

## **Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofs vom 15. Juli 2026**

**- P.St. 2898 -**

1. Der Maßstab, anhand dessen der Staatsgerichtshof die Versagung der Zulassung eines Volksbegehrens überprüft, erstreckt sich auch auf die Einhaltung der Regelungen des Grundgesetzes über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 70 ff. GG.
2. Die Teilzulassung eines Volksbegehrens kommt nur ausnahmsweise in Betracht, wenn der verbleibende Gesetzentwurf von dem übereinstimmenden Willen der Unterzeichner zweifelsfrei noch getragen ist. Dies lässt sich objektivierbar nur bei gänzlich untergeordneten, abtrennbaren Aspekten oder offensichtlich redaktionellen Versehen annehmen

P.St. 2898



# **Staatsgerichtshof des Landes Hessen**

## **Urteil**

### **Im Namen des Volkes**

In dem Verfahren der Beschwerde nach § 4 Satz 2 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid

der Vertrauenspersonen des Volksbegehrens „Verkehrswende in Hessen“

1. (...),

2. (...),

3. (...),

- Beschwerdeführer -,

Verfahrensbevollmächtigte: (...),

gegen

die Hessische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden,

- Beschwerdegegnerin -,

an dem sich beteiligt hat:

die Landesanwaltschaft bei dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen,  
Luisenstraße 9-11, 65185 Wiesbaden,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen  
aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 15. April 2026  
durch seine Mitglieder

Präsident des Staatsgerichtshofs  
Präsident des Landessozialgerichts Dr. Wolf,

Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofs  
Universitätsprofessorin Dr. Dr. h.c. Sacksofsky,

Richterin am Bundesgerichtshof Dr. Dauber,

Universitätsprofessor Dr. Detterbeck,

Rechtsanwalt Fachinger,

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Gasper,

Richter am Oberlandesgericht Liebermann,

Vorsitzende Richterin am Bundesarbeitsgericht Rachor,

Präsident des Landgerichts Richter,

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Professor Wack,

Richterin am Landessozialgericht Dr. Wunder,

für Recht erkannt:

1. Die Beschwerde der Beschwerdeführer gegen den Beschluss der Landesregierung vom 28. September 2022 wird zurückgewiesen.
2. Gerichtskosten werden nicht erhoben. Auslagen werden nicht erstattet.

## Gliederung

|                                                                                              |                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| <b>A. Sachverhalt und Beteiligtenvorbringen</b>                                              | <b>Rn.<br/>1</b> |
| I.    Rechtliche Grundlage                                                                   | 1                |
| II.   Beschwerdeschrift vom 19. Oktober 2022                                                 | 12               |
| Antrag der Beschwerdeführer                                                                  | 15               |
| III.   Schriftsatz der Landesregierung vom 6. Februar 2023                                   | 16               |
| Antrag der Beschwerdegegnerin                                                                | 34               |
| IV.   Schriftsatz der Landesanwältin vom 25. Juli 2024                                       | 35               |
| V.    Schriftsatz der Beschwerdeführer vom 9. August 2024                                    | 44               |
| VI.   Schriftsatz der Landesregierung vom 16. Februar 2026                                   | 48               |
| <br><b>B. Entscheidungsgründe</b>                                                            | <br><b>49</b>    |
| I.    Zulässigkeit                                                                           | 50               |
| II.   Begründetheit                                                                          | 55               |
| 1.   Prüfungsgegenstand                                                                      | 57               |
| 2.   Formelle Voraussetzungen des Zulassungsantrags                                          | 59               |
| 3.   Materielle Voraussetzungen des Zulassungsantrags                                        | 60               |
| a.   Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs                           | 61               |
| b.   Verstoß von Teilen des Gesetzentwurfs gegen die<br>grundgesetzliche Kompetenzverteilung | 70               |
| c.   Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip der Hessischen Verfassung                         | 102              |
| 4.   Keine teilweise Zulassung des Volksbegehrens                                            | 103              |
| III.   Kosten                                                                                | 110              |

## Gründe:

### A.

<sup>1</sup> Die drei Vertrauenspersonen des Volksbegehrens „Verkehrswende in Hessen“ wenden sich mit ihrer Beschwerde vom 19. Oktober 2022 nach § 4 Satz 2 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid in der vom 12. November 2019 bis 27. Februar 2023 geltenden Fassung - VoBegG - (Gesetzesangaben zum VoBegG im Folgenden beziehen sich auf diese Fassung) gegen den die Zulassung des Volksbegehrens „Verkehrswende in Hessen“ versagenden Beschluss der Landesregierung vom 28. September 2022. Das Volksbegehren zielt auf den Erlass eines Gesetzes zur Umsetzung der Verkehrswende (Verkehrswendegesetz) in Hessen. Gemäß der Präambel des Gesetzentwurfs ist dessen Ziel die Förderung und Stärkung der Verkehrsträger des „Umweltverbundes“ sowie die Gewährleistung gleichwertiger Mobilitätsmöglichkeiten in Hessen. Zu diesem Zweck sollen der öffentliche Personennahverkehr sowie die Fuß- und Radverkehrsinfrastruktur unter den Gesichtspunkten der Attraktivität, Leistungsfähigkeit und Sicherheit erheblich ausgebaut werden.

### I.

<sup>2</sup> Ende August 2021 zeigten die Beschwerdeführer beim Landeswahlleiter die Sammlung von Unterschriften ab dem 1. September 2021 für das Volksbegehren „Verkehrswende in Hessen“ gemäß § 2 Abs. 2 VoBegG an. Am 28. August 2022 beantragten die Beschwerdeführer die Zulassung des Volksbegehrens, worüber der Landeswahlleiter die Beschwerdegegnerin und den Hessischen Landtag gemäß § 2 Abs. 4 VoBegG unterrichtete. Die Beschwerdeführer fügten dem Zulassungsantrag den Entwurf des begehrten Verkehrswendegesetzes - VWG-E - sowie 77.235 Unterstützungsunterschriften bei.

<sup>3</sup> Der Gesetzentwurf hat folgenden Wortlaut:

### ***Gesetz zur Umsetzung der Verkehrswende (Verkehrswendegesetz)***

#### ***Artikel 1 – Mobilitätsgesetz Hessen***

#### ***Präambel***

*Ziel des Gesetzes ist die Förderung und Stärkung der Verkehrsträger des Umweltverbunds sowie die Gewährleistung gleichwertiger Mobilitätsmöglichkeiten in Hessen. Die Mobilität in Hessen soll bis 2030 umwelt- und sozialverträglich, klimaneutral,*

*verkehrssicher und durchgängig barrierefrei gestaltet werden. Straßen und Verkehrsmittel sollen so sicher gestaltet werden, dass sich landesweit keine tödlichen Unfälle oder Unfälle mit schweren Personenschäden ereignen (Vision Zero). Allen Menschen in Hessen soll eine gerechte Teilhabe an Mobilitätsangeboten und Verkehrsinfrastruktur unabhängig von Wohnort, Alter, Geschlecht, Lebenssituation, Herkunft, persönlichen Mobilitätseinschränkungen oder individueller Verkehrsmittelverfügbarkeit gewährleistet werden. Umweltfreundliche Verkehrsträger werden verstärkt ausgebaut und gefördert, um die Aufenthalts- und Bewegungsqualität im öffentlichen Raum sowie die Lebensqualität für den Menschen merklich zu steigern. Der Anteil des Umweltverbunds am Modal Split soll bis 2030 landesweit auf 65 Prozent steigen. Zu diesem Zweck soll der öffentliche Personennahverkehr sowie die Fuß- und Radverkehrsinfrastruktur unter den Gesichtspunkten der Attraktivität, Leistungsfähigkeit und Sicherheit erheblich ausgebaut werden.*

## **Abschnitt 1: Allgemeines**

### **§ 1 Geltungsbereich**

*Dieses Gesetz gilt für alle öffentlichen Straßen im Sinne des Hessischen Straßengesetzes vom 8. Juni 2003 (GVBl. I S. 166) in der jeweils gültigen Fassung.*

### **§ 2 Begriffsbestimmungen**

*Im Sinne dieses Gesetzes bedeutet*

- 1. Rad-Hauptnetz die landesweite Verbindung von allen Oberzentren untereinander sowie der Mittelzentren mit ihrem nächsten Oberzentrum bis zu einer Entfernung von rund 30 km über definierte Hauptrouten, welche sich im Zielzustand durch direkte, sichere, komfortabel zu befahrene und durchgehend einheitlich beschilderte Radverkehrsverbindungen auszeichnet und durch regionale und lokale Netze für den Alltagsverkehr vervollständigt wird;*
- 2. Radschnellverbindungen Landesstraßen, die eine regionale oder überregionale Verbindungsfunktion erfüllen und für die eine der Verkehrsbedeutung entsprechende Verkehrsnachfrage gegeben oder zu erwarten ist; sie sollen untereinander oder mit anderen Radverkehrsverbindungen ein zusammenhängendes Netz bilden;*
- 3. Raddirektverbindungen Landesstraßen mit einer gegenüber Radschnellverbindungen geringeren Verkehrsnachfrage, die eine regionale oder überregionale Verbindungsfunktion erfüllen;*
- 4. Sicherheitsaudit die unabhängige Prüfung aller sicherheitsrelevanten Planungsunterlagen in jeder Planungsphase nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik, um Sicherheitsdefizite in der Planungsphase zu identifizieren;*
- 5. Umweltverbund die Verkehrsmittel Fußverkehr, Radverkehr, öffentlicher Personennahverkehr sowie Carsharing.*

### **§ 3 Förderung und Stärkung des Umweltverbunds**

- (1) Die Verkehrsmittel des Umweltverbunds sind gegenüber den Belangen des motorisierten Individualverkehrs von den Trägern der Straßenbaulast bei der*

*Straßenraumaufteilung und Straßenraumgestaltung zumindest gleichberechtigt zu berücksichtigen.*

*(2) Die Träger der Straßenbaulast führen jährlich Verkehrserhebungen des motorisierten Individualverkehrs durch. Sofern die Auswertung auf eine nicht ausreichende Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs zur Erreichung der Ziele des Gesetzes hinweist, werden Maßnahmen zur Stärkung des Umweltverbundes entsprechend angepasst.*

*(3) Die Träger der Straßenbaulast haben die Belange der Verkehrsmittel des Umweltverbunds bei der Schaltung von Lichtsignalanlagen gegenüber den Belangen des motorisierten Individualverkehrs zumindest gleichberechtigt zu berücksichtigen, soweit gesetzlich nicht anders geregelt.*

#### **§ 4 Öffentlichkeitsarbeit**

*Die fachlich zuständigen Ministerien sowie die Landkreise und Gemeinden werben öffentlichkeitswirksam für die verstärkte Nutzung der Verkehrsmittel des Umweltverbunds.*

### **Abschnitt 2 Verkehrssicherheit**

#### **§ 5 Grundsätze**

*(1) Die Träger der Straßenbaulast sollen Straßen in ihrer Baulast so sicher gestalten, dass sich landesweit keine tödlichen Unfälle oder Unfälle mit schweren Personenschäden ereignen.*

*(2) Bei der Analyse und Erfassung von Unfallursachen und Risikoschwerpunkten im Straßenverkehr haben die zuständigen Straßenbau-, Polizei- und Straßenverkehrsbehörden Fachkreise und Verbände zu beteiligen.*

#### **§ 6 Sicherheitsaudits**

*Von den Trägern der Straßenbaulast sind bei Neu-, Um- oder Ausbaumaßnahmen sowie anlassbezogen im Bestand Sicherheitsaudits insbesondere hinsichtlich des Rad- und Fußverkehrs durchzuführen.*

#### **§ 7 Sicherung auf Schulwegen**

*(1) Die Sicherung auf Schulwegen ist gemeinsame Aufgabe der Straßenverkehrs-, Polizei- und der allgemeinen Ordnungsbehörde. In der Ausführung ist sie Angelegenheit der Träger der Straßenbaulast. Schulaufsichtsbehörden, Schulträger, Schulen sowie Schüler- und Elternvertretung sind bei der Identifizierung von Maßnahmen der Sicherung von Schulwegen einzubeziehen.*

*(2) Die Schulleitung arbeitet zumindest für die Jahrgänge 1 bis 7 einen Schulwegplan aus und stimmt diesen mit der Straßenverkehrs-, Polizei und der allgemeinen Ordnungsbehörde ab. Schulwegpläne sind Darstellungen, in denen die sichersten Wege zur Schule empfohlen werden. Der Schulwegplan wird an für Eltern und Schülerinnen und Schülern zugänglichen Orten aufgehängt, im Internet veröffentlicht und regelmäßig aktualisiert.*

### **Abschnitt 3 Mobilitätsmanagement und vernetzte Daten**

#### **§ 8 Mobilitätsmanagement**

(1) Das für Verkehr zuständige Ministerium steuert Maßnahmen zur Verknüpfung verschiedener Verkehrsarten. Die Maßnahmen sind auf eine nachhaltige und zukunftsgerichtete Verkehrsgestaltung auszurichten und zu einer Gesamtstrategie zusammen zu führen (Mobilitätsmanagement).

(2) Die Landkreise und Gemeinden setzen landesweit und dauerhaft das Mobilitätsmanagement um. Sie erarbeiten hierzu Mobilitätskonzepte. Die Vernetzung der Verkehrsträger des Umweltverbundes wird in den Mobilitätskonzepten besonders berücksichtigt. Bestehende und neu aufgestellte Mobilitätskonzepte sind zumindest alle fünf Jahre fortzuschreiben. Das Land fördert die Umsetzung finanziell.

