

Meisterernst Rechtsanwälte • Herzog-Heinrich-Str. 1 • 80336 München

BUND Naturschutz - Kreisgruppe Höchststadt-  
Herzogenaurach  
**Herrn Helmut König**  
Schulstr. 2A  
91341 Röttenbach

Per E-Mail: [helmut.koenig@bund.net](mailto:helmut.koenig@bund.net)

München,  
20. Juni 2023  
23/224 - MC/LEB

## BUND Naturschutz - Kreisgruppe Höchststadt-Herzogenaurach wegen Bürgerbegehren Herzogenaurach Südumgehung

Sehr geehrter Herr König,

Sie haben uns damit beauftragt, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Pro Südumfahrung“ zu überprüfen. Diesem liegt folgende Fragestellung zu Grunde:

*„Sind Sie dafür, dass die Stadt Herzogenaurach alle Maßnahmen zum Bau der Ortsumfahrung Niederndorf-Neuses fortsetzen soll, um Niederndorf stark vom Autoverkehr in Ost-West- und Nord-Süd-Richtung zu entlasten und um u.a. den Öffentlichen Nahverkehr in und um Niederndorf deutlich zu verbessern?“*

Zur Begründung wird ausgeführt:

*„Die Niederndorfer Bevölkerung leidet seit Jahrzehnten massiv unter dem Autoverkehr. Pendler, Lieferanten und Busse stehen täglich im Stau. Radfahrer und Fußgänger sind wegen des hohen Verkehrsaufkommens besonders gefährdet. Eltern sorgen sich um die Sicherheit ihrer Kinder auf dem Weg zu Schule. Auch alte oder gehbehinderte Menschen haben Schwierigkeiten die stark befahre-*

### München

**Prof. Andreas Meisterernst**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Christian Ballke, LL.M.**  
(gewerblicher Rechtsschutz)

**Dr. Christian Tillmanns**

**Leonie Evans**  
Fachwältin für gewerblichen  
Rechtsschutz

**Sylvia Braun, LL.M.**  
Fachwältin für gewerblichen  
Rechtsschutz

**Lisa Eberlein**  
Fachwältin für Verwaltungsrecht

**Danil Loginov**

**Dr. Markus Fuderer**

**Maria Hasagic**

**Susanne Schwichtenberg**

**Julian Lehnhoff**

**Anna Neusch**  
Staatl. gepr. Lebensmittelchemikerin

**Katharina Stange**

**Isabel Michel**

Herzog-Heinrich-Straße 1  
80336 München  
Fon +49 (0)89/1891745 - 0  
Fax +49 (0)89/1891745 - 60

### Frankfurt am Main

**Oswald Engelmann**  
Dipl.-Betriebswirt (FH)

Stiftstraße 30  
60313 Frankfurt am Main  
Fon +49 (0)69/971097 - 60  
Fax +49 (0)69/971097 - 61

[contact@meisterernst.com](mailto:contact@meisterernst.com)  
[www.meisterernst.com](http://www.meisterernst.com)

