

discussion paper

53

Tilmann Heuser

B 31 Ost – Eine Analyse der politischen
Auseinandersetzungen um die
Umweltverträglichkeit einer Bundesstraße

EURES discussion paper dp-53

ISSN 0938-1805

1997

EURES

Institut für Regionale Studien in Europa
Schleicher-Tappeser KG

Basler Straße 19, D-79102 Freiburg

Tel. 0049 / 761 / 70 44 1-0

Fax 0049 / 761 / 70 44 1-44

e-mail freiburg@eures.de

www.eures.de

Dieses discussion paper entstand innerhalb des Forschungsprojektes **“The Incorporation of the Environmental Dimension in Freight transport Policies. A comparison of six countries and the EU”**.

Dieses Projekt wurde durchgeführt vom EURES Institut (Freiburg/Deutschland), CE (Centre for Energy conservation, Delft/Niederlande), SRS (Studio Ricerche Sociali, Florenz/Italien), IEEP (Institute for European Environmental Policy, London/Großbritannien), INFRAS (Zürich/Schweiz) und AKF (Institute for Local Government Studies, Kopenhagen/Dänemark). Es wurde vom EURES Institut koordiniert.

Das Projekt wurde finanziert vom Forschungsprogramm der "SEER" der EU-Kommission (GD XII, Brussels), von den Regierungen der Schweiz, Deutschlands und Dänemarks sowie der Region Toskana.

Die hier wiedergegebenen Ansichten sind die des Autoren. Sie entsprechen nicht notwendigerweise den Standpunkten der Auftraggeber

Die Vervielfältigung ist nur unter Benennung der Quelle zulässig.

B 31 Ost

Eine Analyse der politischen Auseinandersetzungen um
die Umweltverträglichkeit einer Bundesstraße

Tilman Heuser

EURES – Institut für regionale Studien in Europa
Freiburg

1997

1	Einleitung	1
2	Status-Quo-Situation und Planungen	2
2.1	Planungsvorhaben	2
2.2	Räumliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen	2
2.3	Politische Rahmenbedingungen	3
2.4	Verkehrliche Situation und Prognosen für 2010	3
2.4.1	Verkehrliche Rahmenbedingungen + Freiburger Verkehrspolitik	3
2.4.2	Straßenbelastung und Zusammensetzung des Straßenverkehrs nach Verkehrszielen und -zwecken	4
2.4.3	Prognosen für die zukünftige Entwicklung des Straßenverkehrs.....	5
3	Planungsgeschichte	6
3.1	Vorgeschichte der Straßenplanungen	6
3.2	Diskussion um die Schwarzwaldautobahn und die leistungsfähige Bundesfernstraße Freiburg -Donaueschingen.....	7
3.2.1	Auseinandersetzung um die Schwarzwaldautobahn	8
3.2.2	Planung der leistungsfähigen Bundesfernstraße Freiburg - Donaueschingen	10
3.3	Diskussion um die B31-Ost Freiburg - Kirchzarten.....	13
3.3.1	Trassendiskussion bis zum Planfeststellungsbeschluß	13
3.3.2	Gerichtliche Auseinandersetzung und Eskalation des Konfliktes	16
3.3.3	Vergleichsverhandlungen mit den Klägern.....	20
3.3.4	Privatfinanzierung	22
4	Zusammenfassung und Ergebnisse der Fallstudie.....	24
4.1	Bedarfsplanung.....	25
4.1.1	Arenen der Bedarfsdiskussion	25
4.1.2	Ergebnis Bedarfsdiskussion	26
4.2	Trassenplanung	26
4.2.1	Arenen der Trassendiskussion.....	26
4.2.2	Ergebnis Trassenplanung:.....	28
5	Ergebnisse der Fallstudie + Merkmale von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in Deutschland	29
5.1	Erfolgsbedingungen und Hindernisse der Inkorporation	29
5.1.1	Bedarfsplanung	29
5.1.2	Trassenplanung.....	32
6	Literatur.....	35

1 Einleitung

Als Beispiel für die folgende Fallstudie wurde die Planung und Diskussion der B 31-Ost zwischen Freiburg und Donaueschingen ausgewählt. Diese zählt zu den umstrittensten Straßenbauprojekten in der Bundesrepublik Deutschland. Anfänge dieser Planung reichen auf einigen Teilstrecken bis in die 30-er Jahre zurück, nur wenige Teilabschnitte einer Gesamtplanung konnten bisher realisiert werden. In dieser Fallstudie werden im folgenden zwei Teilbereiche der Planung der B 31 untersucht: zum einen die Planung der gesamten Bundesfernstraße bzw. Autobahn zwischen Freiburg und Donaueschingen, zum anderen der am kontroversesten diskutierte Teilabschnitt Freiburg - Kirchzarten. Dieser wurde zwar bereits 1984 planungsrechtlich festgestellt, ist bis heute jedoch aufgrund gerichtlicher Auseinandersetzungen und erforderlicher Nachbesserungen sowie einer ungeklärten Finanzierung noch nicht realisiert worden.

Für die Analyse der Planungen werden zunächst die räumlichen, soziökonomischen, verkehrlichen und politischen Rahmenbedingungen des Planungsraumes dargestellt. Die Analyse der Planungsprozesse erfolgt daran anschließend anhand der einzelnen, ausdifferenzierbaren Phasen, bevor in Kapitel 4 die einzelnen Ergebnisse in Bezug auf die Gesamtstudie zusammengestellt werden.

2 Status-quo-Situation und Planungen

2.1 Planungsvorhaben

Die B 31 zwischen (Breisach -) Freiburg - Donaueschingen (- Bodensee) stellt die wichtigste Schwarzwaldquerung in Ost-West-Richtung südlich der A 8 und nördlich der Schweizer Grenze dar. Sie folgt dem tektonisch bedingten, tief eingeschnittenen Höllental und zählt als einer der ältesten Wege durch den Schwarzwald (Ott 1988). Zum größten Teil ist sie nur zweispurig ausgebaut, im Höllental mit seinen starken Steigungen seit den 60-er Jahren z.T. aber auch drei- und vierspurig. Die Ortschaften in ihrem Verlauf werden von ihr zum größten Teil umfahren, so dass außer in Freiburg kaum Anwohner direkt durch von ihr ausgehenden Verkehrslärm betroffen sind.

Der Schwerpunkt dieser Fallstudie liegt auf Planung der B 31-Ost zwischen Freiburg - Kirchzarten. Die 1984 planfestgestellte Straße beginnt im östlichen Stadtgebiet an der Ganter-Brauerei, durchquert den Stadtteil Littenweiler entlang der "Höllentalbahn", bevor sie in der Höhe des Stadtteils Kappel den Freiraum des Zartener Beckens erreicht und dort die südliche Dreisamniederung bis Zarten durchschneidet. Entlang von Wohngebieten ist sie als Tunnel konzipiert, ansonsten verläuft sie weitgehend in Offenlage mit Lärmschutzwänden. Dieser Teilabschnitt hat - gemeinsam mit dem westlich anschließenden geplanten Stadttunnel - in seiner Funktion als östliche Ausfallstraße von Freiburg gegenüber der Gesamtplanung eine eigene, weiter zurückreichende Geschichte, auf die im weiteren Verlauf noch eingegangen wird.