#### **§ 9 Schulisches Mobilitätsmanagement**

(1) Schulaufsichtsbehörden, Schulträger, Schulen, Landkreise und Gemeinden erarbeiten gemeinsam integrierte Schulmobilitätspläne mit Unterstützung des Fachzentrums Schulisches Mobilitätsmanagement des Landes. Diese umfassen insbesondere Unterrichtsinhalte, Öffentlichkeitsarbeit und Maßnahmen zur Veränderung des Mobilitätsverhaltens von Schülerinnen und Schülern hin zu seiner selbstständigen Mobilität sowie zu einer Umsetzung einer sicheren Infrastruktur im Schulumfeld. Jede Schule stellt hierfür mindestens einen Mobilitätsbeauftragten, der die Umsetzung begleitet. Schüler- und Elternvertretung werden bei der Ausarbeitung einbezogen.

(2) Die Landkreise und Gemeinden setzen das schulische Mobilitätsmanagement gemäß Absatz 1 um. Das Land fördert die Umsetzung finanziell.

#### **§ 10 Zählstellen**

(1) Die Träger der Straßenbaulast richten flächendeckend an Straßen in ihrer Baulast ausreichend mobile und feste Zählstellen für den Fuß- und Radverkehr ein. Das Land stellt den Landkreisen und Gemeinden Zählstellen zur Verfügung. Die erfassten Daten werden in regelmäßigen Abständen von der oberen Straßenbaubehörde zusammengeführt und von dem für Verkehr zuständigen Ministerium einmal jährlich ausgewertet.

(2) In die Auswertung fließen die von der oberen Straßenbaubehörde erhobenen Daten zum Kraftfahrzeugverkehr sowie die von den Verkehrsverbünden erhobenen Daten zum Öffentlichen Personennahverkehr ein. Ergibt die Auswertung eine den Zielen des Gesetzes nicht genügende Stärkung des Umweltverbundes, so hat das für Verkehr zuständige Ministerium Maßnahmen zu seiner Stärkung zu ergreifen.

#### **§ 11 Mobilitätsplattform**

Die gemäß § 10 erhobenen Daten werden öffentlich einsehbar in maschinenlesbarer, offen lizenzierter Form in einem Datenportal zur Verfügung gestellt. Die Daten dürfen von jedermann frei verwendet und weiterverwendet werden. Sie müssen für barrierefreie internetbasierte Anwendungen nutzbar sein. Das für Verkehr zuständige Ministerium betreibt das Datenportal.



## **Abschnitt 4 Fußverkehr**

### **§ 12 Grundsätze**

*Innerhalb von Ortslagen sollen Fußverkehrsnetze durchgängig und direkt geführt sein. Die Gehwege sollen ausreichend breit, sicher und durchgängig barrierefrei sein.*

### **§ 13 Strategischer Rahmenplan**

*(1) Das für Verkehr zuständige Ministerium stellt innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes einen strategischen Rahmenplan zur Förderung des landesweiten Fußverkehrs unter Beteiligung der Gemeinden und Landkreise sowie Vertreterinnen und Vertretern von Fachkreisen und Verbänden auf. Der Rahmenplan wird alle fünf Jahre fortgeschrieben.*

*(2) Die nach § 10 erhobenen Daten des Fußverkehrs werden bei der Erstellung des Rahmenplans einbezogen. Das Land fördert die Umsetzung der im strategischen Rahmenplan festgesetzten Maßnahmen in Gemeinden und Landkreisen finanziell.*

### **§ 14 Planung, Bau und Betrieb von Fußverkehrsanlagen**

*(1) Die technischen Regelwerke und Richtlinien für Fußverkehrsanlagen in ihrer jeweils gültigen Fassung sind für Planung, Entwurf und Betrieb von Fußverkehrsanlagen umzusetzen.*

*(2) Radverkehr und Fußverkehr sind innerhalb der Ortslagen möglichst getrennt zu führen. Eine Mitbenutzung von Gehwegen soll aus Gründen der Verkehrssicherheit grundsätzlich ausgeschlossen werden. Sofern aufgrund der örtlichen Gegebenheiten eine Mitbenutzung von Gehwegen durch den Radverkehr nicht ausgeschlossen werden kann, ist der Vorrang des Fußverkehrs auf für den Radverkehr freigegebenen Gehwegen durch geeignete Maßnahmen sicher zu stellen.*

### **§ 15 Förderung der Fußverkehrsinfrastruktur**

*Das Land stellt zur Finanzierung der Planung, Organisation, Ausgestaltung und Durchführung der Förderung des Fußverkehrs umfassende Personal- und Sachmittel zur Verfügung. Gemeinden und Landkreise werden vom Land insbesondere beim Aus- und Umbau, Erhalt und Sanierung sowie Ertüchtigung bestehender Fußverkehrsnetze in ihrer Baulast finanziell unterstützt.*

### **§ 16 Querungen**

*(1) Dem Fußverkehr ist ein komfortables, sicheres und barrierefreies Queren der Fahrbahn, insbesondere an Hauptverkehrsstraßen sowie an allen Knotenpunkten wie Einmündungen und Kreuzungen, zu ermöglichen. Fußgängerüberwege gelten als eine besonders geeignete Form der Querung.*

*(2) Lichtsignalanlagen sind so zu steuern, dass eine Querung insbesondere an Straßen mit zwei Fußgängerfurten, die durch eine Mittelinsel oder einen Fahrbahnteiler getrennt sind, innerhalb einer Grünphase möglich ist.*

*(3) An Straßen außerorts sind bei Bedarf Fußgängerquerungshilfen mit sicheren, beleuchteten Querungsanlagen zu schaffen. Die beleuchteten Querungsanlagen sind so*

einzurichten, dass sie sowohl von zu Fuß Gehenden, als auch von Radfahrenden genutzt werden können.

## **Abschnitt 5 Radverkehr**

### **§ 17 Planung, Bau und Betrieb von Radverkehrsanlagen**

(1) Die technischen Regelwerke, Richtlinien sowie landesweiten Qualitätsstandards und Musterlösungen für Radverkehrsanlagen in ihrer jeweils gültigen Fassung sind für Planung, Entwurf und Betrieb von Radverkehrsanlagen umzusetzen.

(2) Radverkehrsanlagen sollen möglichst so gestaltet sein, dass ein unzulässiges Befahren und Halten durch Kraftfahrzeuge unterbleibt.

(3) Außerhalb von Tempo-30-Zonen oder bei einem Kraftfahrzeugverkehrsaufkommen von mehr als 500 Fahrzeugen je Stunde ist der Radverkehr in der Regel möglichst getrennt vom Kraftfahrzeugverkehr zu führen. Die Belange des Fußverkehrs sind bei Querungen von separat geführten Radwegen zu berücksichtigen.

(4) Zur Stärkung des Radverkehrs sind Fahrradstraßen vermehrt auszuweisen.

(5) Lichtsignalanlagen sind für den Radverkehr so zu steuern, dass eine schnelle Grünschaltung ausgelöst werden kann (Grüne Welle).

### **§ 18 Förderung der Radverkehrsinfrastruktur**

Das Land stellt zur Finanzierung der Planung, Organisation, Ausgestaltung und Durchführung der Förderung des Radverkehrs umfassende Personal- und Sachmittel zur Verfügung. Gemeinden und Landkreise werden vom Land insbesondere beim Aus- und Umbau, Erhalt und Sanierung sowie Ertüchtigung bestehender regionaler Radverkehrsverbindungen in ihrer Baulast finanziell unterstützt.

### **§ 19 Rad-Hauptnetz**

(1) Das Rad-Hauptnetz wird vom Land planerisch stetig weiterentwickelt. Baumaßnahmen innerhalb des Rad-Hauptnetzes sind unter Leitung der obersten Straßenbaubehörde zwischen den Trägern der Straßenbaulast abzustimmen, zu gewichten und umzusetzen. Die Planungen der Gemeinden und Landkreise werden besonders berücksichtigt, sofern ein Bedarf für den Alltagsradverkehr festgestellt wurde. Das Land baut an Straßen in seiner Baulast entsprechend der getroffenen Gewichtung das Rad-Hauptnetz fortwährend aus.

(2) Die Radwegweisung ist nach den Hinweisen des für Verkehr zuständigen Ministeriums zur wegweisenden Beschilderung für den Radverkehr auszuführen. Sie wird vom Land geplant, hergestellt und unterhalten.

### **§ 20 Radschnell- und Raddirektverbindungen**

Radschnell- und Raddirektverbindungen sollen direkt und grundsätzlich getrennt vom Fußverkehr geführt werden. Sie sind mit hoher Oberflächenqualität und ausreichenden Breiten, die das Nebeneinander fahren und Überholen sowie das störungsfreie Begegnen ermöglichen, auszustatten. An Knotenpunkten sollen Radschnellverbindungen und Raddirektverbindungen vorwiegend bevorrechtigt sein und eine Fahrt mit möglichst geringen Verlustzeiten ermöglichen.

## **Artikel 2 – Änderungen des Hessischen Straßengesetzes**

*Das Hessische Straßengesetz in der Fassung vom 8. Juni 2003 (GVBl. I S. 166), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 28. Mai 2018 (GVBl. S. 198), wird wie folgt geändert:*

### **1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:**

*a) Die Angabe zu § 6 wird wie folgt gefasst:*

*„§ 6 Einziehung und Teileinziehung“*

*b) Die Angabe zu § 6a wird wie folgt gefasst:*

*„§ 6a Einziehung und Teileinziehung“*

### **2. § 3 wird wie folgt geändert:**

*Absatz 1 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:*

*„1. Landesstraßen; das sind*

*a) Straßen, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und vorwiegend einem über das Gebiet eines Kreises hinausgehenden Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind;*

*b) Radschnellverbindungen, die eine regionale oder überregionale Verbindungsfunktion erfüllen und für die eine der Verkehrsbedeutung entsprechende Verkehrsnachfrage gegeben oder zu erwarten ist; sie sollen untereinander oder mit anderen Radverkehrsverbindungen ein zusammenhängendes Netz bilden;*

*c) Raddirektverbindungen mit einer gegenüber Radschnellverbindungen geringeren Verkehrsnachfrage, die eine regionale oder überregionale Verbindungsfunktion erfüllen.*

*Die Bestimmung der Radschnellverbindungen und Raddirektverbindungen des Landes nimmt das für Straßenwesen zuständige Ministerium vor.“*

### **3. § 4 wird wie folgt geändert:**

*Dem Absatz 1 wird der folgende Satz angefügt:*

*„Es können insbesondere Nutzungen nicht verkehrlicher Art sowie die Freihaltung von Flächen von verkehrlicher Nutzung bestimmt werden.“*

### **4. § 5 wird wie folgt geändert:**

*Dem Absatz 1 werden die folgenden Sätze angefügt:*

*„Die Verkehrsbedeutung einer öffentlichen Straße ist unabhängig von einer Änderung nach Satz 1 alle fünf Jahre zu überprüfen. Sofern eine Umstufung zur Vermeidung und Verringerung von Verkehr erforderlich scheint, hat diese zu erfolgen.“*

### **5. § 6 wird wie folgt geändert:**

*a) In der Überschrift wird nach der Angabe „Einziehung“ die Angabe „und Teileinziehung“ eingefügt.*

b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

*„Eine öffentliche Straße kann eingezogen werden, wenn kein Verkehrsbedürfnis mehr besteht oder das Wohl der Allgemeinheit es insbesondere zur Vermeidung und Verringerung von Verkehr oder von Belastungen durch Verkehr erfordert. Die Teileinziehung einer Straße ist zulässig, wenn nachträglich Beschränkungen auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke, Benutzerkreise oder Benutzungszeiten aus überwiegenden Gründen des Wohls der Allgemeinheit festgelegt werden sollen. Von der Möglichkeit der Teileinziehung soll insbesondere dann Gebrauch gemacht werden, wenn zur Realisierung von Maßnahmen der Verkehrslenkung und Verkehrsberuhigung bestimmte Verkehrsarten auf Dauer von dem durch die Widmung der Verkehrsfläche festgelegten verkehrsüblichen Gemeingebrauch ausgeschlossen werden sollen. Für die Einziehung und Teileinziehung von Gemeindestraßen ist die Gemeinde, von Landes- und Kreisstraßen die oberste Straßenbaubehörde, im Übrigen die Straßenaufsichtsbehörde zuständig. Soweit dieses Gesetz sich auf Einziehungen bezieht, findet es auf Teileinziehungen entsprechend Anwendung.“*

#### **6. § 9 wird wie folgt geändert:**

*In Absatz 1 Satz 2 werden die Wörter „möglichst weitreichende“ durch das Wort „durchgängige“ ersetzt.*

#### **7. § 23 wird wie folgt geändert:**

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

*„(1) Außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrt dürfen*

*1. Hochbauten jeder Art*

*a) längs der Landesstraßen und Kreisstraßen in einer Entfernung bis zu 20 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten für den Kraftfahrzeugverkehr bestimmten Fahrbahn,*

*b) längs der Radschnell- und Raddirektverbindungen in einer Entfernung bis zu 5m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn,*

*2. bauliche Anlagen jeglicher Art, die über Zufahrten an Landesstraßen oder Kreisstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen werden sollen*

*nicht errichtet werden. Dies gilt für Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs entsprechend.“*

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

*„(2) Im Übrigen bedürfen Baugenehmigungen oder nach anderen Vorschriften notwendige Genehmigungen der Zustimmung der Straßenbaubehörde, wenn*

*1. bauliche Anlagen*

*a) längs der Landesstraßen oder Kreisstraßen außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten in einer Entfernung bis zu 40 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen,*