Donner & Reuschel AG  
IBAN: DE82200303000250808001  
BIC: CHDBDEHHXXX

Stadtsparkasse München  
IBAN: DE93701500001004589568  
BIC: SSKMDEMMXXX

In Kooperation mit

· RDA Scientific Consultants GmbH

· Dr. Raphael Verghe

FA für Strafrecht und Medizinrecht

Dr. Verghe + Partner mbB

*nen Straßen zu kreuzen, gerade da wo keine Ampeln sind und Gehsteige enden. Eine neue und große Kindertagesstätte entsteht gerade an der Niederndorfer Hauptstraße. Viele weitere (Groß-) Eltern werden sich dadurch mit ihren (Enkel-) Kindern im Ortskern bewegen, sie sollten ohne Gefährdung und Sorge ihre täglichen Wege zurücklegen können. Die Ortsumfahrung Niederndorf-Neuses entlastet zusätzlich auch noch andere Straßen im ganzen Stadtgebiet. Sie ist nötig, weil sie als einzige Alternative hilft, den Verkehr aus allen Richtungen um Niederndorf herum zu lenken. Nur damit wird Niederndorf endlich massiv entlastet und die Anbindung sehr vieler Arbeitsplätze im Stadtkern zusätzlich und dauerhaft gesichert. Die Südumfahrung macht eine verkehrsberuhigte Umgestaltung und Aufwertung der Niederndorfer Hauptstraße und des gesamten Ortskerns erst möglich und sie sorgt für einen störungsfreien Öffentlichen Busverkehr, insbesondere ins Zentrum von Fürth über Vach oder zum Bahnhof Siegelsdorf, der dann weiter ausgebaut werden kann. Die Ortsumfahrung wird komplett ökologisch ausgeglichen und maximal umweltverträglich ausgestaltet – und sie wird vom Freistaat Bayern erheblich bezuschusst. Alle Planungen sind von Beginn an vollkommen transparent dargelegt worden und alle Bürgerinnen und Bürger wurden und werden auch weiterhin eingebunden. Die Ergebnisse der beiden Bürgerentscheide vom 15. Mai 2022 haben sich widersprochen. Mit diesem einfachen Entscheid soll jetzt eine klare Antwort gefunden werden.“*

## **I. Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Pro Südumfahrung“**

### **1. Bestimmtheit**

Die Zulassung eines Bürgerbegehrens setzt eine ausreichend bestimmte Fragestellung voraus (vgl. BayVGh, Urteil vom 19. Februar 1997 – 4 B 96.2928). Es muss erkennbar sein, welchen Inhalt die spätere durch Bürgerentscheid herbeizuführende Entscheidung hat.

Zwar ist dabei nicht ausgeschlossen, dass Grundsatzbeschlüsse, die noch der Ausführung und Ausfüllung durch spätere Detailentscheidungen bedürfen, durch Bürgerentscheid getroffen werden können. Daher ist nicht erforderlich, dass nur noch der Vollzug der Entscheidung durch den Bürgermeister zur Umsetzung des Bürgerbescheids notwendig ist (so – als Erfordernis einer ausreichend bestimmten Fragestellung und nicht als Aspekt der zulässigen Zielsetzung – BayVGh, Urteil vom 19. Februar 1997 –4 B 96.2928 – BayVBI 1997, 276 ff.; st.Rspr, vgl. etwa BayVGh, Beschluss vom 8. April 2005 –4 ZB 04.1264 – juris Rn. 10 und BayVGh, Urteil vom 17. Mai 2017 –4 B 16.1856 – juris Rn. 24). Die auf eine Grundsatzentscheidung abzielenden Bürgerbegehren unterliegen damit strengeren Bestimmtheitsanforderungen als entsprechende Beschlussanträge im Gemeinderat, der an seine früheren Entscheidungen in keiner Weise gebunden ist und nicht vollzugsfähige Beschlüsse jederzeit präzisieren kann (vgl. BayVGh, Urteil vom 13. März 2019 - 4 B 18.1851).

Für den Bürger ist hier aber gerade nicht erkennbar, was mit „allen Maßnahmen zum Bau der Ortsumfahrung Niederndorf-Neuses“ gemeint ist, insbesondere mit den in der Frage formulierten

Zielen, nämlich so auch die Verbesserung des Öffentlichen Nahverkehrs. Es kommen eine Vielzahl aktiver Maßnahmen in Betracht, sei es die Fortführung der Bauleitplanung oder der Planfeststellung, die Einleitung von Enteignungsverfahren, Maßnahmen die Verbesserung bzw. den Ausbau des Öffentlichen Nahverkehr betreffend, etc.

Bei der streitgegenständlichen Fragestellung ist somit gerade nicht ersichtlich, welchen Inhalt die durch den Bürgerentscheid herbeiführende Entscheidung haben wird.