Parallel zur B 31 verläuft die 1865 gebaute, einspurige Höllentalbahn von Freiburg nach Donaueschingen, die nur bis Neustadt (Schwarzwald) elektrifiziert und nur für Personennah- und regionalverkehr genutzt ist. Güterverkehr findet auf ihr u.a. wegen der hohen Steigung nicht statt. Die Orte abseits der Bahnlinie werden von einem weitverzweigten Busnetz erschlossen.

2.2 Räumliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Freiburg und sein engeres Umland gehören zu den aufstrebenden Regionen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. So wuchs die Einwohnerzahl im Freiburger Stadtgebiet von 1980 bis 1993 von ca. 180.000 auf 195.000 Einwohner, für das Jahr 2010 wird in Freiburg eine Einwohnerzahl von 205.000-210.000 Einwohnern erwartet (Stadt Freiburg 1995; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 1994). Der wirtschaftliche Schwerpunkt Freiburgs liegt in seiner Dienstleistungs- und Verwaltungsfunktion (Anteil im tertiären und quartären Sektor), als spätindustrialisierte Stadt hat der produzierende Sektor einen relativ geringen Anteil von 27% an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (vgl. Tressel 1994; Stadelbauer 1993; FWT 1994). Wie alle Großstädte ist der Verdichtungsraum seit den 60-er Jahren durch starke Suburbanisierungstendenzen geprägt, in den Gemeinden in einer Entfernung von bis zu 10 km seit 1970 hat die Einwohnerzahl durchschnittlich um 60,7 % zugenommen, in der Zone zwischen 10 und 20 km um 16,1 % (Tressel 1992: 3).

Die im weiteren Verlauf der B 31-Ost gelegenen Schwarzwaldgemeinden zeichnen sich durch eine eher stagnierende, aber stabile Entwicklung aus (vgl. Scherer / Schultz / Wegner 1995). Ein wachsender Anteil der Erwerbstätigen pendelt in die Wirtschaftszentren am westlichen und östlichen Rand des Schwarzwaldes. Im Gegensatz zum Oberrheinischen Tiefland nimmt in diesem Gebiet die Bevölkerungszahl nur geringfügig zu, in einigen Gemeinden hat sie in den letzten Jahren abgenommen. Den wichtigste Wirtschaftssektor stellt im Schwarzwald inzwischen der Fremdenverkehr, der in einigen Gemeinden über 50% der Arbeitsplätze stellt.

2.3 Politische Rahmenbedingungen

In Baden-Württemberg regierte bis 1992 eine CDU-Alleinregierung, die nach den Landtagswahlen 1992 von einer CDU/SPD-Koalition abgelöst wurde.

Die Gemeinderäte und Kreisräte des Freiburger Umlandes sind größtenteils von Mehrheiten der CDU und Freier Wähler bestimmt. Dagegen ist die Parteienlandschaft in Freiburg zersplittert. Regiert wird die Stadt von einem SPD-Oberbürgermeister, im Stadtrat gab es in den letzten Jahren jedoch keine klare Mehrheiten für eine politische Richtung. Seit der Kommunalwahl 1994 ist die Partei Bündnis 90/GRÜNE mit 23,1% nach der CDU (24,8%) die zweitstärkste politische Kraft in Freiburg und hat damit die SPD (21,8%) abgelöst. Insgesamt sind seit der letzten Kommunalwahl im Freiburger Gemeinderat 7 Parteien und Listenvereinigungen vertreten.

2.4 Verkehrliche Situation und Prognosen für 2010

2.4.1 Verkehrliche Rahmenbedingungen + Freiburger Verkehrspolitik

Innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und auch im internationalen Vergleich zählt Freiburg als Vorbild für eine stadt- und umweltverträgliche kommunale Verkehrspolitik (vgl. auch zum folgenden (Apel 1992: 160ff.; Gußfeld / Köthner / Krostitz 1993). Zwar räumte der Generalverkehrsplan von 1969 dem Auto noch eine Vorrangposition ein und richtete die Planung auf die Bedürfnisse des Individualverkehrs aus, doch auch hier gab es schon Ansätze für eine zukunftsorientierte Stadtverkehrsplanung: Bereits Anfang der 50er-Jahre wurde die Erhaltung des historischen Stadtgrundrisses gegen einen "autogerechten" Stadtausbau durchgesetzt; 1969 fiel die Grundsatzentscheidung für den Erhalt und Ausbau des Straßenbahnnetzes; ab 1973 wurde die Altstadt nach und nach in einen multifunktionalen Fußgängerbereich umgestaltet. Im Generalverkehrsplan von 1979 wurde die Förderung umweltfreundlicher Verkehrsarten (ÖPNV, Radverkehr, Fußgängerverkehr) in den Vordergrund gestellt (vgl. Stadt Freiburg 1979).

Mit der Einführung der "Umweltschutzkarte" als günstige Monatskarte für den städtischen ÖPNV übernahm Freiburg 1984 eine Vorreiterrolle in der Bundesrepublik Deutschland. Diese mündete 1991 in die für die Stadt Freiburg sowie die Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald und Emmendingen gültige "Regio-Karte" ein, die alle Monatsstrecken oder -netzarten der 16 regionalen Verkehrsunternehmen ablöste. Neben dem ÖPNV wurde vor allem der Radverkehr durch einen Ausbau des Radwegenetzes von 29 km im Jahre 1976 auf heute über 400 km gefördert. Im gleichen Zeitraum hat sich der Fahrradverkehr mehr als verdoppelt (Hufbauer 1990: 19).

Mit weiteren Maßnahmen zielen direkt auf den Kfz-Verkehr: Durch Bewirtschaftung der Parkplätze im öffentlichen Verkehrsraum, insbesondere im Innenstadtbereich und angrenzenden Stadtvierteln, und Erhöhung der Parkgebühren sollen vor allem Berufspendler zum Umstieg auf den ÖPNV bewegt werden. Zu diesem Zweck wurden zudem am Stadtrand und an den Bahnhöfen im Umland Park+Ride-Anlagen angelegt. Eine Erweiterung des Parkraumbereiches im Innenstadtbereich, außer als Ersatz für ebenerdige Parkplätze und für neue Nutzungen, ist hingegen nicht mehr vorgesehen (Gußfeld / Köthner / Krostitz 1993, S. 73 f.; Hufbauer 1990: 19). Ergänzt werden diese Maßnahmen durch eine flächendeckende Einführung von Tempo-30-Zonen in allen Wohngebieten, die 1993 abgeschlossen wurde.