*b) längs der Radschnell- und Raddirektverbindungen außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten in einer Entfernung bis zu 10 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten für den Kraftfahrzeugverkehr bestimmten Fahrbahn, errichtet, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen,*

*2. bauliche Anlagen auf Grundstücken, die außerhalb der zur Erschließung der anliegenden Grundstücke bestimmten Teile der Ortsdurchfahrten über Zufahrten an Landesstraßen oder Kreisstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind, erheblich geändert oder anders genutzt werden sollen.*

*Die Zustimmungsbedürftigkeit nach Satz 1 gilt entsprechend für bauliche Anlagen, die anzeigebedürftig sind. Weitergehende bundes- oder landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.“*

### **8. § 41 wird wie folgt geändert:**

*a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:*

*„(1) Das Land ist Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen. Den Landkreisen und Kommunen sowie den Zweckverbänden können durch Vereinbarung mit dem Land die Planung und der Bau der Radschnell- und Raddirektverbindungen übertragen werden. Die Rechte und Pflichten des Landes als Träger der Straßenbaulast bleiben unberührt.“*

*b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:*

*Die folgenden Sätze werden angefügt:*

*„Den Landkreisen kann durch Vereinbarung mit den Gemeinden die Verwaltung und Unterhaltung einschließlich des Um- und Ausbaus von in Ortslagen gelegenen Radverkehrsverbindungen übertragen werden. Die Rechte und Pflichten der Gemeinden als Träger der Straßenbaulast bleiben unberührt.“*

### **Artikel 3 – Änderungen des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen**

*Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen vom 1. Dezember 2005 (GVBl. I S. 786), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573), wird wie folgt geändert:*

#### **1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:**

*a) In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 3 folgende Angabe eingefügt:*

*„§ 3a Umstieg auf alternative Antriebsformen und Elektrifizierung von Schienenstrecken“*

*b) In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 4 folgende Angabe eingefügt:*

*„§ 4a Hessentakt“*

*c) In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 5 folgende Angabe eingefügt:*

*„§ 5a Landesfahrgastbeirat“*

## **2. § 3 wird wie folgt geändert:**

„(1) Der öffentliche Personennahverkehr ist Teil des Gesamtverkehrssystems und trägt dazu bei, die Mobilitätsnachfrage zu befriedigen. Ziel ist es, den öffentlichen Personennahverkehr als wichtige Komponente zur Bewältigung des Gesamtverkehrsaufkommens zu stärken und eine Verdopplung der Fahrgastzahlen bis 2030 herbeizuführen. Das Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs ist daher vorausschauend, nutzerorientiert, attraktiv, leistungsfähig und effizient zu gestalten.

(2) Das Land strebt zu diesem Zweck die Erweiterung der Kapazitäten an überlasteten Schienekorridoren und Streckenerweiterungen zur Beschleunigung von Trassen an. Es unterstützt den Wiederaufbau des Schienennetzes, insbesondere durch die Reaktivierung von stillgelegten Bahnstrecken, sofern die Aufgabenträger die Finanzierung der betrieblichen Ausgaben der jeweiligen Strecken sicherstellen.“

## **3. Nach § 3 wird folgender § 3a eingefügt:**

„(1) Die Leistungserbringung im öffentlichen Personennahverkehr soll über geeignete Anforderungen und Maßnahmen bei Planung und Bau von Infrastruktur sowie Beschaffung und Ausgestaltung von Fahrzeugen schrittweise bis spätestens 2030 auf einen vollständigen Betrieb mit alternativen Antrieben beziehungsweise nicht fossilen Antriebsenergien umgestellt werden.

(2) Das Land strebt bis 2030 eine weitgehende Elektrifizierung von Schienenstrecken an.“

## **4. § 4 wird wie folgt geändert:**

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Eine im öffentlichen Verkehrsinteresse ausreichende Verkehrsbedienung ist als Aufgabe der Daseinsvorsorge nach dem Stand und der Entwicklung der Mobilitätsnachfrage entsprechend den regionalen und örtlichen Gegebenheiten zu gestalten. Der öffentliche Personennahverkehr soll im ländlichen Raum erheblich ausgebaut werden. Eine flächendeckende stündliche Bedienung zwischen 05:00 Uhr und 23:00 Uhr bei kurzen Reisezeiten, Direktverbindungen, Anschluss- und Übergangssicherheit soll gewährleistet werden. Die jeweils nächstgelegenen Mittel- und Oberzentren sollen durch höchstens einen einzigen Umstieg der öffentlichen Nahverkehrsmittel unter Wahrung der Anschlusssicherheit erreicht werden können. Entsprechend der Mobilitätsnachfrage ist die Nachfrage durch flexible Bedienungsformen im Sinne des § 2 Absatz 1 Satz 1 in Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehren zu verdichten.“

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Die Anbindung im ländlichen Raum soll durch an den tatsächlichen Bedürfnissen orientierte Bedienformen wie Anrufbusse sichergestellt werden. Die Anrufbusse sollen barrierefrei sein und insbesondere die Mitnahme von Hilfsmitteln für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen und Fahrrädern jederzeit ermöglichen. Das Bedienangebot ist in die Fahrgastinformationssysteme, Tarife und den Vertrieb der Verkehrsverbünde einzubinden. Das Land fördert den Ausbau des Anrufbussystems finanziell.“

c) Dem Absatz 5 wird folgender Satz angefügt:

*„Das Land setzt sich im Einvernehmen mit den Aufgabenträgern und Verkehrsverbünden für die Einführung eines deutlich ermäßigten Beförderungstarifs zur Nutzung des gesamten öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen ein.“*

*d) Folgende Absätze 7 und 8 werden angefügt:*

*„(7) Die kostenlose Mitnahme von Fahrrädern im öffentlichen Personennahverkehr soll grundsätzlich ermöglicht werden.*

*(8) Die Haltestellen des Öffentlichen Personennahverkehrs sind so auszugestalten, dass sie sich mit anderen Verkehrsmitteln des Umweltverbundes bezüglich Auffindbarkeit, Zugänglichkeit, Nutzbarkeit, Beschilderung, Fahrgastinformation und direkten Wegen ergänzen und eine ungehinderte An- und Abfahrt ermöglichen. Haltestellen und Stationen sollen zudem gut einsehbar und beleuchtet sein und über witterungsgeschützte Warte- und Sitzmöglichkeiten sowie Abstellmöglichkeiten für Fahrräder verfügen.“*

#### **5. Nach § 4 wird folgender § 4a eingefügt:**

*„(1) Die Vernetzung der Verkehrsmittel und Verkehrsverbindungen ist insbesondere durch integrale Taktfahrpläne zu verbessern. Das für den öffentlichen Personennahverkehr zuständige Ministerium erstellt zu diesem Zweck in Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern sowie Verkehrsverbünden innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes ein Konzept zu der Einführung eines mittel- und langfristig ausgelegten Hessentaktes. Der Hessentakt soll Vorgaben für einen integralen Taktfahrplan enthalten und den Schienenpersonennahverkehr nachhaltig verbessern.*

*(2) Die Umsetzung des Hessentakts soll langfristig zu Reisezeitverkürzungen insbesondere auf Nord-Süd-Achsen wie der Main-Weser-Bahn sowie der Schaffung von Direktverbindungen zwischen Oberzentren führen. Zu diesem Zweck werden bauliche, fahrzeugtechnische und organisatorische Verbesserungen umgesetzt. Unter baulichen Verbesserungen sind insbesondere der Aus-, Um- und Neubau von Strecken, deren Begradigung, die Schaffung neuer Ausweichgleise sowie die elektronische Verbesserung an Stellwerken und Strecken zu verstehen. Fahrzeugtechnische Verbesserungen sind insbesondere solche elektronischer Art, stärkere Motoren, eine höhere Anzahl von Türen sowie Anpassungen des Fahrzeugbodens zur Beschleunigung des Ein- und Ausstiegs.*

*(3) Der Schienenpersonennahverkehr ist so zu planen, dass auf der Basis eines grundsätzlich am Bedarf orientierten Integralen Taktfahrplans landesweit vergleichbare Bedienungsstandards erreicht werden. Unter besonderer Berücksichtigung der verschiedenen verkehrlichen Bedürfnisse soll ein vergleichbares Fahrplanangebot in den Verdichtungsräumen und im ländlichen Raum erreicht werden.*

*(4) Der Hessentakt ist alle fünf Jahre nach Maßgabe von Absatz 1 fortzuschreiben.“*

#### **6. Nach § 5 wird folgender § 5a eingefügt:**

*„Die Aufgabenträger sollen sich bei der Wahrnehmung der Aufgaben zur Wahrung der Fahrgastinteressen von einem bei dem für den öffentlichen Personennahverkehr zuständigen Ministerium eingerichteten Landesfahrgastbeirat unterstützen lassen. Ihm soll insbesondere angehören je ein Vertreter oder eine Vertreterin der landesweit zuständigen Fahrgastverbände, der Interessenvertretung von Behinderten und anderen*

*Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung, der betroffenen Fachgewerkschaften und der Fachverbände der Verkehrtreibenden sowie des Städte- und Gemeindebunds. Das Nähere regeln Verwaltungsvorschriften.“*

#### **Artikel 4 – Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung**

*Das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. August 2018 (GVBl. S. 374), wird wie folgt geändert:*

*§ 14 wird wie folgt geändert:*

*Dem Absatz 6 wird folgender Absatz 7 angefügt:*

*„Die Gefahrenabwehrbehörden und die Polizei dürfen im öffentlichen Verkehrsraum zur Verhütung der Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen nach Maßgabe des Satzes 2 Bildaufzeichnungen offen anfertigen und damit auf einer festgelegten Wegstrecke die Durchschnittsgeschwindigkeit eines Kraftfahrzeugs ermitteln (Abschnittskontrolle). Die Bildaufzeichnungen dürfen nur das Kraftfahrzeugkennzeichen, das Kraftfahrzeug und seine Fahrtrichtung sowie Zeit und Ort erfassen; es ist technisch sicherzustellen, dass Insassen nicht zu sehen sind oder sichtbar gemacht werden können. Bei Kraftfahrzeugen, bei denen nach Feststellung der Durchschnittsgeschwindigkeit keine Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit vorliegt, sind die nach Satz 2 erhobenen Daten sofort automatisch zu löschen. Die Abschnittskontrolle ist kenntlich zu machen.“*

#### **Artikel 5 – Inkrafttreten**

*Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.*

- 4 Mit Schreiben vom 2. September 2022 teilte der Landeswahlleiter den Beschwerdeführern, der Beschwerdegegnerin und dem Landtag mit, dass die nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VoBegG erforderliche Anzahl gültiger Unterschriften eingereicht worden sei.
- 5 Die Beschwerdegegnerin stimmte mit Beschluss vom 28. September 2022 einer Kabinettsvorlage des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen vom 22. September 2022 zu und lehnte damit den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ab. Es bestünden durchgreifende Bedenken gegen den Gesetzentwurf hinsichtlich der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Landes sowie des dem Rechtsstaatsprinzip innewohnenden Bestimmtheitsgebots. Mit einzelnen Regelungen des Art. 1 VWG-E (§§ 3 Abs. 3, 14 Abs. 2 Satz 2, 16 Abs. 2, 17 Abs. 4 und 5 sowie § 20 Satz 3) werde in die vom Bund abschließend geregelte Sachmaterie Straßenver-



kehrsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 des Grundgesetzes - GG -) eingegriffen. Weiter verstoße die in Art. 3 Nr. 3 VWG-E vorgesehene Einfügung des § 3a Abs. 2 in das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen - ÖPNVG - gegen die ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz aus Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG für den Betrieb der Schienenwege bei Eisenbahnen des Bundes. Von den Vorschriften des Art. 1 VWG-E verstießen § 12 Satz 2 („Gehwege ausreichend breit“) und § 16 Abs. 1 („komfortables Queren“) gegen das Bestimmtheitsgebot. § 5 Abs. 1 des Art. 1 VWG-E („Sicherstellen eines Null-Unfallrisikos im Straßenverkehr“) sowie die begehrte Änderung in § 9 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 des Hessischen Straßengesetzes - HStrG - durch Art. 2 Nr. 6 VWG-E seien auf etwas Unmögliches gerichtet. Die begehrte Ergänzung in § 4 Abs. 1 HStrG durch Art. 2 Nr. 3 VWG-E verstoße gegen das Gebot der Widerspruchsfreiheit. Das Volksbegehren sei insgesamt als unzulässig einzustufen, weil die Möglichkeit einer Änderung nach Einreichung nicht bestehe.

<sup>6</sup> Dieser die Zulassung versagende Beschluss wurde den Beschwerdeführern jeweils am 5. Oktober 2022 auf Veranlassung des Landeswahlleiters zugestellt.

<sup>7</sup> Die damaligen Regierungsfractionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legten unter dem 7. Februar 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Nahmobilität in Hessen vor, unter anderem mit folgender einleitender Formulierung:

„Das vorliegende Nahmobilitätsgesetz macht einen weiteren entschlossenen Schritt, um emissionsarme Mobilität voranzutreiben. Das Ziel des Gesetzes ist, diese Angebote im Bereich der Nahmobilität so attraktiv zu gestalten, dass sich die Hessinnen und Hessen in Zukunft immer selbstverständlicher für emissionsarme Mobilität entscheiden. Das vorliegende Gesetz knüpft an alle Regelungen in Hessen, die sich mit diesem Bereich des Verkehrswesens beschäftigen, an. Wichtige untergesetzliche Regelungen werden mit diesem Gesetz auf eine gesetzliche Ebene gehoben, um damit ihre besondere Bedeutung für die Umsetzung nachhaltiger Mobilität zu unterstreichen. Die Förderung der Nahmobilität, insbesondere die Unterstützung von Kommunen, wird jetzt im Gesetz verankert. Damit wird die Grundlage für den weiteren systematischen Ausbau eines landesweiten Radwegenetzes geschaffen.