## **2. Täuschungs- und Irreführungsverbot**

Weder die Fragestellung noch die Begründung des Bürgerbegehrens darf gegen das aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Abstimmungsfreiheit (Art. 7 Abs. 2, 12 Abs. 3 BayVerf) folgende Täuschungs- und Irreführungsverbot verstoßen (dazu VGH München, NVwZ-RR 2017, 1 = BayVBI 2017, 92 Rn. 27 f. mwN). Die gem. Art. 18 a Abs. 4 S. 1 BayGO jedem Bürgerbegehren beizufügende Begründung soll sicherstellen, dass die zur Unterschriftsleistung aufgeforderten Gemeindeglieder die Bedeutung und Tragweite der mit Ja oder Nein zu entscheidenden Fragestellung erkennen können. Da sie nur dann sachgerecht über die Unterstützung eines Bürgerbegehrens entscheiden können, wenn sie nicht durch den vorgelegten Begründungstext in wesentlichen Punkten in die Irre geführt werden, darf in der Begründung des Bürgerbegehrens weder eine unzutreffende entscheidungsrelevante Tatsache behauptet noch die maßgebende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert werden (vgl. VGH München, NVwZ-RR 2018, 71 = BayVBI 2018, 22 mwN).

Ein Bürgerbegehren ist somit unzulässig, wenn in seiner Begründung in entscheidungsrelevanter Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die maßgebende Rechtslage unzutreffend bzw. unvollständig erläutert wird. Wahrheitswidrige Begründungselemente werden auch nicht durch das Vorhandensein einer nicht zu beanstandenden „Alternativbegründung“ ausgeglichen. Als nicht entscheidungsrelevante Begründungsmängel können dagegen bloße Unvollständigkeiten, Ungenauigkeiten oder Fehlangaben bei (kommunal-)politisch unstreitigen und objektiv unwichtigen Detailfragen angesehen werden, nicht dagegen Mängel bei tragenden Begründungselementen.

Tatsachenbehauptungen liegen dabei vor, wenn einer Aussage beweisbare Vorgänge zugrunde liegen, die Richtigkeit der Äußerung also durch eine Beweiserhebung objektiv festgestellt werden kann. Meinungsäußerungen sind dagegen nach ihrem wesentlichen Inhalt durch Elemente des Meinens, Dafürhaltens oder Wertens gekennzeichnet und deshalb einem objektiven Richtigkeitsbeweis nicht zugänglich. Vermischen sich beide Elemente und lassen sie sich nicht ohne Veränderung des Aussagegehalts voneinander trennen, ist nach dem Schwerpunkt der Äußerung abzugrenzen. Im Zweifel handelt es sich um Meinungsäußerungen.

**a) Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs**

Schon in der Fragestellung wird den Bürgern suggeriert, dass man durch das Fortsetzen des Baus der Ortsumfahrung Niederndorf-Neuses auch eine Verbesserung des Öffentlichen Nahverkehrs erreichen kann. Dies wird verstärkt durch die Begründung, in der ausgeführt wird, dass die Südumfahrung eine verkehrsberuhigte Umgestaltung und Aufwertung der Niederndorfer Hauptstraße und des gesamten Ortskerns erst möglich macht und für einen störungsfreien Öffentlichen Busverkehr sorgt, insbesondere ins Zentrum von Fürth über Vach oder zum Bahnhof Siegelsdorf, der dann weiter ausgebaut werden kann.

Der Ausbau des Öffentlichen Nahverkehrs liegt jedoch bereits nicht im Wirkungskreis der Stadt Herzogenaurach. Gem. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Bay ÖPNVG ist der Landkreis Aufgabenträger. Die Bürger können somit mit ihrer „Ja-Stimme“ nicht zu einer Verbesserung bzw. einem Ausbau des Öffentlichen Nahverkehrs beitragen. Der Bau der Südumfahrung entlastet darüber hinaus zunächst den Straßenverkehr, deutet aber keine konkreten, zur Abstimmung gebrachten Maßnahmen oder Wirkungen an, die den ÖPNV verbessern könnten. Im Gegenteil, die Südumfahrung verstärkt eher den motorisierten Individualverkehr.