Trotz des in der Generalverkehrskonzeption von 1989 niedergelegten Ziels der Reduzierung des Autoverkehrs durch Förderung des ÖPNV, Rad- und Fußgängerverkehrs sind nach Auffassung der Stadt - neben der Umgestaltung und dem Rückbau einiger Hauptverkehrsstraßen - noch einige wenige ergänzenden Straßenneu- und ausbauten notwendig, um ein ausreichend leistungsfähiges Grundnetz an Hauptverkehrsstraßen zur Bündelung der Verkehrsströme als

Voraussetzung zur weiteren Verkehrsberuhigung zu vervollständigen (Stadt Freiburg 1990: 4). Zu diesen Maßnahmen gehört insbesondere die im folgenden zu diskutierenden B 31-Ost.

In den umliegenden Landkreisen dominierte bis in die letzten Jahre eine autoorientierte Verkehrspolitik. Erst seit Mitte der 80-er Jahre findet hier - in Zusammenarbeit mit der Stadt Freiburg - eine stärkere Förderung des ÖPNV statt. Diese Umorientierung zeigt sich exemplarisch an der Höllentalbahn. Wie viele Nebenbahnstrecken in den 70-er Jahren von der Stilllegung bedroht, wurde auf Druck und mit Unterstützung der kommunalen Gebietskörperschaften von Seiten der Bahn seit einigen Jahren die Attraktivität für den Personenverkehr insbesondere durch die Einführung eines halbstündigen Taktverkehrs und der Verbesserung des Fahrkomforts kontinuierlich gesteigert. Geplant ist der weitere Ausbau der Höllentalbahn, insbesondere eine Elektrifizierung der Strecke zwischen Neustadt und Donaueschingen, dieser Ausbau scheiterte bisher aber an fehlenden finanziellen Mitteln.

2.4.2 Straßenbelastung und Zusammensetzung des Straßenverkehrs nach Verkehrszielen und -zwecken

Für die B 31 und dem ihr nachgeordneten Straßennetz ergibt sich aufgrund der jüngsten, leider nicht direkt vergleichbaren Verkehrsuntersuchungen für 1993 im städtischen Bereich, für 1989 für die Strecke zwischen Ebnet und Döggingen die folgende Verkehrsbelastung. Die Belastungspläne basieren auf verschiedenen in den letzten Jahren durchgeführten Verkehrszählungen, aufgrund derer die ermittelten Verkehrsmengen mittels kapazitätsabhängiger Wegwahl-Modelle durch Simulation im Rechner auf das Straßennetz umgelegt und geeicht wurden (Schaechterle / Siebrand 1993: 2).

Der Knotenpunkt Schützenallee/Schwarzwaldstraße in Höhe der Brauerei Ganter, bei dem der Ausbau der planfestgestellten B 31-Ost beginnt, wird werktäglich von ca. 57.500 Kfz passiert. Durch das "Nadelöhr" Ebnet, entlang dessen die Wohnhäuser im Gegensatz zur oberen Schwarzwaldstraße fast unmittelbar an die Straße grenzen (ähnlich aber die untere Schwarzwaldstraße mit deutlich höherer Verkehrsbelastung), fahren täglich ca. 27.300 Kfz, am Ortsausgang verringert sich diese Zahl nach der Abzweigung der L 133 auf 19.000 bis 20.000 Kfz pro Tag. Die zur B 31 parallele L 121 ist an der Stadtgrenze bei Kappel mit ca. 11.500 Kfz pro Tag belastet (Schaechterle / Siebrand 1994): 6). Bei Zarten lag die Straßenbelastung 1989 noch bei ca. 17.500 Kfz, bei Döggingen schließlich bei 12.400 Kfz. Der Vergleich der Zahlen der einzelnen Zählstellen zeigt die Sammelfunktion für die Fahrtbeziehungen aus dem Nahbereich zur Stadt Freiburg, die sich mit dem weiträumigen Durchgangsverkehr überlagern (Schaechterle / Holschuer / Siebrand 1990: 8).

Bedingt durch die insbesondere im morgen- und abendlichen Berufsverkehr und im Erholungsverkehr in den Schwarzwald vorkommenden Stauungen am östlichen Stadtrand von Freiburg, geht darüber hinaus ein erheblicher "Schleichverkehr" durch benachbarte Schwarzwaldtäler.

Nicht zuletzt hat die Einführung der Regiokarte dazu beigetragen, dass nach Zählungen des Freiburger Tiefbauamts die Spitzenbelastung entlang der B 31 um bis zu 15% abgenommen hat (Aktionsbündnis gegen die B 31 Ost neu 1992). Dies dürfte insbesondere auf eine Veränderung des modal-split im Berufsverkehr zugunsten der Höllentalbahn und dem innerstädtischen ÖPNV zurückzuführen sein. Das Regierungspräsidium weist diese Zahlen jedoch zurück.

Der besonders stark lärm- und schadstoffemittierende Güterverkehr hatte bei der Zählung von 1994 auf Höhe der Ganter-Brauerei mit 4.252 Lkw/24h einen Anteil von 7,3 %. Hinter Ebnet lag die Zahl des Güterverkehrs zwar um 2.000 Lkw niedriger, hatte hier jetzt jedoch einen Anteil von über 11% (vgl. Schaechterle / Siebrand 1994: 6). Zwischen Ebnet und Döggingen ist die absolute Belastung durch den Schwerverkehr in etwa konstant, durch die insgesamt reduzierte

Verkehrsbelastung steigt sein Anteil jedoch bei Döggingen auf 17% (Schaechterle / Holdschuer / Siebrand 1990: 8.).

2.4.3 Prognosen für die zukünftige Entwicklung des Straßenverkehrs

Die Verkehrsgutachter rechnen für die B 31 zwischen Freiburg und Kirchzarten für das Jahr 2010 mit einem um 14 % gestiegenen Verkehrsaufkommen gegenüber 1990 (Schaechterle / Holdschuer / Siebrand 1990). Dabei wird auch trotz eines erweiterten Angebotes und einer verstärkten Nutzung des ÖPNV insbesondere aufgrund des Einwohnerzuwachses, eines erhöhten Motorisierungsgrades sowie höheren Anteils an Erholungsverkehr und Wirtschaftsverkehr mit einem gesteigerten Straßenverkehrs-Aufkommen gerechnet. Insbesondere der Straßengüterverkehr soll überproportional wachsen, ohne dass jedoch weiträumige Verkehrsverlagerungen durch die relative Verbesserung der Verbindungsqualität miteinbezogen werden.