Außerdem wird mit dem Gesetz ein weiterer Baustein für mehr Sicherheit im Straßenverkehr geschaffen. Mit dem neuen § 14b des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird für die Ordnungsbehörden und die Polizei eine Rechtsgrundlage

für die Überwachung der Geschwindigkeit von Kraftfahrzeugen mittels Abschnittskontrollen eingeführt. Die hieraus resultierende erhöhte Regeltreue von Kraftfahrzeugführerinnen und -führern stärkt die Verkehrssicherheit und kommt dabei maßgeblich den schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern zugute.“

- LT-Drs. 20/10513, S. 1 -

- 8 Der Landtag nahm diesen Gesetzentwurf unter Berücksichtigung eines Änderungsantrags auf die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen in zweiter Lesung am 27. Juni 2023 an und erhob ihn damit zum Gesetz.

- Vgl. Plenarprotokoll 20/136, S. 11183, 11223 ff., LT-Drs. 20/11176 und LT-Drs. 20/11192 -

- 9 Das beschlossene Gesetz (GVBl. Nr. 21 vom 10.07.2023, S. 426 ff.) enthält als Artikel 1 das Hessische Nahmobilitätsgesetz - NahMobG -, als Artikel 2 Änderungen des HStrG, als Artikel 3 eine Änderung des Mobilitätsfördergesetzes, als Artikel 4 eine Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und als Artikel 5 eine Regelung zu dessen Inkrafttreten.

- 10 In beiden Lesungen des Gesetzentwurfs wurde auch die Bedeutung des Volksbegehrens „Verkehrswende in Hessen“ diskutiert.

- Vgl. Plenarprotokoll 20/128, S. 10425, 10505 ff. und Plenarprotokoll 20/136, S. 11224 f., 11227 ff. -

- 11 Die damalige Fraktion der SPD hatte zuvor unter dem 23. Mai 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Verkehrswende in Hessen eingebracht, der mit wenigen Änderungen dem Entwurf des Volksbegehrens entsprach. In zweiter Lesung wurde der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion am 19. September 2023 auf die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen hin abgelehnt.

- Vgl. LT-Drs. 20/11132; LT-Drs. 20/11535 und Plenarprotokoll 20/142, S. 11762, 11790 ff. -

## II.

- <sup>12</sup> Die Beschwerdeführer haben am 19. Oktober 2022 beim Landeswahlleiter per Fax gegen den die Zulassung des Volksbegehrens „Verkehrswende in Hessen“ versagenden Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 28. September 2022 Beschwerde eingelegt.
- <sup>13</sup> Zur Begründung führen sie an, dass in die Sachmaterie Straßenverkehrsrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG nicht eingegriffen werde, weil das Straßenverkehrsrecht als sachlich begrenztes Ordnungsrecht allein der Abwehr von Gefahren, Behinderungen und Belästigungen diene, die mit der Straßennutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden seien. Zielsetzung des Verkehrswendegesetzes sei dagegen die Förderung einer nachhaltigen umwelt- und klimafreundlichen Mobilität. Damit könne die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG nicht berührt sein, zumal Kompetenztitel wegen des Rechts der Gesetzgebung der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG) nicht ausgedehnt interpretiert werden dürften. Es werde auch nicht in die ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz für den Betrieb der Schienenwege bei Eisenbahnen des Bundes aus Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG eingegriffen, weil sich der neu einzufügende § 3a Abs. 2 ÖPNVG nur auf den Schienenpersonennahverkehr beziehe.
- <sup>14</sup> Die Vorschriften der § 12 Satz 2 des Art. 1 VWG-E („Gehwege ausreichend breit“) und § 16 Abs. 1 des Art. 1 VWG-E („komfortables Queren“) seien auch nicht zu unbestimmt, weil erkennbar die zugehörigen technischen Regelwerke und Richtlinien heranzuziehen seien und die Begriffe „ausreichend“ und „komfortabel“ in zahlreichen Rechtsvorschriften verwendet würden. Es sei ohne Belang, dass die Beschwerdegegnerin die Umsetzung von § 5 Abs. 1 des Art. 1 VWG-E (Sicherstellen eines Null-Unfallrisikos im Straßenverkehr) sowie die Änderung in § 9 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 HStrG als subjektiv unmöglich empfinde, wobei § 5 Abs. 1 des Art. 1 VWG-E bewusst als „soll“-Regelung ausgestaltet sei und es sich bei § 9 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 HStrG um eine Zielsetzung handele. Ein Verstoß gegen die Widerspruchsfreiheit durch die geplante Ergänzung von § 4 Abs. 1 HStrG (Art. 2 Nr. 3 VWG-E) sei nicht erkennbar.
- <sup>15</sup> Die Beschwerdeführer beantragen,
- den die Zulassung des Volksbegehrens „Verkehrswende in Hessen“ versagenden Beschluss der hessischen Landesregierung nach § 4 Satz 2 VoBegG vom

28. September 2022 aufzuheben und das Volksbegehren „Verkehrswende in Hessen“ gemäß dem Antrag vom 28. August 2022 zuzulassen.

### III.

- <sup>16</sup> Die Beschwerdegegnerin hat mit Schriftsatz vom 6. Februar 2023 Stellung genommen. Sie hält die Beschwerde für unbegründet, weil der von der Initiative „Verkehrswende in Hessen“ vorgelegte Gesetzentwurf nicht den Bestimmungen der Verfassung im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG entspreche. Zu diesen Bestimmungen zählten nicht nur die in der Hessischen Verfassung enthaltenen, sondern auch Vorschriften des Grundgesetzes – jedenfalls die Vorschriften über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder gemäß Art. 70 ff. GG.
- <sup>17</sup> 1. Die Bestimmungen der §§ 3 Abs. 3, 14 Abs. 2 Satz 2, 16 Abs. 2, 17 Abs. 4 und 5 sowie 20 Satz 3 des Art. 1 VWG-E seien nicht von der Gesetzgebungskompetenz des Landes gedeckt, weil sie sämtlich den Straßenverkehr beträfen, für welchen Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zuweise und von der der Bundesgesetzgeber durch Erlass des Straßenverkehrsgesetzes - StVG - abschließend Gebrauch gemacht habe. Zur notwendigen Abgrenzung des Straßenverkehrsrechts von dem Straßenrecht, für das das Grundgesetz den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zuweise, habe das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 9. Oktober 1984 (BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 - 2 BvL 10/82 -, BVerfGE 67, 299 [321 ff.] = juris, Rn. 66 ff.) unter anderem ausgeführt, dass der Gemeingebrauch zum Wegerecht gehöre und die Ausübung des Gemeingebrauchs dagegen zum Verkehrsrecht.
- <sup>18</sup> § 3 Abs. 3 in Art. 1 VWG-E betreffe die Schaltung von Lichtzeichenanlagen, die nach §§ 37 Abs. 1 und 2, 43 Abs. 1 Satz 3 der Straßenverkehrsordnung - StVO - zur Steuerung des Straßenverkehrs eingesetzt würden, und behandle damit nicht die Widmung einer Straße, sondern die Nutzung bereits gewidmeter Straßen.
- <sup>19</sup> § 14 Abs. 2 Satz 2 in Art. 1 VWG-E, wonach die Mitbenutzung von Gehwegen durch den Radverkehr „aus Gründen der Verkehrssicherheit“ grundsätzlich ausgeschlossen werden solle, ziele auf „Probleme, die sich aus der ‚massenhaften‘ oder gefährlichen Ausübung“ der durch die ursprüngliche Widmung grundsätzlich zugelassenen Verkehrsarten ergäben, also aus der „Ausübung des Gemeingebrauchs“.

- 20 Auch § 16 Abs. 2 des Art. 1 VWG-E beziehe sich auf die Schaltung von Lichtzeichenanlagen und sei mithin straßenverkehrsrechtlicher Natur.
- 21 § 17 Abs. 4 des Art. 1 VWG-E gebe vor, zur Stärkung des Radverkehrs vermehrt Fahrradstraßen nach Zeichen 244.1 in Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO auszuweisen, und solle den Radverkehr erleichtern, damit der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs dienen und sei deshalb dem Straßenverkehrsrecht zuzuordnen.
- 22 Gemäß § 17 Abs. 5 des Art. 1 VWG-E seien Lichtsignalanlagen für den Radverkehr so zu steuern, dass eine schnelle Grünschaltung ausgelöst werden könne (Grüne Welle). Diese die Schaltung von Lichtzeichenanlagen betreffende Regelung gehöre folglich zum Straßenverkehrsrecht.
- 23 Da nach § 20 Satz 3 des Art. 1 VWG-E Radschnell- und Raddirektverbindungen an Knotenpunkten „vorwiegend bevorrechtigt“ sein sollten, betreffe die Vorschrift das Miteinander unterschiedlicher Verkehrsarten auf öffentlichen Straßen und damit einen Aspekt des Straßenverkehrsrechts.
- 24 Der Einordnung der fraglichen Regelungen zum Straßenverkehrsrecht stehe auch nicht die Zielsetzung des Verkehrswendegesetzes entgegen.
- 25 2. Der Bund habe von der Gesetzgebungskompetenz jedenfalls hinsichtlich der Regelungsgegenstände, auf die sich die §§ 3 Abs. 3, 14 Abs. 2 Satz 2, 16 Abs. 2, 17 Abs. 4 und 5 sowie 20 Satz 3 des Art. 1 VWG-E bezögen und welche allesamt das Verhalten im fließenden Verkehr und dessen Lenkung durch Verkehrszeichen vorsähen, durch Erlass des Straßenverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 und der maßgeblich auf § 6 StVG gestützten Straßenverkehrsordnung abschließend Gebrauch gemacht.
- 26 3. Auch die in Art. 3 Nr. 3 VWG-E vorgesehene Einführung von § 3a Abs. 2 ÖPNVG (im Folgenden: § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E), wonach das Land bis 2030 eine weitgehende Elektrifizierung von Schienenstrecken anstrebe, sei mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht vereinbar, weil die Vorschrift in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG eingreife. Die Vorschrift beziehe sich nicht nur auf den Schienenpersonennahverkehr, sondern zumindest auch auf bundeseigene Schieneninfrastruktur.

- 27 4. Außerdem verstoße der Gesetzentwurf in Teilen gegen das der Hessischen Verfassung immanente Rechtsstaatsprinzip. Dieses verlange, dass Normen hinreichend bestimmt gefasst sowie widerspruchsfrei seien und von den Adressaten nichts Unmögliches forderten.
- 28 Weder aus dem Wortlaut von § 12 Satz 2 des Art. 1 VWG-E noch aus dem Regelungszusammenhang erschließe sich, welche Breite Gehwege haben müssten und welche Beschaffenheit nötig sei, damit sie „sicher“ seien.
- 29 Auch § 16 Abs. 1 Satz 1 des Art. 1 VWG-E – insbesondere mit Blick auf ein „komfortables“ und „sicheres“ Queren – sei nicht hinreichend bestimmt. Weder der Wortlaut der Vorschrift noch ihr Regelungszusammenhang erlaubten eine nähere Eingrenzung der Begriffe. Zudem sei unklar, an wen sich die Vorschrift richte und mit welchen Maßnahmen der gesetzlich geforderte Komfort und die Sicherheit sichergestellt werden sollten.
- 30 § 5 Abs. 1 des Art. 1 VWG-E fordere rechtlich und objektiv Unmögliches. Die Vorschrift verlange allein von den Trägern der Straßenbaulast und ausschließlich mit den in § 9 HStrG vorgesehenen baulichen Maßnahmen, dafür zu sorgen, „dass sich landesweit keine tödlichen Unfälle oder Unfälle mit schweren Personenschäden ereignen“. Zugleich seien schwere Unfälle schon allein der menschlichen Fehlbarkeit wegen niemals gänzlich auszuschließen.
- 31 Den Baulastträgern würde auch Unmögliches abverlangt, soweit durch Art. 2 Nr. 6 in § 9 Abs. 1 Satz 2 HStrG die Wörter „möglichst weitreichende“ durch das Wort „durchgängige“ ersetzt werden sollten. Ob eine Straße barrierefrei sei, hänge auch von den individuellen Verhältnissen ihrer jeweiligen Nutzer ab. Beispielsweise könnten gängige Bauarbeiten auf Gehwegen oder an Kreuzungen oder nicht veränderbare örtliche Gegebenheiten bei Bestandsstraßen dem Ziel der durchgängigen Barrierefreiheit entgegenstehen.
- 32 Der nach Art. 2 Nr. 3 VWG-E neu in § 4 Abs. 1 HStrG einzufügende Satz 4 (im Folgenden: § 4 Abs. 1 Satz 4 HStrG-E) formuliere einen nicht auflösbaren Widerspruch. Denn eine Widmung öffentlicher Straßen für „nicht verkehrliche“ Nutzungsarten und erst recht eine gänzliche „Freihaltung (...) von verkehrlicher Nutzung“ sei von der Widmung gerade nicht gedeckt. Eine Nutzung jenseits des Gemeingebrauchs nach § 14 Satz 1

HStrG müsse als „Sondernutzung“ gemäß § 16 Abs. 1 HStrG von der Straßenbaubehörde im Einzelfall gestattet werden.