Die Trasse führt zudem durch zwei Landkreise: durch Herzogenaurach im Landkreis Erlangen-Höchstadt und zu einem kleinen Anteil durch den Ortsteil Neuses der kreisfreien Gemeinde Erlangen. Niederndorf liegt am östlichen Ortsrand von Herzogenaurach. In der Begründung wird angeführt, *„Die Südumfahrung [...] sorgt für einen störungsfreien Öffentlichen Busverkehr, insbesondere ins Zentrum von Fürth über Vach oder zum Bahnhof Siegelsdorf, der dann weiter ausgebaut werden kann“*. Diese Gebiete außerhalb Herzogenaurachs können jedoch nicht durch die Stadt beeinflusst werden.

Den Bürgern wird somit bereits in der Fragestellung irreführender Weise suggeriert, dass hier eine Verbesserung des Öffentlichen Nahverkehrs erreicht werden kann.

**b) „Pendler, Lieferanten und Busse stehen täglich im Stau“**

Die Behauptung in der Begründung, dass „Pendler, Lieferanten und Busse täglich im Stau stehen“, ist falsch. Für das Wochenende trifft diese Aussage überhaupt nicht zu. Auch unter der Woche kommt es lediglich bei Arbeitsbeginn/-ende der örtlichen Großen Firmen Schaeffler, Puma und Adidas zu maximal ein paar Minuten Wartezeit an den Ampeln, was jedoch nicht als Stau bezeichnet werden kann. Gerade im Zuge von Corona hat sich das Arbeitsverhalten durch Homeoffice nachhaltig verändert. Gerade auch das stetig wachsende Klimabewusstsein der Menschen führt tendenziell zu einer Verringerung des Individualverkehrs.

**c) „Radfahrer und Fußgänger sind wegen des hohen Verkehrsaufkommens besonders gefährdet“**

In der Begründung wird die Aussage getroffen, dass Radfahrer und Fußgänger wegen des hohen Verkehrsaufkommens besonders gefährdet sind. Eine besondere Gefährdungslage liegt jedoch gerade nicht vor. In Herzogenaurach gibt es in dem hier maßgeblichen Bereich gerade keine erhöhten Unfallzahlen. Dies ergibt sich aus Aussagen der Polizei und den Unfallstatistiken. Insbesondere in der Niederndorfer Straße ereigneten sich in den letzten Jahren bis auf 2017 gar keine Unfälle mit Radfahrern und Fußgängern. Eine besondere Gefährdung von Radfahrern oder Fußgängern durch das Verkehrsaufkommen ist somit eine falsche Tatsache und damit eine irreführende Aussage.

**d) „Die Ortsumfahrung entlastet zusätzlich auch noch andere Straßen im ganzen Stadtgebiet“**

Die weitere Aussage in der Begründung, dass die Ortsumfahrung zusätzlich auch noch Straßen im ganzen Stadtgebiet entlastet, ist objektiv unrichtig. Lediglich einige wenige Straßen im Stadt Süden werden durch die Ortsumfahrung entlastet. Dies ergibt sich eindeutig aus den Planfeststellungsunterlagen aus dem Jahr 2015. Die Südumfahrung führt dagegen im Stadtnorden und im Lohhofgebiet zu einer Mehrbelastung. Dies resultiert unter anderem daraus, dass die Südumfahrung nur einen Ortsteil umfährt und im Zentrum von Herzogenaurach endet.