Straßenabschnitt	Kfz/24 Stunden		Veränderung	
	Analyse 1989	Prognose 2010	absolut	in %
B 31				
- östlich Ebnet	24 300	27 300	+ 3 000	+ 12 %
- östlich L 133	19 500	22 200	+ 2 700	+ 14 %
- Kirchzarten - Hinterzarten	15 400	17 100	+ 1 700	+ 11 %
- östlich Hinterzarten	19 500	22 400	+ 2 900	+ 15 %
- Umgehung Neustadt	16 000	18 000	+ 2 000	+ 13 %
- Friedenweiler - Löffingen	10 800	12 400	+ 1 600	+ 15 %
- westlich Döggingen	12 400	14 200	+ 1 800	+ 15 %
- Döggingen - Hüfingen	11 400	13 100	+ 1 700	+ 15 %
B 317 Feldberg	6 100	7 400	+ 1 300	+ 21 %
B 500 Hinterzarten	5 000	6 200	+ 1 200	+ 24 %
L 112 St. Peter - Denzlingen	2 800	4 000	+ 1 200	+ 43 %
L 112 südlich St. Märgen	3 900	5 100	+ 1 200	+ 31 %
L 121 Freiburg - Kirchzarten	11 000	12 500	+ 1 500	+ 14 %
L 133 Freiburg - Stegen	4 800	5 100	+ 300	+ 6 %
L 173 Villingen-Schwenningen - Vöhrenbach	4 600	5 600	+ 1 000	+ 22 %
L 180 Donaueschingen - Vöhrenbach	2 900	3 500	+ 600	+ 21 %

Abb.1: zukünftige Verkehrsbelastung (Quelle: Schaechterle / Holdschuer / Siebrand 1990)

Dieses Verkehrsgutachten geht jedoch nicht davon aus, dass es im Falle des Baus des Teilstückes zwischen Freiburg und Kirchzarten zu einer erhöhten Verkehrsnachfrage im Planungsraum kommt. Einbezogen in die Prognose für den Planungsfall ist nur die Bündelung der Verkehrsströme auf der ausgebauten B 31, nicht aber der induzierte Neuverkehr. Ebenso fehlt die Erhöhung des Transitverkehrs aufgrund einer großräumigen Verlagerung der Verkehrsströme. Diese konnte das Gutachten nicht einbeziehen, da hierfür die notwendigen Verkehrsbefragungen fehlen (dazu Heuser 1996).

3 Planungsgeschichte

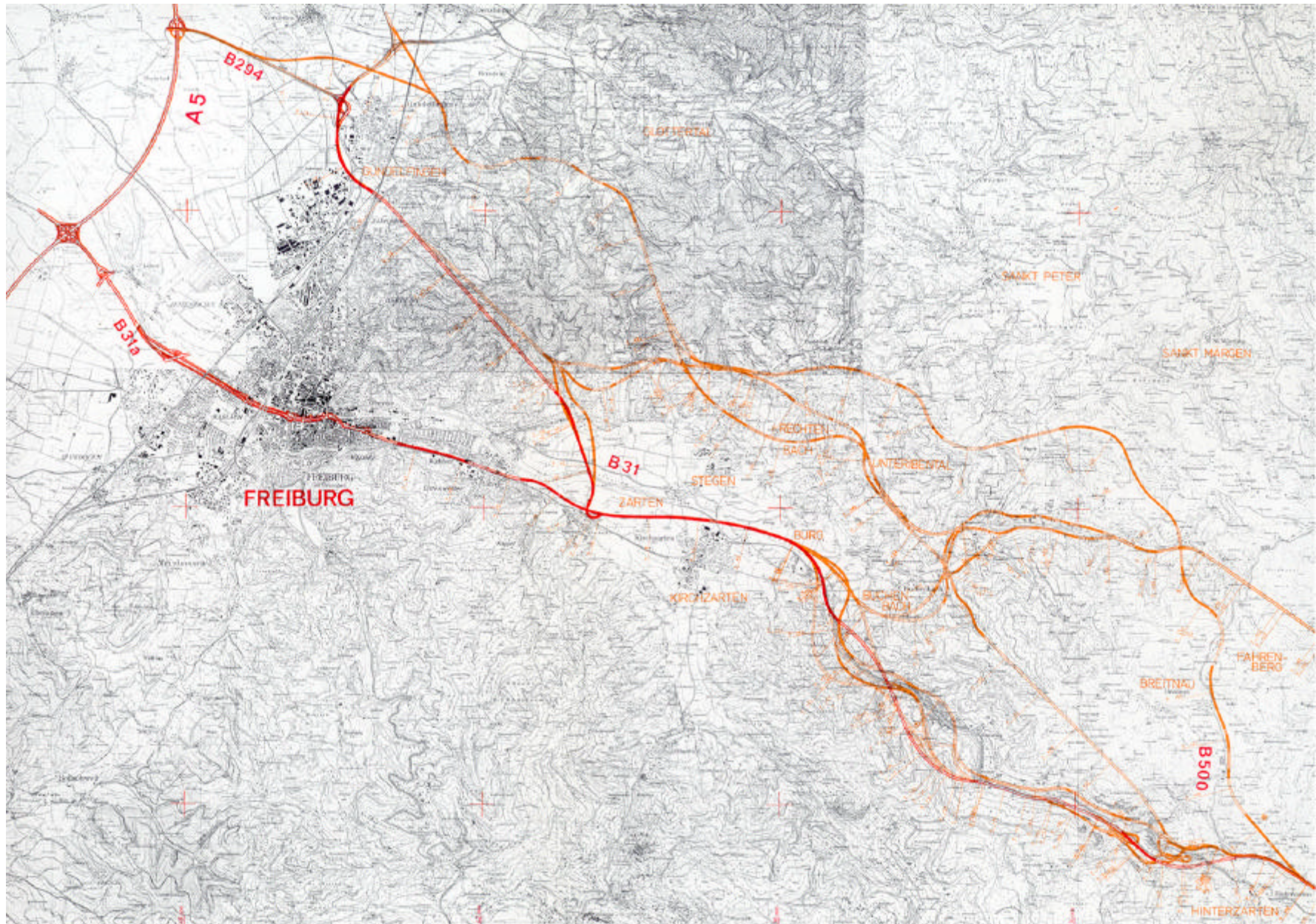
3.1 Vorgeschichte der Straßenplanungen

Die ersten Planungen für den Ausbau der B 31 zwischen Freiburg und Kirchzarten reichen bis 1931 zurück. Aufgrund des zweiten Weltkrieges konnten die baureifen Pläne für eine kleine Umfahrung der Gemeinde Ebnet von 1938 jedoch nicht realisiert werden. Die Planungen in diesem Bereich außerhalb der damaligen Grenze der Stadt Freiburg wurden in der Nachkriegszeit wieder aufgenommen, zur Disposition standen Umgehungen von Zarten und Ebnet nördlich der Dreisam oder eine Führung der Straße durch das Wasserschutzgebiet südlich der Dreisam, wegen starker Widerstände der Gemeinden Zarten und Ebnet und der betroffenen Landwirte einerseits und der Wasserwerke und der Stadt Freiburg andererseits mussten die Planungen mehrfach geändert werden, bevor 1967 das Linienbestimmungsverfahren eingeleitet wurde.

Zusätzlich dazu entwickelte die Straßenbauverwaltung Planungen für eine nördliche Umfahrung von Freiburg mittels einer weitgehenden Tunnellösung durch die Schwarzwaldausläufer, die dann in die Planung der Schwarzwaldautobahn integriert wurden. Auf Freiburger Gemarkung wurden ab 1956 im Zusammenhang mit dem städtischen Generalverkehrsplan erste Konzepte für eine leistungsfähige Straße im Freiburger Osten erstellt, die im Innenstadtbereich zum teilweisen Ausbau der Hauptverkehrsstraßen führten. Neben diesen Straßenausbauten wurde ab 1956 eine innerstädtische Autoschnellstraße (ASS) durch die Stadtteile Littenweiler und Wiehre als innerstädtische Ost-West-Verbindung konzipiert.