33 5. Eine teilweise Zulassung des Volksbegehrens sei nicht möglich gewesen. Zunächst könne der Antrag nicht dahin verstanden werden, dass die Initiatoren des Volksbegehrens und deren Unterstützer hilfsweise eine solche Teilzulassung begehrt hätten. Bereits der Gesetzeswortlaut kenne lediglich eine Stattgabe des Antrags (§ 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG) oder aber dessen Versagung (§ 4 Satz 2 VoBegG). Auch Sinn und Zweck des Volksbegehrens nach Art. 124 Hessische Verfassung - HV - und seiner Ausgestaltung in Teil I des VoBegG sprächen gegen die Möglichkeit einer teilweisen Zulassung. Die Unterstützung durch die persönlichen und handschriftlichen Unterschriften nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VoBegG beziehe sich ausdrücklich „auf den Gesetzentwurf der Initiatoren“, der in „dieser Form“ zunächst Gegenstand eines Volksbegehrens und sodann gegebenenfalls der parlamentarischen Beschlussfassung werden solle (unter Bezugnahme auf § 15 VoBegG). Diesem erklärten Willen laufe es zuwider, wenn die Landesregierung das Volksbegehren auf jene Vorschriften des Gesetzentwurfs beschränken könnte, die sie für verfassungskonform halte, zumal der jeweilige Gesetzentwurf aus Sicht seiner Unterstützer ein in sich stimmiges und abgeschlossenes Regelwerk sei. Der Gesetzentwurf sei auch nicht in Anlehnung an den Rechtsgedanken des § 139 des Bürgerlichen Gesetzbuchs - BGB - in der Weise teilbar, dass er ohne die monierten Vorschriften einen selbständigen, in sich geschlossenen Inhalt aufweise, der ohne Zweifel „auch in dieser Form“ von den Unterzeichnern unterstützt worden wäre. Vielmehr fänden sich die verfassungswidrigen Vorschriften an verschiedenen, über den gesamten Gesetzentwurf verteilten Stellen. Systematisch spreche gegen eine teilweise Zulassung, dass sich das Volksbegehren nach § 5 Abs. 4 VoBegG erledige, wenn der Landtag ein Gesetz beschließe, „mit dem der Gesetzentwurf nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1“ – nicht eine von der Landesregierung abgewandelte Fassung – „unverändert übernommen wird“.

34 Die Beschwerdegegnerin beantragt,

die Beschwerde gegen den Beschluss der Landesregierung vom 28. September 2022 zurückzuweisen.

## IV.

- 35 Die Landesanwältin hat mit Schriftsatz vom 25. Juli 2024 Stellung genommen. Sie hält die Beschwerde für zulässig, aber unbegründet. Die Beschwerdegegnerin habe den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens im Ergebnis zu Recht nach § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG abgelehnt, weil der vorgelegte Entwurf eines Verkehrswendegesetzes in maßgeblichen Teilen nicht der Hessischen Verfassung entspreche.
- 36 Zwar stelle nach der ständigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für ihn Bundesverfassungsrecht ebenso wie sonstiges Bundesrecht grundsätzlich keinen tauglichen Prüfungsmaßstab dar. Jedoch sei bei einem Verfahren zum Volksbegehren von einem Sonderfall auszugehen, weshalb jedenfalls in derartigen Verfahren die Überprüfung der Gesetzgebungskompetenzen einzubeziehen sei. Zur Abstimmung zu stellende Gesetzentwürfe dürften sich nicht auf ein Rechtsgebiet beziehen, das nach den Bestimmungen des Grundgesetzes nicht zur gesetzgeberischen Zuständigkeit des Landes gehöre.
- 37 Es treffe nicht zu, dass sich im Regelfall eine Aufspaltung des Gesetzentwurfs durch eine nur teilweise Zulassung verbiete. Es sei zwar richtig, dass dem subjektiven Willen der Unterstützer eines Volksbegehrens besonders Rechnung zu tragen sei. Das Verfahren unterscheide sich aber grundsätzlich stark vom parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, bei dem den Abgeordneten eine Reihe von Einflussmöglichkeiten offenstehe. Daraus könne jedoch nicht geschlossen werden, dass die Unterstützer einen Gesetzentwurf nur dann unterstützen wollten, wenn er vollständig und in allen Einzelteilen umgesetzt werde. Jedenfalls in den Fällen, in denen nur einzelne klar abgrenzbare Teile des Entwurfs als nicht mit der Verfassung in Einklang stehend anzusehen seien, könne man nicht den Schluss einer Ablehnung des Volksbegehrens insgesamt ziehen. Der vorgelegte Entwurf sei jedoch in mehr als nur einzelnen klar abtrennbaren Teilen nicht mit der Verfassung zu vereinbaren.
- 38 Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG obliege dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Regelungen für den Straßenverkehr. Die Zuweisung an den Bundesgesetzgeber werde im Wesentlichen als abschließend angesehen. Abzugrenzen hiervon sei die Landesgesetzgebungskompetenz für das Straßen- und Wegerecht. Grundsätzlich handele es sich beim Straßenverkehrsrecht und dem Straßen- und Wegerecht um zwei klar ge-



trennte Gesetzgebungsbereiche. Obwohl die unzureichende Berücksichtigung anderer Ziele, insbesondere des Umwelt- und Klimaschutzes, kritisch gesehen werde und kürzlich eine entsprechende Novellierung des StVG verabschiedet worden sei, entschieden nicht die Präambel und die angestrebte Zielsetzung eines Gesetzentwurfs darüber, welche Gesetzgebungskompetenz einschlägig sei, sondern jede Einzelregelung des VWG-E müsse auf einer einschlägigen Kompetenzgrundlage beruhen.

39 Bei einem nicht unerheblichen Teil der Regelungen in Art. 1 VWG-E fehle es an der erforderlichen Landeskompetenz. Dies gelte für die in §§ 3 Abs. 3, 16 und 17 Abs. 5 des Art. 1 VWG-E vorgesehenen Regelungen zur Steuerung von Lichtsignalanlagen und zu Querungsmöglichkeiten von Fußgängern, insbesondere durch Fußgängerüberwege, die jeweils dem Straßenverkehrsrecht zuzuordnen seien. Soweit § 17 Abs. 4 des Art. 1 VWG-E festlege, dass zur Stärkung des Radverkehrs vermehrt Fahrradstraßen auszuweisen seien, sei ein Eingriff in Bundeskompetenzen dagegen nicht ersichtlich. Die Regelung könne vielmehr als Vorgabe verstanden werden, die Möglichkeiten des Straßenverkehrsrechts zur Einrichtung von Fahrradstraßen „vermehrt“ zu nutzen, wie es im Entwurf heiße. Soweit mit § 20 des Art. 1 VWG-E allerdings gefordert werde, dass Radschnell- und Raddirektverbindungen vorwiegend bevorrechtigt sein sollten, um möglichst geringe Verlustzeiten zu ermöglichen, handele es sich wiederum um eine Materie des bundesrechtlichen Straßenverkehrsrechts. Bedenken begegne auch die Regelung zur Trennung von Rad- und Fußverkehr aus Gründen der Verkehrssicherheit.

40 Für die in Art. 3 Nr. 3 VWG-E enthaltene Änderung des ÖPNVG, wonach das Land bis 2030 eine weitgehende Elektrifizierung von Schienenstrecken anstrebe, fehle wegen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG eine Kompetenz des Landes.

41 Außerdem wahre § 12 des Art. 1 VWG-E, soweit darin festgelegt werde, dass innerhalb von Ortslagen Fußverkehrsnetze durchgängig und direkt geführt und die Gehwege ausreichend breit, sicher und durchgängig barrierefrei sein sollten, nicht das zulässige Maß des in der Hessischen Verfassung als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips enthaltenen Bestimmtheitsgebots. Die Regelung bestehe aus mehreren unbestimmten Rechtsbegriffen, für die gängige Definitionen nicht angegeben würden und auch sonst nicht ersichtlich seien.

- 42 Die Regelung in § 5 des Art. 1 VWG-E schreibe wörtlich genommen Unmögliches vor und sei damit nicht geeignet, den gewünschten Zweck zu erreichen. Selbst wenn man das „sollen“ als Einschränkung der Erreichung der Zielsetzung verstehe, werde so – unzutreffend – suggeriert, dass Unfälle nur der Bauweise der Straßen geschuldet seien. Dies gelte auch für die in Art. 2 Nr. 6 VWG-E vorgesehene Änderung von § 9 Abs. 1 Satz 2 HStrG, weil es nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten nicht immer möglich sein dürfte, eine durchgängige Barrierefreiheit überhaupt nur anzustreben.
- 43 Fraglich sei schließlich, ob die durch Art. 2 Nr. 3 VWG-E geregelte Anfügung eines Satzes an § 4 Abs. 1 HStrG dem aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitbaren Gebot der Widerspruchsfreiheit genüge. Werde eine Straße für den öffentlichen Verkehr gewidmet, so komme kein Ausschluss verkehrlicher Nutzung in Betracht.

## V.

- 44 Die Beschwerdeführer haben mit anwaltlichem Schriftsatz vom 9. August 2024 zu dem Schriftsatz der Beschwerdegegnerin vom 6. Februar 2023 Stellung genommen.
- 45 Der auf Bundesverfassungsrecht erweiterte Prüfungsmaßstab führe nicht dazu, dass ein Verstoß gegen Gesetzgebungskompetenzen vorliege. Das VWG-E lasse sich wegen seines auf der Förderung von Umwelt- und Klimaschutz liegenden Schwerpunkts nicht dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG „Straßenverkehr“, sondern allenfalls dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG „Luftreinhaltung“, von welchem der Bund nicht abschließend Gebrauch gemacht habe, zuordnen. Auch fielen Teile des Umweltschutzes in die Abweichungskompetenz der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG. Außerdem stelle die Regelung des § 3 Abs. 3 in Art. 1 VWG-E eindeutig klar, dass diese nur greifen solle, „soweit gesetzlich nicht anders geregelt“. Allein der Bezug zu der Begrifflichkeit „Verkehrssicherheit“ mache § 14 Abs. 2 Satz 2 in Art. 1 VWG-E nicht zu einer straßenverkehrsrechtlichen Regelung, zumal auch § 3 Abs. 2 und § 15 des NahMobG auf die Verkehrssicherheit verwiesen. Eine ähnliche Regelung zu § 16 Abs. 2 in Art. 1 VWG-E (Querungen) finde sich auch in § 13 Abs. 2 des Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen - FaNaG NRW -. Allein, dass der Begriff „Fahrradstraße“ in § 17 Abs. 4 des Art. 1 VWG-E verwendet werde, mache die Regelung noch nicht zu einer straßenverkehrsrechtlichen, zumal die Straßenverkehrsordnung nicht den Begriff der „Ausweisung“ kenne.

46 Die begehrte Einfügung des § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E nach Art. 3 Nr. 3 VWG-E (Elektrifizierung von Schienenstrecken) habe schon keinen Regelungscharakter und sei rein programmatischer Natur. Daher könne sie schon gar nicht in die gemäß Art. 87e Abs. 4 GG übernommene Gewährleistungsgarantie des Bundes eingreifen.

47 Eine teilweise Zulassung würde dem erklärten Willen sowohl der Beschwerdeführer als auch der Unterstützer entsprechen. In Anlehnung an die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze über die Teilnichtigkeit von Normen folge aus der Nichtigkeit einzelner Vorschriften die Nichtigkeit der ganzen Regelung erst dann, wenn die übrigen Bestimmungen keine selbständige Bedeutung hätten sowie wenn die Gesamterregung bei Herausnahme des unzulässigen Teils ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verlöre. Im Zweifel sei zugunsten des verbleibenden Teils des Volksbegehrens zu entscheiden.

## **VI.**

48 Mit Schriftsatz vom 16. Februar 2026 hat die Landesregierung auf das Inkrafttreten des Nahmobilitätsgesetzes am 11. Juli 2023 hingewiesen. Es verfolge ein ähnliches Anliegen wie das VWG-E, dessen Erlass die Beschwerdeführer begehren.

## **B.**

49 Die Beschwerde ist zulässig, aber unbegründet.

## **I.**

50 Die Beschwerde ist zulässig.

51 Die Beschwerde ist statthaft. Gegen den die Zulassung des Volksbegehrens versagenden Beschluss der Landesregierung vom 28. September 2022 ist gemäß § 4 Satz 2 VoBegG, §§ 15 Nr. 6, 48 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG - das Recht der Beschwerde zum Staatsgerichtshof eröffnet.

52 Die Beschwerdeführer sind als Vertrauenspersonen des Volksbegehrens nach § 4 Satz 2 VoBegG, § 48 Abs. 1 StGHG antragsberechtigt. Der Antrag richtet sich gegen die Landesregierung gemäß § 48 Abs. 3 StGHG.

53 Die Beschwerde ist mit Eingang beim Landeswahlleiter am 19. Oktober 2022 form- und fristgerecht gemäß § 4 Satz 3 VoBegG in Verbindung mit §§ 25 Abs. 1 StGHG, 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 BGB eingelegt worden. Die Beschwerde nach § 4 Satz 2 VoBegG unterliegt keinen besonderen Begründungsanforderungen.

