz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) zur konkurrierenden Gesetzgebung gehöre, erschöpfend Gebrauch gemacht. In einem solchen Fall entfalte das Bundesgesetz grundsätzlich Sperrwirkung für die Länder (Art. 72 Abs. 1 GG). Die im Volksbegehrensentwurf vorgesehenen Bestimmungen in Art. 3 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 bis 3, Art. 7 Abs. 1, Art. 10 Abs. 4 und 5 Satz 3, Art. 15 Abs. 2, Art. 16 Abs. 2 Satz 1, Art. 17 und 18 BayRadG-E seien ihrem Inhalt nach als straßenverkehrsrechtliche Vorschriften zu qualifizieren, für die die Länder aufgrund der insoweit abschließenden Bundesregelungen keine Befugnis zur Gesetzgebung hätten. Vor diesem Hintergrund könne dahingestellt bleiben, ob der Volksbegehrensentwurf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründung eines Volksbegehrens erfülle.

2. Die **Beauftragte des Volksbegehrens** beantragt, das Volksbegehren zuzulassen.

Den Beanstandungen des Staatsministeriums hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 73 BV tritt die Beauftragte in verschiedener Hinsicht entgegen. Im Hinblick auf die erforderliche Gesetzgebungskompetenz ist sie der Auffassung, dass diese dem Landesgesetzgeber für sämtliche Bestimmungen des Volksbegehrensentwurfs zukomme. Teilweise seien die beanstandeten Regelungen im geplanten Bayerischen Radgesetz nicht der bundesgesetzlich geregelten Materie des Straßenverkehrsrechts zuzurechnen, sondern etwa

straßenrechtlicher, verkehrsplanerischer oder städtebaulicher Natur. Im Übrigen seien sie von der Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG nicht umfasst oder betreffen nur den Vollzug des Straßenverkehrsrechts, der in die Länderkompetenz falle. Die hilfsweisen Beanstandungen des Ministeriums hinsichtlich der Begründung des Gesetzentwurfs seien ebenfalls unberechtigt.

3. Der **Bayerische Landtag** ist der Ansicht, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht vorliegen.

III.

Das Volksbegehren kann aus folgenden **wesentlichen Erwägungen** nicht zugelassen werden:

1. In ständiger Rechtsprechung überprüft der Verfassungsgerichtshof den Gesetzentwurf eines Volksbegehrens auch daraufhin, ob er mit Bundesrecht, insbesondere mit den Kompetenznormen des Grundgesetzes, vereinbar ist. Der Sinn dieser Überprüfung liegt darin, solche Volksbegehren zu vermeiden, bei denen von vornherein ohne jeden ernsthaften Zweifel davon auszugehen ist, dass das Gesetz nach einem erfolgreichen Volksentscheid wegen Verstoßes gegen Bundesrecht vom Bundesverfassungsgericht oder vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof – insoweit wegen Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung – für nichtig erklärt werden müsste.

Es ist dagegen nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, darüber zu befinden, ob die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Regelungen sachgerecht, zweckmäßig, angemessen und praktikabel sind. Für die Entscheidung ist daher insbesondere nicht maßgeblich, wie das angestrebte Bayerische Radgesetz rechtspolitisch zu bewerten ist.

2. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs sind jedenfalls die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Regelungen in Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Art. 7 Abs. 1 Satz 2, Art. 10 Abs. 4 und 5 Satz 3, Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 sowie Art. 18

BayRadG-E als straßenverkehrsrechtliche Regelungen mit Bundesrecht offensichtlich unvereinbar. Insoweit fehlt dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG die erforderliche Gesetzgebungskompetenz.

a) Die auf der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG beruhenden straßenverkehrsrechtlichen Regelungen des Bundes im Straßenverkehrsgesetz und in der Straßenverkehrs-Ordnung stellen weitgehend eine abschließende bundesrechtliche Regelung dar, die die Länder von der Gesetzgebung ausschließt.

(1) Der Begriff des Straßenverkehrsrechts ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom Begriff des Straßenrechts, das in die Zuständigkeit der Länder fällt, abzugrenzen. Das Straßenrecht dient der Bereitstellung der Straße oder des Weges für die in der Widmung festgelegte besondere Verkehrsfunktion; das Straßenverkehrsrecht regelt die (polizeilichen) Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer, um Gefahren abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. Durch die dem Landesrecht überantwortete Widmung wird lediglich bestimmt, welche Verkehrsarten als solche auf der jeweiligen Wegefläche zulässig sein sollen. Die Regelung der Ausübung des auf Grundlage der Widmung eröffneten Gemeingebrauchs ist hingegen ausschließlich Sache des Straßenverkehrsrechts, für das dem Bund die Gesetzgebung zukommt.