Die folgenden Ausführungen setzen bei der Schwarzwaldautobahn mit den ersten Planungen Ende der 60-er Jahre ein, bei dem Teilstück der B 31-Ost zwischen Freiburg und Kirchzarten mit dem Linienbestimmungsverfahren im Jahr 1967.

Abb. 2 (nächste Seite) : Trassenvarianten der B 31 zwischen Freiburg und Kirchzarten (Quelle: Regierungspräsidium Freiburg 1982)



3.2 Diskussion um die Schwarzwaldautobahn und die leistungsfähige Bundesfernstraße Freiburg -Donaueschingen

3.2.1 Auseinandersetzung um die Schwarzwaldautobahn

Im Auftrag des Landesverkehrsministerium nahm nach einer umfassenden verkehrswirtschaftlichen Untersuchung Mitte der 60-er Jahre das Autobahnamt Baden-Württemberg die Planungen für eine Schwarzwaldautobahn als West-Ost-Verbindung zwischen den Nord-Süd-Autobahnen A 5 (Karlsruhe - Basel) und A 81 (Stuttgart - Bodenseeraum) auf (vgl. LT-Beil. IV/1343). Bereits zuvor waren von Seiten des Regierungspräsidiums Studien für eine neue vierspurige Bundesfernstraße nördlich der B 31 zwischen Freiburg und Donaueschingen erstellt worden, die nun - im Zusammenhang mit den Planungen für ein verdichtetes Autobahnnetz in der Bundesrepublik Deutschland (Leber-Plan)¹ - in der Autobahnplanung aufgingen. Begründet wurden die Planung vor allem mit der Überlastung der B 31, dem weiterhin ansteigende Verkehrsaufkommen (insbesondere im Wochenend- und Urlaubsverkehr in die hochwertige Erholungsregion Freiburg) sowie der Notwendigkeit einer verbesserten Erreichbarkeit für die regionale Wirtschaft und den Fremdenverkehr im Schwarzwald (vgl. Drude 1978, RVSO 1980).

Die ersten Schritte des Planungsprozesses waren weitgehend verwaltungsintern. Die Autobahn selbst sollte in einer Entfernung von ca. 10 - 20 km nördlich der bisherigen Linienführung der B 31 verlaufen, die Planungen durchschnitteten aufgrund der topographischen Situation mehrere, bisher vom Verkehr weitgehend unberührte Schwarzwaldtäler. Das Vorhaben wurde 1971 zum größten Teil in die erste von drei Dringlichkeitsstufen des Bedarfsplanes für Bundesfernstraßen aufgenommen, nur die Nordumgehung Freiburg wurde wegen hoher Baukosten und einer geringeren Verkehrsbelastung in die zweite Dringlichkeit eingestuft (vgl. BMV 1970; LT-Drs. V/5440/I)

Nach dem Vorlegen des ersten Trassenvorschlages durch das Autobahnamt bei den Fachbehörden und Gemeindeverwaltungen formierte sich bereits 1969 in den von der Planung betroffenen Schwarzwaldgemeinden zwischen Freiburg und Neustadt der Widerstand gegen diese Planung, mit der Aktionsgemeinschaft für demokratische Verkehrsplanung entstand eine der ersten Bürgerinitiativen gegen einen Straßenbau in der Bundesrepublik Deutschland. Die Aktionsgemeinschaft ging zwar zunächst auch davon aus, dass eine Autobahn notwendig sei, forderte aber eine "Trasse der Vernunft", da die vorgelegte Planung zu erheblichen Eingriffen in das Landschaftsbild und die Landwirtschaft geführt hätte. In der Folgezeit mobilisierte sie die lokale Bevölkerung (insbesondere Landwirte und Fremdenverkehrsbetriebe) und die Gemeinderäte der von der Streckenführung betroffenen Gemeinden zwischen Freiburg und Neustadt. Ihr Erfolg beruhte vor allem darauf, dass die Gemeinden aufgrund des Abstandes der Autobahnabfahrten mit einer Verbesserung der Anbindungsqualität ebenso wenig wie mit wirtschaftlichen Impulsen durch die Autobahn rechnen konnten. Dagegen waren erhebliche Verluste an landwirtschaftlicher Flächen sowie an Standortqualitäten im Fremdenverkehrssektor, also den beiden wirtschaftlichen Standbeinen der Kommunen zu erwarten (vgl. Aktionsgemeinschaft für demokratische Verkehrsplanung 1979). Als Alternative zur Autobahn forderte die Aktionsgemeinschaft 1973 zusammen mit den baden-württembergischen Umwelt- und Naturschutzverbänden den vierspurigen Ausbau der bestehenden B 31 zwischen Freiburg und Donaueschingen und initiierte damit eine breite Diskussion über die Notwendigkeit der Autobahnplanung auf

¹ Nach dem "Leber-Plan" sollten bis 1985 96% des Bundesgebietes mit 98% der Bevölkerung in die sogenannte 25-km Abstandszone des Autobahnnetzes rücken (vgl. dazu Hans-Jürgen Huber 1970: Zentrale Orte im Netz der Bundesfernstraßen. In Raum und Siedlung. S. 66ff.

regionaler Ebene, die auch bundesweit Beachtung fand (vgl. Aktionsgemeinschaft für demokratische Verkehrsplanung 1979).

Sowohl das Bundesverkehrsministerium als auch das Land reagierten auf den Widerstand gegen die Schwarzwaldautobahn mit der Bereitschaft weitere Trassenalternativen zu prüfen, hielten aber an der Notwendigkeit einer Autobahn zunächst fest. Der vorgeschlagene, alternative Ausbau der B 31 auf vier Spuren wurde abgelehnt, weil er für die erwartete Verkehrsbelastung und die verfolgte regionalwirtschaftliche Strukturentwicklung nicht ausreichen sowie große bautechnische Probleme, weitere Eingriffe in das Landschaftsbild im Höllental und hohe Kosten verursachen würde.

Die Stadt Freiburg begrüßte die Planung aufgrund der erwarteten Entlastungswirkung des Stadtgebietes vom durchgehenden Verkehr und der Stärkung der oberzentralen Funktion. Ebenso die betroffenen Landkreise, die regionalen Wirtschaftsverbände, der Fremdenverkehrsverband und die Städte Titisee-Neustadt und Villingen-Schwenningen. Die Autobahn wurde als "zukünftige Lebensader" der Region angesehen. Zudem befürchteten die regionalen Promotoren die Umorientierung des östlichen Einzugsgebietes (Baar, Bodensee) zum Stuttgarter Raum aufgrund des Baus der A 81 zwischen Stuttgart und dem Bodensee und forderten daher die möglichst schnelle Realisierung der A 86.