54 Das Rechtsschutzbedürfnis der Beschwerdeführer ist nicht durch den Erlass des Gesetzes zur Stärkung der Nahmobilität vom 28. Juni 2023 (GVBl. Nr. 21 vom 10. Juli 2023, S. 426 ff.) ganz oder teilweise entfallen. Auch wenn das Nahmobilitätsgesetz einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens wörtlich oder sinngemäß aufgreift, stimmt es mit diesem nicht vollständig überein. Aus Art. 124 HV und den Vorschriften der §§ 5 Abs. 4 Halbs. 1, 15 Abs. 2 Satz 1, 16 Abs. 1 Satz 1 VoBegG folgt, dass der (Verfassungs-)Gesetzgeber ein Interesse der Unterstützer eines Volksbegehrens erst dann als nicht mehr gegeben erachtet, wenn der angestrebte Gesetzentwurf „unverändert“ in Gesetzeskraft erwachsen ist.

## II.

55 Die Beschwerde ist unbegründet.

56 Die Landesregierung hat den formell ordnungsgemäß gestellten Zulassungsantrag im Ergebnis zu Recht abgelehnt, da mehrere Vorschriften des Gesetzentwurfs nicht den Bestimmungen der Verfassung im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG entsprechen. Jedenfalls die Bestimmungen der §§ 3 Abs. 3 und 14 Abs. 2 Satz 2 des Art. 1 VWG-E sowie § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E des Art. 3 Nr. 3 VWG-E verstoßen evident gegen die im Rahmen des § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG zu prüfende Kompetenzordnung des Grundgesetzes nach Art. 70 ff., 87e Abs. 4 GG. Dies führt dazu, dass der Gesetzentwurf insoweit nicht den Bestimmungen der Verfassung entspricht und das Volksbegehren insgesamt nicht zulassungsfähig ist. Eine teilweise Zulassung des Volksbegehrens ist nicht möglich.

57 1. Prüfungsgegenstand des Staatsgerichtshofs im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nach § 4 Satz 2 VoBegG ist die formelle und materielle Ordnungsmäßigkeit des Zulassungsantrags. Der Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs entspricht dabei dem Prüfungsauftrag der Landesregierung aus § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG über die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit des Zulassungsantrags.

- Hierzu StGH, Beschluss vom 15.01.1982 - P.St. 947 -, StAnz 1982, S. 240 [244] = juris, Rn. 91 ff.; *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 48, Rn. 6 ff.; *Schonebohm*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 2, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 124 Erl. V.4.b) -

58 Maßgeblich ist daher auch für den Staatsgerichtshof nach § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG, ob der Zulassungsantrag die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 VoBegG erfüllt und den Bestimmungen der Verfassung im Sinne dieser Vorschriften entspricht.

59 2. Der Zulassungsantrag der Beschwerdeführer vom 28. August 2022 wahrt die formellen Anforderungen gemäß §§ 3 Abs. 3 Satz 2, 2 Abs. 1 VoBegG.

60 3. Das Volksbegehren entspricht jedoch nicht den Bestimmungen der Verfassung gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG. Zu diesen zählen auch die Regelungen über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 70 ff. GG.

61 a. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs gehören zwar Vorschriften des Grundgesetzes sowie des einfachen Bundesrechts grundsätzlich nicht zu seinem Prüfungsmaßstab. Die Gültigkeit hessischen Landesrechts misst der Staatsgerichtshof grundsätzlich nur an der hessischen Landesverfassung. Die Verfassungsräume des Bundes und der Länder stehen selbständig nebeneinander. Prüfungsmaßstab für das Bundesverfassungsgericht ist Bundesverfassungsrecht, für den Staatsgerichtshof das hessische Verfassungsrecht.

- Für Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (§§ 39 f. StGHG) StGH, Beschluss vom 26.04.2023 - P.St. 2895 -, StAnz S. 954 [957] = juris, Rn. 64 f. m.w.N.; Urteil vom 11.06.2008 - P.St. 2133 -, StAnz, S. 1960 [1982] = juris, Rn. 302; für Grundrechtsklagen (§ 43 Abs. 1 StGHG) StGH, Beschluss vom 09.11.1962 - P.St. 364 -, juris, Rn. 6, Beschluss vom 11.07.1990 - P.St. 1089 -, StAnz S. 1563 [1564] = juris, Rn. 18 m.w.N., Beschluss vom 12.02.2014 - P.St. 2406 -, StAnz 2014, 268 [270] = juris, Rn. 33; Urteil vom 10.05.2017 - P.St. 2545 -, StAnz S. 562 [564] = juris, Rn. 34 f. m.w.N.; für kommunale Grundrechtsklagen (§ 46 StGHG) StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1713 -, StAnz. 2004, 2097 [2112 f.] = juris, Rn. 295 ff. m.w.N.; Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1714 -, StAnz. 2004, 2113 [2126] = juris, Rn. 225 m.w.N.; Urteil vom 12.10.2022 - P.St. 2793 -, StAnz S. 1348 [1355] = juris, Rn. 179 f; insgesamt zum Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs *Falk*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK Verfassung Hessen, Art. 131 Rn. 4 ff. m.w.N. (7. Ed., Stand: 01.03.2026); *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 39 Rn. 33 m.w.N., § 42 Rn. 22; zum Verhältnis der Verfassungsräume auch

BVerfG, Beschluss vom 07.05.2001 - 2 BvK 1/00 -, BVerfGE 103, 332 [345, 350 ff.] = juris, Rn. 48, 63 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 16.07.2020 - Vf. 32-IX-20 -, juris, Rn. 77 -

62 Anders liegt der Fall jedoch im Beschwerdeverfahren nach § 4 Satz 2 VoBegG. Der Prüfungsmaßstab, anhand dessen die Landesregierung über die Zulassung des Volksbegehrens entscheidet, erstreckt sich auch auf die Einhaltung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung.

- StGH, Beschluss vom 15.01.1982 - P.St. 947 -, StAnz 1982, S. 240 [244 f.] = juris, Rn. 94 f., 98 m.w.N.; diese Entscheidung insoweit bestätigend BVerfG, Beschluss vom 24.03.1982 - 2 BvH 1/82 -, BVerfGE 60, 175 [206 f.] = juris, Rn. 114; *Schonebohm*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 2, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 124 Erl. III.2. und Erl. V.4.c); *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 48, Rn. 10; für den Prüfungsmaßstab des BayVerfGH im Zulassungsverfahren eines Volksbegehrens u.a. BayVerfGH, Entscheidung vom 16.07.2020 - Vf. 32-IX-20 -, juris, Rn. 43 m.w.N.; Entscheidung vom 07.06.2023 - Vf. 8-IX-23 -, juris, Rn. 60 m.w.N.; für den Prüfungsmaßstab des Schl.-Holst. LVerfG zur Zulässigkeit einer Volksinitiative Schl.-Holst. LVerfG, Urteil vom 06.12.2019 - LVerfG 2/18 -, juris, Rn. 63 ff.; a.A. *Schmidt*, NVwZ 1982, S. 181 ff.; *Rozek*, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1993, S. 119 ff. -

63 Sinn eines vorgeschalteten Verfahrens der Prüfung der Zulässigkeit eines Volksbegehrens ist es zu verhindern, dass verfassungswidrige Gesetzentwürfe dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Könnten Institutionen eine Entscheidung des Volkes, des Souveräns in der Demokratie, nachträglich aus kompetenziellen Gründen verwerfen, hätte dies erhebliche politische und institutionelle Kosten: Das Vertrauen in die Demokratie und das politische System insgesamt könnte Schaden nehmen. Da diese Gefahr gleichermaßen bei einer nachträglichen Verwerfung aus bundes- wie aus landesverfassungsrechtlichen Gründen besteht, erstreckt sich die Prüfung im vorgelagerten Verfahren der Zulassung eines Volksbegehrens auf die Vereinbarkeit mit beiden verfassungsrechtlichen Bindungen, denen die Landesgesetzgebung im Bundesstaat unterliegt.

64 Dieser Gedanke kommt bereits in der Gesetzesbegründung zur Einführung von § 3 VoBegG im Jahr 1950 zum Ausdruck:

*„Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit ist nicht nur auf die Verfassung des Landes Hessen, sondern auch auf das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland abzustellen. Die Zulassung wäre deshalb auch zu versagen, wenn der Gesetzentwurf ein Rechtsgebiet beträfe, das nach den Bestimmungen des Grundgesetzes nicht zur gesetzgeberischen Zuständigkeit der Länder gehört.“*

- Vorlage der Landesregierung vom 10. Februar 1950, LT-Drs. 1. Wahlperiode, Abt. I Nr. 1419, S. 1909 [1916]; *Schonebohm*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 2, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 124 Erl. V.3.c); *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 48, Rn. 10 -

<sup>65</sup> Der Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs im Beschwerdeverfahren nach § 4 Satz 2 VoBegG korrespondiert mit diesem Prüfungsmaßstab der Landesregierung bei der Prüfung, ob der Gesetzentwurf den „Bestimmungen der Verfassung“ nach § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG entspricht. Würde sich der Staatsgerichtshof – anders als die Landesregierung – auf die Prüfung der Einhaltung der Hessischen Verfassung beschränken, könnte dies zu dem nicht hinnehmbaren Ergebnis führen, dass die Versagungsentscheidung der Landesregierung aus Gründen der fehlenden Vereinbarkeit mit den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes in diesem Fall ohne Kontrolle durch den Staatsgerichtshof bliebe. Dies würde den Sinn des Verfahrens nach § 4 Satz 2 VoBegG konterkarieren.

<sup>66</sup> Der Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs im Beschwerdeverfahren nach § 4 Satz 2 VoBegG umfasst damit im Gleichlauf mit dem Prüfungsmaßstab der Landesregierung bei der Prüfung, ob der Gesetzentwurf den „Bestimmungen der Verfassung“ nach § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG entspricht, auch die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

<sup>67</sup> Der Staatsgerichtshof hat zudem nicht die Möglichkeit, nach Art. 100 Abs. 1 GG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs eines Volksbegehrens mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes einzuholen, da es sich bei diesem noch nicht um ein verkündetes und in Kraft getretenes Gesetz handelt.

- StGH, Beschluss vom 15.01.1982 - P.St. 947 -, StAnz 1982, S. 240 [245] = juris, Rn. 96 m.w.N.; *Schonebohm*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 2, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 124 Erl. V.4.b) m.w.N.; *Roewer*, NVwZ 1983, S. 145 m.w.N.; ebenso zu Art. 100 Abs. 1 GG HambVerfG, Urteil vom 08.12.2023 - 4/22 -, juris, Rn. 111 m.w.N. -

- 68 Auch rechtsökonomische Gründe sprechen dafür, dass die Kontrolle der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs eines Volksbegehrens mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in das Verfahren über die Beschwerde an den Staatsgerichtshof gemäß § 4 Satz 2 VoBegG vorverlagert ist.
- 69 Die Befugnis des Staatsgerichtshofs, im Verfahren nach § 4 Satz 2 VoBegG auch Regelungen des Grundgesetzes heranzuziehen, wird im Übrigen durch Art. 100 Abs. 3 GG bestätigt, weil diese Vorschrift voraussetzt, dass auch die Auslegung des Grundgesetzes Gegenstand der Rechtsfindung des Verfassungsgerichts eines Landes sein kann.
- So BVerfG, Beschluss vom 24.03.1982 - 2 BvH 1/82 -, BVerfGE 60, 175 [206 f.] = juris, Rn. 114; Beschluss vom 07.05.2001 - 2 BvK 1/00 -, BVerfGE 103, 332 [355 ff.] = juris Rn. 76 ff.; vgl. hierzu auch *Schonebohm*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 2, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 124 Erl. V.4.b); HambVerfG, Urteil vom 08.12.2023 - 4/22 -, juris, Rn. 111 m.w.N. -
- 70 b. Ob die Prüfung der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs eines Volksbegehrens mit der Kompetenzordnung der Art. 70 ff. GG durch den Staatsgerichtshof unter Berücksichtigung der hohen landesverfassungsrechtlichen Bedeutung von Volksbegehren auf eine Evidenzkontrolle beschränkt ist mit der Folge, dass im Zweifel zugunsten der Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden wäre, kann vorliegend dahinstehen.
- Diese Frage für die Volksgesetzgebung in Bayern bejahend BayVerfGH, Entscheidung vom 16.07.2020 - Vf. 32-IX-20 -, juris, Rn. 43; Entscheidung vom 07.06.2023 - Vf. 8-IX-23 -, juris, Rn. 60; zustimmend *Kaiser*, Die Überprüfung von Volksbegehren am Maßstab des Bundesrechts, NVwZ 2020, S. 207 [209]; für eine nicht auf einen Evidenzmaßstab reduzierte Prüfungskompetenz HambVerfG, Urteil vom 08.12.2023 - 4/22 -, juris, Rn. 112; StGH Bremen, Urteil vom 20.02.2020 - St 1/19 -, juris, Rn. 46, und Urteil vom 11.03.2024 - St 2/22 -, juris, Rn. 76; ThürVerfGH, Urteil vom 27.09.2023 - 29/22 -, juris, Rn. 29 -
- 71 Jedenfalls die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen in §§ 3 Abs. 3 und 14 Abs. 2 Satz 2 des Art. 1 VWG-E und § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E des Art. 3 Nr. 3 VWG-E sind mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes evident unvereinbar.



<sup>72</sup> aa. Für die dem Bereich des Straßenverkehrs zuzuordnenden Vorschriften der §§ 3 Abs. 3 und 14 Abs. 2 Satz 2 des Art. 1 VWG-E fehlt dem Landesgesetzgeber die erforderliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG.

<sup>73</sup> (1) Macht der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch, verlieren die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzgebung in dem Zeitpunkt („so lange“) und in dem Umfang („soweit“), in dem der Bund die Gesetzgebungskompetenz zulässigerweise in Anspruch nimmt.

- BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 - 2 BvF 1/20 -, BVerfGE 157, 223 Rn. 87 m.w.N.; Beschluss vom 23.03.2022 - 1 BvR 1187/17 -, BVerfGE 161, 63 Rn. 82; Beschluss vom 27.09.2022 - 1 BvR 2661/21 -, BVerfGE 163, 1 Rn. 27 -

<sup>74</sup> Die Sperrwirkung reicht in sachlich-inhaltlicher Hinsicht so weit, wie der Bundesgesetzgeber eine erschöpfende, also lückenlose und abschließende Regelung getroffen hat beziehungsweise treffen wollte.

- BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 - 2 BvF 1/20 -, BVerfGE 157, 223 Rn. 89 und 91 m.w.N., 97; hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 23.03.2022 - 1 BvR 1187/17 -, BVerfGE 161, 63 Rn. 82 m.w.N.; Beschluss vom 27.09.2022 - 1 BvR 2661/21 -, BVerfGE 163, 1 Rn. 27 -

<sup>75</sup> Ein die Länder von der Gesetzgebung ausschließendes Gebrauchmachen kann dabei sowohl positiv durch eine Regelung als auch negativ durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht erfolgen. Entscheidend ist stets, dass ein bestimmter Sachbereich tatsächlich umfassend und lückenlos geregelt ist oder nach dem aus der Gesetzgebungsgeschichte und den Materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte. Führt der Vollzug einer landesrechtlichen Bestimmung dazu, dass die bundesrechtliche Regelung nicht mehr oder nicht mehr vollständig oder nur noch verändert angewandt werden kann, ist dies als Indiz für eine Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG anzusehen.

- BVerfG, Beschluss vom 23.03.2022 - 1 BvR 1187/17 -, BVerfGE 161, 63 Rn. 82 m.w.N.; Beschluss vom 27.09.2022 - 1 BvR 2661/21 -, BVerfGE 163, 1 Rn. 27; ähnlich bereits BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 - 2 BvF 1/20 -, BVerfGE 157, 223 Rn. 92 m.w.N. -

<sup>76</sup> (2) Die Regelungen des Bundes im Straßenverkehrsgesetz und in der Straßenverkehrsordnung auf Grundlage des § 6 Abs. 1 StVG stellen jedenfalls insoweit, als sie „zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen“ (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG) Regelungen über „das Verhalten im Verkehr, auch im ruhenden Verkehr“ (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 1 StVG) enthalten, eine abschließende bundesrechtliche Regelung dar, die die Länder von der Gesetzgebung ausschließt.

- So auch BayVerfGH, Entscheidung vom 07.06.2023 - Vf. 8-IX-23 -, juris, Rn. 63; für eine jedenfalls weitgehend abschließende Regelung auch BGH, Beschluss vom 04.12.2001 - 4 StR 93/01 -, juris, Rn. 23 m.w.N.; VerfGH Berlin, Urteil vom 25.06.2025 - 43/22 -, juris, Rn. 141 m.w.N.; *Stollwerck*, SVR 2017, S. 170 [171 m.w.N.]; *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 95 -

<sup>77</sup> (3) Das Straßenverkehrsrecht ist dabei insbesondere vom Straßen- und Wegerecht, das in die Zuständigkeit der Länder fällt, abzugrenzen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich um deutlich gegeneinander abgegrenzte Gesetzgebungsbereiche, auch wenn sie in einem sachlichen Zusammenhang stehen und das Straßenverkehrsrecht das Straßenrecht voraussetzt. Die Abgrenzung zwischen beiden Bereichen erfolgt nach den Aufgaben, die mit ihrer gesetzlichen Regelung zu bewältigen sind: Das Wegerecht dient der Bereitstellung 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. In diesem Sinne ist das Straßenverkehrsrecht sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund – abweichend vom sonstigen Ordnungsrecht – die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zukommt. Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes betrifft somit die Regelung des wegerechtlich zugelassenen Verkehrs, während die Regelung der Rechtsverhältnisse der Verkehrswege selbst gemäß Art. 30, 70 Abs. 1 GG ausschließlich Sache der Länder ist.

- BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 - 2 BvL 10/82 -, BVerfGE 67, 299 [314] = juris, Rn. 47 ff. m.w.N. –

<sup>78</sup> Die Reichweite der Sperrwirkung im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung ist grundsätzlich materien- und nicht zielbezogen zu bestimmen, sodass es für eine möglicherweise verbleibende Gesetzgebungskompetenz der Länder allein auf die Identität der Regelungsmaterien ankommt, nicht hingegen auf die konkrete – gegebenenfalls abweichende – Zielsetzung des Landesgesetzgebers.

- BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 - 2 BvF 1/20 -, BVerfGE 157, 223 Rn. 92; vgl. auch StGH, Beschluss vom 15.01.1982 - P.St. 947 -, StAnz 1982, S. 240 [245 f.] = juris, Rn. 107 m.w.N. -

<sup>79</sup> Auch wenn daher das Ziel des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs, die Umsetzung der Verkehrswende, letztlich dem Umwelt- und Klimaschutz dienen soll, führt dies nicht dazu, dass sich hieraus – wie von den Beschwerdeführern vertreten – eine dem Land zustehende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG unter dem Aspekt der „Luftreinhaltung“ ergeben könnte.

<sup>80</sup> (4) Die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehene Regelung in § 3 Abs. 3 des Art. 1 VWG-E entspricht evident nicht den Bestimmungen der Verfassung gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG, da es sich um eine straßenverkehrsrechtliche Vorschrift handelt und der Bund insoweit von seiner Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG Gebrauch gemacht hat, die gemäß Art. 72 Abs. 1 GG Sperrwirkung für die geplante Regelung entfaltet.

<sup>81</sup> (a) Die Regelung betrifft die Schaltung von Lichtsignalanlagen zur zumindest gleichberechtigten Berücksichtigung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes. Die StVO verwendet unter dem Obergriff der Verkehrseinrichtung den leicht abweichenden Begriff der Lichtzeichenanlage (vgl. § 43 Abs. 1 Satz 3, § 37 StVO), während Lichtsignalanlage die technische, auch in den Richtlinien für Lichtsignalanlagen - RiLSA - verwendete Terminologie ist. Ein inhaltlicher Unterschied ist damit nicht verbunden. Eine Lichtsignalanlage ist, wie sich aus § 43 Abs. 2 StVO ergibt, ein den allgemeinen Verkehrsregeln vorgehendes Instrument zur Steuerung des Verkehrs und damit ein Mittel des Straßenverkehrsrechts.

<sup>82</sup> Dass die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehene Regelung die Träger der Straßenbaulast als zuständige Behörde bestimmt, führt nicht zu einer hiervon abwei-

chenden straßenrechtlichen Natur der Bestimmung, die allein deshalb eine Zuständigkeit des Landesgesetzgebers begründen könnte. § 3 Abs. 3 des Art. 1 VWG-E macht Vorgaben für eine konkrete Steuerung der Benutzung von Straßen durch die Verkehrsteilnehmer mittels einer Verkehrseinrichtung im Sinne von § 43 Abs. 1 Satz 3 StVO und regelt nicht etwa Aufgaben des Baus, des Ausbaus oder der Unterhaltung von Straßen gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Halbs. 1 HStrG.

83 Wie bereits ausgeführt, ändert auch das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Fernziel des Umwelt- und Klimaschutzes nichts daran, dass die vorliegend konkret geregelte Materie, die Steuerung von Lichtzeichenanlagen zur jedenfalls gleichberechtigten Berücksichtigung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes, straßenverkehrsrechtlicher Natur ist.

84 (b) Es kann dahinstehen, ob der Bundesgesetzgeber mit dem StVG und der StVO auch insoweit abschließend von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG Gebrauch gemacht hat, als die Priorisierung bestimmter Verkehrsmittel bei Nutzungskonflikten, hier mittels der Schaltung von Lichtzeichenanlagen, geregelt werden soll oder ob hier dem Landesgesetzgeber – und damit der Volksgesetzgebung – insoweit hinsichtlich Vorgaben des durch die Verwaltung auszuübenden Ermessens ein Spielraum für eigene Regelungen verbleibt.

85 Jedenfalls hinsichtlich der Zuständigkeit zur Ausführung der StVO und damit auch der Einrichtung und Steuerung von Verkehrseinrichtungen wie Lichtzeichenanlagen hat der Bundesgesetzgeber in § 44 Abs. 1 Satz 1 StVO ausdrücklich – und damit denknotwendig abschließend – die Straßenverkehrsbehörden als zuständige Stelle bestimmt. Eine abweichende Zuständigkeitsregelung durch den Landesgesetzgeber (hier: Träger der Straßenbaulast) ist nicht möglich. Insoweit entfaltet diese bundesrechtliche Regelung Sperrwirkung gegenüber einer landesrechtlichen Regelung.

86 (c) Die Kompetenzwidrigkeit kann auch nicht durch den Zusatz „soweit gesetzlich nicht anders geregelt“ in § 3 Abs. 3 des Art. 1 VWG-E abgewendet werden. § 3 Abs. 3 des Art. 1 VWG-E bestimmt eindeutig eine bestimmte Behörde als zuständige Stelle. Eine diesem Wortlaut offensichtlich widersprechende Auslegung zur Herstellung der Gesetzmäßigkeit ist angesichts des Gebots der Normenklarheit, das aus dem der Hessischen Verfassung immanenten Rechtsstaatsprinzip folgt, nicht möglich.

- 87 (5) Auch die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehene Regelung des § 14 Abs. 2 Satz 2 des Art. 1 VWG-E entspricht evident nicht den Bestimmungen der Verfassung gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBEG, da es sich ebenfalls um eine straßenverkehrsrechtliche Vorschrift handelt und der Bund insoweit von seiner Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG in einer Weise Gebrauch gemacht hat, die Sperrwirkung für die geplante Regelung entfaltet.
- 88 (a) § 14 Abs. 2 Satz 1 des Art. 1 VWG-E bestimmt, dass eine Mitbenutzung von Gehwegen durch den Radverkehr grundsätzlich ausgeschlossen werden soll. Die Vorschrift regelt somit die Ordnung des Gemeingebrauchs von Fuß- und Radverkehr und betrifft damit einen originären Regelungsinhalt des Straßenverkehrsrechts im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Insbesondere setzt § 14 Abs. 2 Satz 1 des Art. 1 VWG-E bereits seinem Wortlaut nach nicht auf der vorgelagerten straßenrechtlichen Ebene der Widmung an, speziell nicht durch Vorgaben zur Beschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten im Sinne von § 4 Abs. 1 HStrG.
- 89 (b) Die Benutzung von Gehwegen sowie gemeinsamen Geh- und Radwegen und die dabei in straßenverkehrsrechtlicher Hinsicht geltenden Verhaltensanforderungen sind durch den Bundesgesetzgeber in der Straßenverkehrsordnung, insbesondere in § 2 Abs. 5 StVO (Straßenbenutzung durch Fahrzeuge), § 25 StVO (Fußgänger) sowie § 41 StVO (Vorschriftszeichen) in Verbindung mit den Ge- oder Verboten und Erläuterungen zu Zeichen 239 (Gehweg) und 240 (Gemeinsamer Geh- und Radweg) in lfd. Nrn. 18 und 19 der Anlage 2 zur StVO, geregelt. Diese ausführlichen Regelungen durch den Bundesgesetzgeber den Ausgleich der Nutzungsarten Fuß- und Radverkehr betreffend sind erschöpfend und entfalten daher Sperrwirkung.
- So auch BayVerfGH, Entscheidung vom 07.06.2023 - Vf. 8-IX-23 -, juris, Rn. 109 -
- 90 Insbesondere bestimmt § 2 Abs. 5 Satz 1 StVO, dass Kinder bis zum vollendeten achten Lebensjahr mit Fahrrädern Gehwege benutzen müssen; Kinder bis zum vollendeten zehnten Lebensjahr dürfen dies. Nur wenn ein baulich von der Fahrbahn getrennter Radweg vorhanden ist, dürfen Kinder bis zum vollendeten achten Lebensjahr auch diesen Radweg benutzen (§ 2 Abs. 5 Satz 2 StVO). Soweit ein Kind bis zum vollendeten achten Lebensjahr von einer geeigneten Aufsichtsperson begleitet wird, darf auch

diese Aufsichtsperson für die Dauer der Begleitung den Gehweg mit dem Fahrrad benutzen (§ 2 Abs. 5 Satz 3 StVO). Die in § 14 Abs. 2 Satz 1 des Art. 1 VWG-E vorgesehene Regelung, die eine Mitbenutzung von Gehwegen durch den Radverkehr ausschließen möchte, widerspricht insoweit der bestehenden bundesrechtlichen Regelung. Aufgrund der Sperrwirkung der bundesrechtlichen Regelung besteht kein Spielraum des Landesgesetzgebers, hiervon abweichende Vorschriften zu erlassen.

<sup>91</sup> bb. Weiterhin fehlt dem Landesgesetzgeber evident die Gesetzgebungskompetenz für die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens enthaltene Regelung des § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E des Art. 3 Nr. 3 VWG-E, weil die entsprechende Befugnis nach Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG ausschließlich dem Bund zusteht.

<sup>92</sup> (1) Nach Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG (Eisenbahnen des Bundes) gewährleistet der Bund, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird nach Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG durch Bundesgesetz geregelt. Die Verantwortung für den Ausbau und den Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes verbleibt entsprechend seiner Infrastrukturverantwortung nach Absatz 4 unabhängig davon beim Bund, ob die Schienenwege vom Personennah-, Personenfern- oder Güterverkehr genutzt werden. Der Ausnahmeverbehalt für den Schienenpersonennahverkehr in Absatz 4 Satz 1 erfasst nur das Verkehrsangebot, nicht aber die Vorhaltung der Eisenbahninfrastruktur. Insoweit obliegt dem Bund weiterhin die dort vorgesehene Gewährleistungspflicht.