(2) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Hat er eine bestimmte Materie abschließend geregelt, hat die damit eintretende Sperrwirkung zur Folge, dass ein gleichwohl verabschiedetes Landesgesetz wegen fehlender Kompetenz nichtig ist, unabhängig davon, ob die landesrechtlichen Regelungen mit dem erschöpfenden Bundesrecht inhaltlich kollidieren oder dieses nur ergänzen, ohne ihm zu widersprechen. Das Grundgesetz weist den Ländern nicht die Aufgabe zu, kompetenzgemäß getroffene Entscheidungen des Bundesgesetzgebers „nachzubessern“.

(3) Der Verfassungsgerichtshof geht mit der ober- und höchstgerichtlichen Rechtsprechung sowie der ganz überwiegenden Auffassung in der Literatur davon aus, dass der Bundesgesetzgeber mit der insbesondere auf § 6 Abs. 1 StVG gestützten Straßenverkehrs-Ordnung für den hier betroffenen Bereich des fließenden und ruhenden Verkehrs auf den öffentlichen Straßen von seiner Gesetzgebungskompetenz für das Straßenverkehrsrecht grundsätzlich abschließend Gebrauch gemacht hat.

b) Jedenfalls die in Art. 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Art. 7 Abs. 1 Satz 2, Art. 10 Abs. 4 und 5 Satz 3, Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 sowie Art. 18 BayRadG-E vorgesehenen Bestimmungen unterfallen als straßenverkehrsrechtliche Regelungen der Sperrwirkung des Bundesrechts und sind deshalb verfassungsrechtlich unzulässig. Sie stellen nach ihrem Regelungsinhalt jeweils insgesamt oder teilweise straßenverkehrsrechtliche Regelungen dar und können auch nicht auf anderweitige Kompetenzzuweisungen des Grundgesetzes an die Länder gestützt werden.

(1) So regelt der vorgesehene Art. 5 BayRadG-E in den Sätzen 1 und 2, dass „in Anlehnung an § 1 der StVO“ der Verkehr im Freistaat Bayern durch ständige Vorsicht, gegenseitige Rücksichtnahme und Respekt aller Verkehrsteilnehmenden geprägt ist und hierbei der Schutz der „schwächeren Verkehrsteilnehmenden“ oberste Priorität hat. Die Regelung nimmt ausdrücklich Bezug auf den bundesrechtlichen § 1 StVO, der die grundlegenden Verhaltensanforderungen an die Verkehrsteilnehmer mit Blick auf die Sicherheit im Verkehr festlegt. Sie greift dortige Begrifflichkeiten auf und trifft insoweit – gerichtet an „alle Verkehrsteilnehmenden“ – eine tendenziell abweichende Regelung für den „Verkehr im Freistaat Bayern“. Es handelt sich auch nicht lediglich um einen allgemeinen Programmsatz. Die damit beabsichtigte „Nachbesserung“ der erschöpfenden bundesrechtlichen Regelung ist dem Landesgesetzgeber aufgrund der Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG verwehrt.

(2) Auch Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayRadG-E, nach dem vor Kindertagesstätten, -gärten, -krippen, -horten und Schulen „nach Maßgabe der StVO“ zu den An- und Abfahrtszeiten „verkehrsberuhigte Zonen“ eingeführt werden sollen, ist straßenverkehrsrechtlicher Natur.

Es ist davon auszugehen, dass er zumindest auch und wohl überwiegend darauf abzielt, in den Bereichen, in denen die Straßenverkehrs-Ordnung den Straßenverkehrsbehörden aus straßenverkehrsrechtlichen Gründen einen Ermessensspielraum zu Maßnahmen der Verkehrsberuhigung eröffnet, deren Ermessen zu lenken. Dies betrifft insbesondere die streckenbezogene Anordnungsmöglichkeit von Tempo 30 vor bestimmten verkehrssicherheitssensiblen Bereichen, unter anderem allgemeinbildenden Schulen, Kindergärten und Kindertagesstätten (§ 45 Abs. 9 Nr. 6 StVO). Die mit Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayRadG-E beabsichtigte pauschale Soll-Vorgabe weicht vom bundesrechtlichen Regelungskonzept ab, das für eine derartige Anordnung grundsätzlich auf eine Einzelfallprüfung verweist und auf etwaige nähere allgemeine Vorgaben für die Ermessensausübung in der Rechtsverordnung selbst verzichtet. Solche sind entsprechend der Intention des Verordnungsgebers vielmehr (nur) auf Ebene der bundesweit geltenden Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) festgelegt. Eine Befugnis, abweichend von diesem Konzept allgemeine ermessenslenkende Vorgaben für Bayern durch förmliches Gesetz zu regeln, besteht wegen der erschöpfenden bundesrechtlichen Regelung nicht. Sie lässt sich auch nicht aus der Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren gemäß Art. 84 Abs. 1 GG ableiten.