Im Rahmen der unter restriktiverer Beachtung der vorhandenen Finanzmittel erfolgenden Fortschreibung des Bundesfernstraßenbedarfsplanes 1976 (dazu Reh 1988) stufte der Bund die Abschnitte Freiburg-Nordumgehung (einbahnig) und Neustadt-Donauwiesing in die Dringlichkeitsstufe 1b (Realisierung nach 1985), den Abschnitt Kirchzarten-Donauwiesing und die 2. Fahrbahn der Nordumgehung Freiburg in die Dringlichkeitsstufe II (weitere Planungen) (vgl. Drude 1978; Anlage zum FStrAbÄndG 1976). Begründet wurde die Abstufung mit den hohen, geländebedingten Baukosten und einer verminderten prognostizierten Verkehrsbelastung. Die relative Höherstufung der ausbautechnisch reduzierten Nordumgehung gegenüber 1971 kam dagegen auf Druck der Stadt Freiburg, die den Transitverkehr durch die Innenstadt verhindern wollte, zustande.

Um den zunehmend bedrohten Bau der A 86 doch durchzusetzen gründete sich am 14.12.1978 die "Aktionsgemeinschaft für den Bau einer Schwarzwaldautobahn", bestehend aus dem Regionalverband Südlicher Oberrhein, den Städten Freiburg und Villingen-Schwenningen sowie den Landkreisen Schwarzwald-Baar und Breisgau-Hochschwarzwald gegründet. Diese Aktionsgemeinschaft erhielt die Unterstützung der regionalen Wirtschaftsverbände und des ADAC.

Dagegen sprachen sich jetzt große Teile der SPD und der FDP sowie weitere Gemeinden (z.B. Titisee-Neustadt) vorwiegend aus Gründen des Landschaftsschutzes gegen die Autobahn aus und stufen den Ausbau der B 31 zum Erreichen der verkehrlichen und regionalwirtschaftlichen Ziele als ausreichend ein. Öffentlich für einen vierspurigen Ausbau der B 31 plädierte auch der Freiburger Regierungspräsident Person, der die Notwendigkeit einer Schwarzwaldautobahn aufgrund der vorliegenden Gutachten nicht nachgewiesen sah und Ende 1978 einen von der Straßenbauverwaltung des Regierungspräsidiums erarbeiteten Ausbauvorschlag für die B 31 vorlegte (RP 1978 --> Presseinformation).

Bei der nächsten Bedarfsplanrevision 1979/80 auf Bundesebene gab der Bund - z.T. gegen den Widerstand der Länder - aufgrund finanzieller und zunehmend auch umweltpolitischer Zwänge frühere Planungen für Autobahnen mit einer Länge von 7.000 km auf (vgl. Reh 1988: 112). Im Zusammenhang mit diesen reduzierten Ausbauplänen und der durch die Streckenführung aufgeworfenen "schwerwiegenden Umweltprobleme" wurde die Schwarzwaldautobahn als nicht entscheidungsreifes Projekt bezeichnet, der Ausbaubedarf für die betroffene Verkehrsbeziehung jedoch ausdrücklich bestätigt (vgl. Reh 1988: 111f.; Regierungspräsidium Freiburg 1982:

5f.). Bis zu nächsten Fortschreibung des Bedarfsplanes 1985 sollte daher untersucht werden, ob die bisherigen Autobahnplanungen oder der Ausbau des vorhandenen Streckennetzes, erneut in den Bedarfsplan aufgenommen werden können. Damit nahmen Bund und Land den Vorschlag der Autobahngegner auf, den alternativen Ausbau der B 31 zwischen Freiburg und Donaueschingen zu überprüfen. Eine sofortige Aufgabe der Autobahnplanung durch das Land konnte das BMV in den Bund/Länder-Gesprächen hingegen nicht durchsetzen, die Landesregierung rückte aber noch 1979 weitgehend von den Autobahnplänen ab.

Fazit:

Geprägt wird die Auseinandersetzung um den Bau der Schwarzwaldautobahn zunächst durch den Konflikt zwischen verkehrlichen Belangen einerseits und den Belangen des Umwelt- und Landschaftsschutzes. Während insbesondere die regionalen Politiker den Bau der Autobahn als "strukturpolitische Allzweckwaffe" (Drude 1978: 180) ansahen, beurteilten die Autobahngegner - neben der Ablehnung der konkreten Trasse aus Gründen des Landschaftsschutzes - die regionalwirtschaftlichen Effekte einer Autobahn zunehmend differenzierter und forderten einen reduzierten Ausbau der Verbindung zwischen Freiburg und Donaueschingen durch den Ausbau der B 31. Diese Forderung setzte sich auf der Bundesebene durch, wo sich die Begrenzung der finanziellen Möglichkeiten und der zunehmende umweltpolitische Wertewandel Ende der 70-er Jahre in konkreten Veränderungen der gesamten Fernstraßenplanung niederschlug (vgl. Reh 1988: 101ff.). Dagegen hielten das Land und viele regionale Entscheidungsträger zunächst noch an den alten Ausbauplänen fest (vgl. GVP 1975; RVSO 1980).

3.2.2 Planung der leistungsfähigen Bundesfernstraße Freiburg - Donaueschingen

Um zu prüfen, ob nicht durch den Ausbau des vorhandenen Straßennetzes der Neubau einer Autobahn gerade in diesem ökologisch sensiblen Raum entbehrlich werden würde, richtete das Land beim Regierungspräsidium Freiburg eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe mit Vertretern verschiedener Landesministerien, Fachbehörden und externen Fachgutachtern ein. Die Aufgabe der Arbeitsgruppe bestand darin, im Rahmen einer umfassenden Untersuchung alle Möglichkeiten einer künftigen Straßenverbindung darzustellen, sie vor allem im Hinblick auf die ökologischen und verkehrswirtschaftlichen Aspekte zu bewerten, untereinander zu vergleichen und einen realisierbaren Lösungsvorschlag zu erarbeiten (vgl. Regierungspräsidium Freiburg 1982: 49).

Zum ersten Mal in der Bundesrepublik Deutschland wurden dabei im Vorfeld der eigentlichen Rechtsverfahren für die geplante Bundesfernstraße und vor der Gesamtbewertung der Varianten umfangreiche Bürgerinformations- und Bürgeranhörungsverfahren durchgeführt und Gemeinden, politische Mandatsträger, Vertreter von Verbänden und Bürgerinitiativen angehört (Regierungspräsidium Freiburg 1982: 9). Die Arbeitsgruppe kam dabei zu folgenden wesentlichen Erkenntnissen (Regierungspräsidium Freiburg 1982: 42):

1. Neu trassierte Linien, die ähnlich der früher geplanten Autobahn durch die unberührten Gebiete des Schwarzwaldes geführt werden, stoßen ausnahmslos auf den Widerstand breiter Bevölkerungskreise.
2. Ein leistungsgerechter Ausbau der bereits bestehenden Bundesstraße 31 würde hingegen auch von den berührten Gemeinden und Bürgern weitgehend akzeptiert werden.
3. Hierbei bestehen jedoch Wünsche hinsichtlich des Schutzes vor den zu erwartenden Immissionen, weshalb mit Nachdruck in Freiburg, Im Höllental, in Hinterzarten und in Döggingen jeweils Tunnellösungen gefordert wurden.