**e) „Sie ist nötig, weil sie als einzige Alternative hilft, den Verkehr aus allen Richtungen um Niederndorf herum zu lenken.“**

Die Aussage, dass die Ortsumfahrung nötig ist, weil sie die „einzige Alternative“ Niederndorf zu entlasten sei, ist ebenfalls objektiv unrichtig. Mit einer Mobilitätswende kann Niederndorf ebenfalls entlastet werden. Viele Verbesserungen sind bereits in der Planung. So soll die geplante Stadt-Umland-Bahn (StUB) den Verkehr um täglich 10.000 Fahrgäste zwischen Erlangen und Herzogenaurach reduzieren. Zusätzliche Busverbindungen wurden eingeführt und weitere sind geplant. Der Radverkehr soll durch den Ausbau des Radnetzes massiv gefördert werden. Es gibt viele weitere Maßnahmen, die den Umstieg auf Fuß-, Rad- und öffentlichen Nahverkehr ermöglichen. Die Reaktivierung der Bahnstrecke entlang der Aurach (Aurachtalbahn) südlich von Niederndorf ist ebenfalls möglich.

**f) „Die Südumfahrung macht eine verkehrsberuhigte Umgestaltung und Aufwertung der Niederndorfer Hauptstraße und des gesamten Ortskerns erst möglich“**

Durch die Tatsachenbehauptung, dass erst die Südumfahrung eine verkehrsberuhigte Umgestaltung und Aufwertung der Niederndorfer Hauptstraße und des gesamten Ortskerns möglich wird der Eindruck erweckt, dass ausschließlich die Südumfahrung eine Verkehrsberuhigung er-

möglich. Dies ist jedoch objektiv falsch, da verschiedene Möglichkeiten denkbar sind dies zu erreichen, wie bspw. eine Verkehrsberuhigung durch die Mobilitätswende, Durchfahrtsverbote für LKW oder eine Einbahnstraßenregelung.

**g) „sie sorgt für einen störungsfreien öffentlichen Busverkehr, insbesondere ins Zentrum von Fürth über Vach oder zum Bahnhof Siegelsdorf, der dann weiter ausgebaut werden kann.“**

Die Aussage, dass die Südumfahrung für einen störungsfreien öffentlichen Busverkehr sorgt, ist ebenfalls falsch. Störungen des Busverkehrs lassen sich auch durch die Mobilitätswende vermeiden, weil dann der Individualverkehr abnimmt. Außerdem können andere Maßnahmen zur Erleichterung des Busverkehrs wie Busvorrang-Schaltungen und Pfortnerampeln ergriffen werden.

Die Tatsachenbehauptung, der „Bahnhof Siegelsdorf“ könne dann „ausgebaut“ werden, steht in keinem inneren Zusammenhang mit der Südumfahrung. Die Aussage ist daher irreführend und objektiv unrichtig.

**h) „Die Ortsumfahrung wird komplett ökologisch ausgeglichen und maximal umweltverträglich ausgestaltet“**

Ein kompletter ökologischer Ausgleich wird nicht möglich sein, da die Südumfahrung Tier- und Pflanzenlebensräume durchschneidet und damit deren Überlebensfähigkeit einschränkt. Die Ausgleichsflächen liegen weit entfernt (bis zu 70 km), alter Wald wird durch jungen Wald ersetzt usw. Außerdem schädigt die Südumfahrung massiv die Umwelt, weil durch Bau, Wartung und Verkehr viel CO<sub>2</sub> erzeugt wird. Sie befeuert den Flächenfraß, weil der Bau laut Planungsunterlagen „dauerhaft insgesamt 32,1 ha an Grund und Boden [beansprucht]“, davon allein 8 ha, die komplett versiegelt werden. Auch wird der Wasserhaushalt in dieser trockenen mittelfränkischen Gegend durch schnelle Regenableitung auf der Trasse und von den Feldern über schützenswerte aber dann belastete Biotope gefährdet.

Die Aussage ist daher irreführend und objektiv unrichtig.

## II. Fazit

Das Bürgerbegehren „Pro Südumfahrung“ muss daher als unzulässig bewertet werden. Für die Bürger ist bereits nicht ersichtlich, welche Maßnahmen von der Fragestellung umfasst sind. Dies wird auch nicht durch die Begründung deutlich. Die Fragestellung ist daher zu unbestimmt. Des Weiteren sind etliche Tatsachenbehauptungen der Begründung falsch und führen die Bürger in die Irre.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Lisa Eberlein  
Fachanwältin für  
Verwaltungsrecht