(3) Auch soweit die geplanten Vorschriften im Bayerischen Radgesetz lediglich eine Hinweis- oder Kennzeichnungspflicht vorsehen, wie Art. 10 Abs. 5 Satz 3 BayRadG-E (generelle Pflicht zu einem deutlichen Hinweis auf den Vorrang des Fußverkehrs bei möglicher Mitbenutzung von Gehwegen durch den Radverkehr) oder Art. 17 Abs. 2 Satz 2 BayRadG-E (generelle Pflicht zur Kennzeichnung für den Radverkehr passierbarer Sackgassen durch Beschilderung oder Markierung), steht dem die Sperrwirkung des Bundesrechts entgegen. Die Verkehrszeichen sind in der Straßenverkehrs-Ordnung ebenfalls abschließend geregelt. Insbesondere ist nach § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 StVO bei ihrer Anordnung restriktiv zu verfahren, wodurch einer ausufernden Beschilderung und der damit einhergehenden Unübersichtlichkeit entgegengewirkt werden soll.

(4) Für die beabsichtigten Regelungen in Art. 10 Abs. 4 BayRadG-E (Straßenverkehrsbehörden sollen innerorts bei erlaubten Höchstgeschwindigkeiten von mehr als 30 km/h ei-

nen Schutzstreifen für Fahrradfahrende errichten, wenn kein Radweg oder eine andere Radverkehrsanlage vorhanden ist), Art. 17 Abs. 1 BayRadG-E (grundsätzliche Freigabe von Einbahnstraßen für den Radverkehr in Gegenrichtung) und Art. 18 BayRadG-E (wegweisende Radwegebeschilderung im Freistaat Bayern hat nach der Beschilderung im Sinne der StVO zu erfolgen und ist verkehrsrechtlich anzuordnen) fehlt es aus vergleichbaren Erwägungen an der Kompetenz des Landesgesetzgebers.

3. Aus der fehlenden Gesetzgebungskompetenz für die genannten Vorschriften ergibt sich, dass das Volksbegehren insgesamt nicht zugelassen werden kann.

a) Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs kommt eine teilweise Zulassung eines Volksbegehrens nur ausnahmsweise in Betracht. Entscheidender Gesichtspunkt ist, dass dem Volksbegehren ein Gesetzentwurf zugrunde liegen muss, der vom Willen der Unterzeichner gedeckt ist., wobei auf deren objektivierten Willen abzustellen ist. Dieser ist dadurch zum Ausdruck gekommen, dass die Unterzeichner mit ihrer Unterschrift ihr Einverständnis damit erklärt haben, dieser Gesetzentwurf solle zum Gegenstand eines Volksgesetzgebungsverfahrens gemacht werden. Fällt dieser „gemeinsame Nenner“ für die Vereinigung von mindestens 25.000 Stimmberechtigten dadurch weg, dass ein Teil des ursprünglichen Gesetzentwurfs zu beanstanden ist, fehlt es an der übereinstimmenden Aufnahme gerade des verbleibenden Gesetzentwurfs in den gemeinsamen Willen der Unterzeichner. Deren ursprüngliche Erklärung deckt den verbleibenden Teil grundsätzlich nicht ab.

b) Ohne die kompetenzwidrigen Vorschriften im geplanten Bayerischen Radgesetz, das den zentralen Bestandteil des Gesetzentwurfs bildet, wäre das mit dem Volksbegehren im ursprünglichen Entwurf verfolgte Anliegen in einem grundlegenden Baustein substantiell entwertet. Die mit dem Bayerischen Radgesetz angestrebte ausgewogene Gesamtkonzeption wäre maßgeblich verändert, wenn die auf eine „Nachbesserung“ der Straßenverkehrs-Ordnung in verschiedenen Bereichen abzielenden Regelungen entfielen. Die verbleibenden Regelungen sind nicht vom „gemeinsamen Nenner“ gedeckt, den die

Stimmberechtigten mit ihrer Unterzeichnung des ursprünglichen Entwurfs zum Ausdruck gebracht haben. Der verbleibende Inhalt des Gesetzentwurfs ist daher nicht zulassungsfähig.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