Den Bedarf für eine neue bzw. verbesserte Straßenführung stellte die Arbeitsgruppe und ihr Auftraggeber nicht in Frage, die aufwendigen Untersuchungen bezogen auch nur am Rande Alternativen in Form eines Ausbaus der Höllentalbahn sowie des öffentlichen Personennahverkehrs mit ein (kritisch dazu Bernstein / Häfele 1984; Hochstrate 1986). Ergebnis des Linienvergleichs war die Präferenzierung des Ausbaus der existierenden Strecke auf durchgängig vier Spuren, der Bau von Ortsumfahrungen sowie Tunnellösungen in einigen Teilbereichen, um besonders wertvolle Landschaftseinheiten sowie betroffene Orte vor Lärm und Schadstoffe zu schützen. Die Ergebnisse, die anschließend in dieser Form in die weitere Bundesverkehrswegeplanung aufgenommen wurden, entsprachen damit weitgehend den Alternativvorschlägen der Bürgerinitiativen und der Natur- und Umweltschutzverbände zur Schwarzwaldautobahn. Aufgrund der hohen Baukosten, vor allem durch landschafts- und umweltschutzmotivierte Maßnahmen hatte dieser Vorschlag jedoch ein schlechtes Nutzen-Kosten-Verhältnis.

Im Bewertungsverfahren für den BVWP 1985 nahm der Bund die neue Gesamtkonzeption Freiburg - Donaueschingen als Vorbehaltstrecke für die Schwarzwaldautobahn zwar in die Bedarfsplanung auf, wegen des schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnisses jedoch nur als weiteren Bedarf. Auf Druck der Gebietskörperschaften und des Landes wurden einige der Teilabschnitte erneut und separat bewertet, zwei von diesen (Ortsumfahrung Döggingen und der noch zu diskutierende Abschnitt Freiburg - Kirchzarten) danach vom Bund in den vordringlichen Bedarf aufgenommen. Beide Projekte zeichneten sich dadurch aus, dass sie in der Trassenplanung schon sehr weit fortgeschritten waren und dass hier die verkehrliche Engpasslage am stärksten ausgeprägt war.

Bis zur nächsten Bewertungsrunde im Jahr 1992 führte das Regierungspräsidium die Planung weiterer Teilabschnitte fort, so z.B. das Teilstück zwischen Hinterzarten und Titisee-Neustadt. Mit der öffentlichen Diskussion dieser Planungen entstanden an der betroffenen Teilabschnitten neue Bürgerinitiativen, die den Ausbau der Straße nun aus Gründen des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes ablehnten und sich stattdessen für einen forcierten Ausbau der Höllentalbahn und des ÖPNV einsetzten. In der Bedarfsplanung von 1992 wurde erneut die Gesamtmaßnahme zwischen Freiburg-Schnewlinstraße und Donaueschingen bewertet, allerdings ohne die sich bereits im vordringlichen Bedarf befindenden Teilabschnitte. Die gesamtwirtschaftliche Bewertung fiel nun äußerst günstig aus, mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis von 7,0 gehörte die Gesamtmaßnahme zu einem der Projekte mit den höchsten Bewertungskennziffer in der Bundesrepublik. Dennoch wurde der Ausbau weiterhin nur in den "Weiteren Bedarf" eingestellt und mit "ökologischen Problemhäufungen mit besonderem Gewicht" als Ergebnis der Ökologischen Risikoanalyse begründet (vgl. BMV 1992: Projektbeurteilung). Diese Einstufung stand im Gegensatz zum Gutachten von 1985, das noch auf die positiven Wirkungen und Landschaft durch die optimierte Trassenführung hinwies (vgl. Steinlin 1985).

Einen totalen Verzicht auf das Vorhaben bedeutet dies jedoch nicht, da durch die weitere Aufnahme in den Bedarfsplan immer noch der grundsätzliche Bedarf festgestellt wurde. Dementsprechend können von der Landesverwaltung auch weitere Planungsschritte für die einzelnen Trassenabschnitte eingeleitet werden. Für diese vereinbarte die neue CDU/SPD-Regierungskoalition nach den Landtagswahlen 1992 auf politischen Druck der regionalen B 31-Gegner innerhalb der SPD, dass das Land Baden-Württemberg nur noch den dreispurigen Ausbau der Gesamtstrecke anstrebt. Davon ausgenommen sind jedoch die bereits planfestgestellten Teilstücke.

Fazit:

Trotz einer guten Kosten-Nutzen-Analyse im Bewertungsverfahren 1992 hat der weitere Ausbau der B 31 zwischen Freiburg und Donaueschingen eine relativ geringe Priorität. Begründet wird

dies mit einer aufgrund der Methodik der Bundesfernstraßenplanung und der vom BMV bereitgestellten Informationen nicht nachvollziehbaren Ökologische Risikoanalyse, die überwiegenden Gründe dürften dagegen in der fehlenden Finanzierbarkeit des über eine Mrd. DM teuren Projektes liegen.

Mit dem Ausbau der B 31 bei Freiburg und Döggingen wird die Beseitigung der wichtigsten verkehrlichen Kapazitätsengpässe zunächst erreicht. Vorangetrieben wird der Ausbau weiterer Engpasslagen durch das Land, ohne dass jedoch die Finanzierung durch den Bund sichergestellt ist.

Die Gesamtdiskussion verlagerte sich nach dem grundsätzlichen Beschluss über die Trassenführung auf die Bedarfsdiskussion, wobei sich der Widerstand bei der Einleitung der rechtlichen Planungsverfahren für die einzelnen Trassenabschnitte entzündet. Von den Gegnern werden diese als Teil einer Fernverbindung Paris-Moskau und wegen hoher befürchteter Transitströme bekämpft (Wandel im Problembewusstsein), während die Befürworter sie vor allem Lösung der regionalen und lokalen Verkehrsprobleme darstellen (s. dazu unten). Die Gegner des weiteren Ausbaus der B 31 sehen die Lösung des Problems jetzt in einem Ausbau des ÖPNV und insbesondere der Höllentalbahn. Diese Forderung wird zwar von allen politischen Ebenen unterstützt, entsprechende Planungen für einen Ausbau der Höllentalbahn nach Donaueschingen und der Straßenbahn im Freiburger Osten seit mehreren Jahren verfolgt. Sie können jedoch aufgrund finanzieller Restriktionen in absehbarer Zeit ebenso wenig verwirklicht werden wie ein Ausbau der B 31 über die planfestgestellten Teilstücke hinaus.