- Vgl. *Windthorst*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 87e Rn. 60 m.w.N.; *Wolff/Kluth*, in: Hömig/Wolff/Kluth, Grundgesetz, 14. Aufl. 2025, Art. 87e Rn. 11; *Uerpmann-Witzack*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 2, 8. Aufl. 2025, Art. 87e Rn. 34 m.w.N. -

<sup>93</sup> Der zur Ausgestaltung der Gewährleistungspflicht des Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG in Absatz 4 Satz 2 vorgesehene Gesetzgebungsauftrag und Gesetzesvorbehalt weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu.

- *Windthorst*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 87e Rn. 65 m.w.N.; *Möstl*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 87e

Rn. 190 (Stand: Jan. 2026); *Becker*, in: Bonner Kommentar, Art. 87e  
 Rn. 252 (Stand: Juni 2015) -

- 94 (2) Nach dem Vorstehenden betrifft die in § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E des Art. 3 Nr. 3 VWG-E vorgesehene Zielvorgabe, dass das Land bis 2030 eine weitgehende Elektrifizierung von Schienenstrecken anstrebt, einen Aspekt, der vom Gesetzgebungsauftrag des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG erfasst ist. Inhaltlich handelt es sich um eine Vorgabe zum Ausbau des Schienennetzes mittels – nachträglicher – Elektrifizierung von Schienenwegen. Der Wortlaut von § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E des Art. 3 Nr. 2 VWG-E enthält dabei keine Beschränkung der umfassten Schienenstrecken und greift bereits aus diesem Grund in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes ein.
- 95 Selbst wenn man der Auffassung der Beschwerdeführer folgt, aus dem Sachzusammenhang ergebe sich, dass nur der Schienenpersonennahverkehr gemeint sein könne, änderte dies nichts hieran, da auch dieser Schienen des Bundes betrifft. Auf Bundesebene ist Schienenpersonennahverkehr gemäß § 2 Abs. 12 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes - AEG - ein Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck es ist, die Verkehrsbedürfnisse im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr abzudecken, im Zweifel bei einer mehrheitlichen Reiseweite von bis zu 50 Kilometern oder Reisedauer von bis zu einer Stunde. In Hessen ist der öffentliche Personennahverkehr im Sinne des ÖPNVG gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Eisenbahnen und mit Straßenbahnen, Oberleitungsomnibussen oder Kraftfahrzeugen im Linienverkehr sowie in alternativen Bedienungsformen, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG erfasst der Schienenpersonennahverkehr dabei auch den öffentlichen Personennahverkehr, der auf einer Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes erbracht wird.
- 96 In systematischer Hinsicht bezieht sich § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E daher auch dann, wenn nur der Schienenpersonennahverkehr gemeint wäre, auf die „Eisenbahninfrastruktur im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes“ (§ 2 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG). Diese wiederum umfasst gemäß § 2 Abs. 6 AEG die Betriebsanlagen der Eisenbahnen einschließlich der Bahnstromfernleitungen.

97 Der Kompetenzwidrigkeit des Regelungsvorschlags steht auch nicht entgegen, dass § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E als Zielvorgabe formuliert ist. Nach dem klaren Wortlaut schließt Art. 71 GG vorbehaltlich einer ausdrücklichen Ermächtigung jegliche gesetzgeberische Aktivität der Länder im Sachbereich der ausschließlichen Gesetzgebung aus.

- *Wittreck*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 71 Rn. 9 m.w.N.; *Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 71 Rn. 43 m.w.N.; *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, Grundgesetz, Art. 71 Rn. 34 ff. m.w.N. (Stand: Okt. 2024); *Broemel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 2, 8. Aufl. 2025, Art. 71 Rn. 8 m.w.N.; *Fischer*, in: Bonner Kommentar, Art. 71 Rn. 60 f. m.w.N. (Stand: Dez. 2005) -

98 Für das Eingreifen der Sperrwirkung reicht es dabei aus, wenn eine landesgesetzliche Regelung ihrem Inhalt nach einem Gegenstand der ausschließlichen Bundesgesetzgebung zuzuordnen ist. Eine konkrete Normenkollision mit einem Bundesgesetz, das ebenfalls diesem Gegenstand zuzuordnen ist, oder eine faktische Beeinträchtigung der Bundesgesetzgebung ist nicht erforderlich.

- *Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 71 Rn. 30; *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, Grundgesetz, Art. 71 Rn. 34 ff. m.w.N. (Stand: Okt. 2024) -

99 Bereits eine gleichlautende, deklaratorische Wiederholung ist dem Landesgesetzgeber typischerweise verwehrt.

- *Broemel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 2, 8. Aufl. 2025, Art. 71 Rn. 8 m.w.N.; *Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 71 Rn. 19, 25 m.w.N., 27 f. m.w.N.; *Fischer*, in: Bonner Kommentar, Art. 71 Rn. 61 ff. m.w.N. (Stand: Dez. 2005) -

100 Dabei kann dahinstehen, ob bloße Programmsätze ohne Regelungsgehalt von der Sperrwirkung ausgenommen wären und ob diese daneben den allgemeinen Anforderungen des der Verfassung des Landes Hessen immanenten Rechtsstaatsprinzips an den Gesetzgeber, Normen mit einem klar verständlichen, bestimmten Regelungsgehalt zu erlassen, widersprächen. Denn eine „weitgehende Elektrifizierung von Schienenstrecken“ gemäß § 3a Abs. 2 des Art. 3 Nr. 3 VWG-E setzt konkrete technische Maßnahmen und – soweit Schienen im Sinne des Allgemeinen Eisenbahngesetzes betroffen sind – dem vorausgehend ein Planfeststellungsverfahren nach § 18 AEG vo-



raus. Auch spricht die zeitliche Vorgabe „bis 2030“ gegen einen reinen Programmcharakter der Regelung. Die Formulierung, das Land habe dies anzustreben, mag zwar keine unmittelbare Verpflichtung aussprechen, fordert jedoch jedenfalls zielgerichtete Bemühungen und damit ein Tätigwerden des Landes in einem dem Bundesgesetzgeber gemäß Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG vorbehaltenen Bereich, das nicht mehr ausschließlich an Bundesnormen ausgerichtet ist.

101 cc. Ob die weiteren seitens der Landesregierung beanstandeten Vorschriften der § 16 Abs. 2, § 17 Abs. 4 und 5, § 20 Satz 3 des Art. 1 VWG-E mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes unvereinbar sind, kann dahinstehen. Bereits aufgrund der soeben festgestellten Verstöße war die Versagung der Zulassung durch die Landesregierung rechtmäßig.

102 c. Ebenfalls dahinstehen kann vor diesem Hintergrund, ob weitere Vorschriften des Gesetzentwurfs gegen das der Hessischen Verfassung immanente Rechtsstaatsprinzip verstoßen oder ob die Landesregierung insoweit zu strenge Maßstäbe herangezogen hat.

103 4. Auch wenn nur einzelne Vorschriften des vorgelegten Gesetzentwurfs gegen die „Bestimmungen der Verfassung“ im Sinne von § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG verstoßen, ist die Zulassung des Volksbegehrens zu Recht insgesamt versagt worden. Eine teilweise Zulassung ist jedenfalls in der hier zu entscheidenden Konstellation ausgeschlossen.

104 Nach dem Gesetzeswortlaut ist lediglich eine Stattgabe des Antrags (§ 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG) oder aber dessen Versagung (§ 4 Satz 2 VoBegG) möglich. Die Unterstützung durch die persönlichen und handschriftlichen Unterschriften nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VoBegG muss sich „auf den Gesetzentwurf der Initiatoren“ beziehen, der nur in dieser Form Gegenstand eines Volksbegehrens und nach § 15 VoBegG gegebenenfalls der parlamentarischen Beschlussfassung werden kann. Ein Volksentscheid unterbleibt gemäß Art. 124 Abs. 2 Satz 2 HV nur dann, wenn der Landtag den begehrten Gesetzentwurf „unverändert“ übernimmt.

105 Die Teilzulassung eines Volksbegehrens kommt allenfalls ausnahmsweise in Betracht, wenn den zu beanstandenden Elementen offensichtlich nur eine gänzlich untergeordnete Bedeutung zukommt. Der über ein Volksbegehren angestoßene Gesetzgebungsprozess weicht von dem sonstigen Gesetzgebungsverfahren im Landtag, in dessen

Verlauf mehrheitsfähige Änderungen möglich sind, entscheidend ab. Der Unterstützungswille der Unterzeichner des Volksbegehrens bezieht sich auf den ihnen vorgelegten Gesetzentwurf als Ganzes. Inhaltliche Änderungen am vorgelegten Gesetzentwurf sind im Verfahren nach dem hessischen Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid – im Gegensatz zu abweichenden einfachgesetzlichen Regelungen in anderen Bundesländern – nicht vorgesehen. Maßgeblich ist daher der Wille der Unterzeichner, wie er dadurch zum Ausdruck gekommen ist, dass diese mit ihrer Unterschrift das Einverständnis damit erklärt haben, der ihnen vorgelegte Gesetzentwurf solle in dieser Form zum Gegenstand eines Volksgesetzgebungsverfahrens gemacht werden. Fallen Teile des Gesetzentwurfs dadurch weg, dass diese als verfassungswidrig im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG zu beanstanden sind, entfällt damit grundsätzlich auch die Basis für einen dem Unterschriftenquorum genügenden, übereinstimmenden Willen der Unterzeichner.

- BayVerfGH, Entscheidung vom 16.07.2019 - Vf. 41-IX-19 -, juris, Rn. 118 m.w.N.; Entscheidung vom 07.06.2023 - Vf. 8-IX-23 -, juris, Rn. 129 m.w.N.; auf den Willen der Unterzeichner abstellend auch *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 48 StGH, Rn. 10 m.w.N. -

<sup>106</sup> Eine teilweise Zulassung kann daher nur dann in Betracht kommen, wenn der verbleibende Gesetzentwurf von dem übereinstimmenden Willen der Unterzeichner zweifelsfrei noch getragen ist. Es kommt somit darauf an, ob die Unterzeichner, hätten sie die Unzulässigkeit eines Teils ihres Vorhabens erkannt, zweifelsfrei in einer dem Unterschriftenquorum genügenden Anzahl die bedenkenfreien Bestimmungen des Gesetzentwurfs unterzeichnet hätten.

- Vgl. *Schonebohm*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Bd. 2, Stand: 16. Lieferung 1999, Art. 124 Erl. V.3.d) m.w.N.; vgl. auch HambVerfG, Urteil vom 07.05.2019 - 4/18 -, juris, Rn. 124 m.w.N. -

<sup>107</sup> Dies lässt sich objektivierbar nur bei gänzlich untergeordneten, abtrennbaren Aspekten oder offensichtlich redaktionellen Versehen annehmen.

- Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 16. Juli 2019 - 41-IX-19 -, juris, Rn. 118; vgl. für den Fall redaktionellen Versehens: Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil v. 23.10.2001 - 2/00 -, juris, Rn. 58 -

- 108 Nach diesem Maßstab ist eine teilweise Zulassung des dem Volksbegehren zugrundeliegenden Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Verkehrswende nicht möglich, da jedenfalls die darin vorgesehenen Regelungen der §§ 3 Abs. 3, 14 Abs. 2 Satz 2 des Art. 1 VWG-E sowie § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E des Art. 3 Nr. 3 VWG-E nicht den Bestimmungen der Verfassung gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 VoBegG entsprechen und nicht nur gänzlich untergeordnete, abtrennbare Aspekte des vorgelegten Gesetzentwurfs betreffen. Ein Wille der Unterzeichner, den Gesetzentwurf auch ohne diese Bestimmungen unterzeichnet zu haben, lässt sich nicht zweifelsfrei feststellen.
- 109 Hiergegen spricht bereits, dass der Gesetzentwurf die Interessen unterschiedlicher Gruppen von Verkehrsteilnehmern aufgreift, die nicht notwendig übereinstimmen und sogar gegenläufig sein können. So dient etwa § 14 Abs. 2 Satz 2 des Art. 1 VWG-E den besonderen Interessen des Fußverkehrs. § 3a Abs. 2 ÖPNVG-E des Art. 3 Nr. 3 VWG-E wiederum betrifft den Schienenverkehr. Es lässt sich nicht zweifelsfrei ermitteln, dass jeder Unterzeichner den Vorschlag auch bei Wegfall einer dieser Regelungen unterstützt hätte und nicht etwa seine Unterschrift nur in erster Linie wegen seiner Unterstützung eines spezifischen Interesses geleistet hat. Die Vorschrift des § 3 Abs. 3 des Art. 1 VWG-E wiederum regelt eine jedenfalls gleichberechtigte Berücksichtigung von Belangen der Verkehrsmittel des Umweltverbundes gegenüber dem motorisierten Individualverkehr und damit ein Kernelement der Verkehrswende. Dass deren Wegfall für sämtliche Unterstützer offensichtlich bedeutungslos ist mit der Folge, dass sie das Volksbegehren losgelöst davon unterstützt hätten, ist ebenfalls nicht zweifelsfrei feststellbar.

**III.**

- <sup>110</sup> Die Kostenentscheidung folgt aus § 28 Abs. 1 StGHG. Für eine Erstattung von Auslagen gemäß § 28 Abs. 7 StGHG besteht kein Anlass.

Wolf

Sacksofsky

Dauber

Detterbeck

Fachinger

Gasper

Liebermann

Rachor

Richter

Wack

Wunder