Die lokale Politisierung des Konflikts wirkt sich auch auf die Landesebene aus. Während die CDU auf allen Ebenen den durchgehend vierspurigen Ausbau der Straße favorisiert, hat sich bezüglich der B 31 beim neuen Koalitionspartner SPD auf regionaler Ebene mehrheitlich eine ablehnende Haltung durchgesetzt. Mit den nächsten Landtagswahlen 1996 steht der vierspurige Ausbau jedoch wieder zur Disposition.

Die Gegner des weiteren Ausbaus der Bundesfernstraße zwischen Freiburg und Donaueschingen können damit folgende Erfolge für sich verbuchen:

- Die ursprüngliche Planung der Schwarzwaldautobahn durch besonders sensible Landschaftsteile wurde zugunsten eines Ausbaus der existierenden Straße aufgegeben.
- Auf Landesebene konnte das Thema so politisiert werden, dass für die Reststrecken nur noch ein dreispuriger Ausbau vorgesehen ist. Gegenüber den Anfängen der Planung konnten damit die verfolgten verkehrlichen Ziele der Promotoren erheblich reduziert werden.
- Die Trassenplanungen, die sich noch im Initialstadium befinden, sind zurückgestellt worden. Von Seiten des Bundes wird dies vor allem mit der negativen Umweltrisikoeinschätzung begründet, jedoch sind die Gründe vor allem im finanziellen Problemdruck und den Realisierungsschwierigkeiten begründet. Die Verfahren für einzelne Planungsabschnitte werden dessen ungeachtet von den Landesbehörden weiterbetrieben.
- Die Politisierung des Konfliktes um den Straßenausbau hat - neben anderen Gründen - zu einer erhöhten Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger und der Bevölkerung im Verkehrsbereich geführt. Die Folge ist eine erhöhte Bereitschaft für die Umsetzung und Nutzung von alternativen Verkehrskonzepten auf regionaler Ebene mit finanzieller Unterstützung des Landes (Regio-Karte, Regio-S-Bahn).

Die Befürworter - zumindest eines Ausbaus der bestehenden Straßenführung - konnten hingegen trotz des Protestes und der geänderten Wertvorstellungen zumindest die Beseitigung der neuralgischen Engpasslagen durchsetzen. Dies wurde erreicht durch eine Konzentration der personellen und finanziellen Kapazitäten und des politischen Druckes auf diese wenigen Ab-

schnitte. Ob die Gesamtmaßnahme gegenüber dem Baulastträger Bund aus finanziellen Gründen überhaupt noch durchsetzbar ist, sei dahingestellt.

3.3 Diskussion um die B31-Ost Freiburg - Kirchzarten

3.3.1 Trassendiskussion bis zum Planfeststellungsbeschluss

Die Diskussion um den Abschnitt Freiburg-Kirchzarten ist nur zum Teil im Zusammenhang mit der geplanten Schwarzwaldautobahn zu sehen. Der Einfluss der Gesamtmaßnahme beschränkte sich in den Anfangsjahren weitgehend auf die mit der geplanten Nordumfahrung im Zusammenhang stehenden Verlagerung des Transitverkehrs aus Freiburg heraus. Schwerpunkt dieses Trassenabschnittes ist vielmehr der Ausbau der östlichen Ausfallstraße von Freiburg, der im Vergleich zu den anderen Destinationen relativ schlecht ausgebaut ist. Mit dem Verzicht auf die nördliche Umfahrung von Freiburg hat diese Strecke jetzt jedoch auch den Transitverkehr aufzunehmen.

Im Juni 1967 leitete das Regierungspräsidium Südbaden das Linienfeststellungsverfahren gem. § 16 FStrG für den Trassenabschnitt zwischen Freiburg (Kappler Knoten) und Himmelreich mit der Vorschlag einer Nordtrasse im Zartener Becken ein. Der westliche, innerstädtische Trassenabschnitt fiel nach Auffassung des RP in die Baulast der Stadt Freiburg und wurde daher noch nicht in das Verfahren miteinbezogen, die Planung ging jedoch von der Weiterführung der Trasse entlang der Höllentalbahn aus. Ausgelöst durch die Proteste von Ebnet und Zarten, des Landkreises Freiburg und aufgrund eines neuen hydrologischen Gutachtens des Geologischen Landesamt Freiburg, das zu dem Schluss kam, dass eine südliche Umfahrung des erweiterten Wasserschutzgebietes von Ebnet wegen des Trinkwasserschutzes die bessere Lösung darstellt, überarbeitete das Regierungspräsidium die ursprüngliche Planung der Nordtrasse. Weitgehend im Einvernehmen mit allen beteiligten Gebietskörperschaften im östlichen Dreisamtal wurde eine Trasse gefunden, die südlich der Dreisam bei Kirchzarten in etwa parallel zur Höllentalbahn bis zur Anschlussstelle Kappler Straße auf Freiburger Gemarkung nach Westen führt (vgl. Regierungspräsidium Freiburg 1984).

Das Planfeststellungsverfahren für diesen Trassenabschnitt leitete das RP Freiburg im Oktober 1969 ein, 1970 nahm der Bund die Trasse in den Bedarfsplan zum Ausbau der Bundesfernstraßen auf. Bezüglich der innerstädtischen Trassenführung reagierte der Freiburger Gemeinderat nach der Untersuchung mehrerer Trassenalternativen auf die Bürgerproteste gegen die Autoschnellstraße (ASS) durch die Wiehre und nahm diese wegen des "städtebaulichen Eingriffs" 1974 nicht mehr in den fortzuschreibenden Flächennutzungsplan auf. Die neuen Planungen sahen jetzt die Führung eines Stadttunnels vom Autobahnzubringer Mitte bis zum Knoten Maria-Hilf und dann ein Abschnwenken auf die Möslestraße vor - womit die heutige innerstädtische Trassenführung festgelegt wurde. Daneben forderte der Gemeinderat den "Roßkopftunnel", auch unabhängig von der bereits umstrittenen Planung der Schwarzwaldautobahn, als nördliche Umgehung für den Transitverkehr (vgl. Stadt Freiburg 1983).

Dieses Planfeststellungsverfahren wurde 1975 nur mit einem Teilplanfeststellungsbeschluss für die zweiseitig geplante Strecke zwischen Kirchzarten und Himmelreich abgeschlossen, die 1988 fertiggestellt wurde. Der in der Öffentlichkeit wegen der damit verbundenen Zerstörung des Naherholungsgebietes Dreisamtal umstrittene Teil der Trasse zwischen Freiburg und Kirchzarten sollte nun gemeinsam mit der innerstädtischen Trasse ab dem Maria-Hilf-Knoten festgestellt werden, für den das Bundesverkehrsministerium inzwischen die Straßenbaulast und damit die Finanzierung übernommen hatte. Für diesen Abschnitt legte das RP 1976 den Linienentwurf vor und überarbeitete ihn nach einer breiten Diskussion im Freiburger Gemeinderat, bevor er dem BMV zur Genehmigung vorgelegt wurde.

1978 leitete das Regierungspräsidium für diesen Abschnitt das Planfeststellungsverfahren ein. Nach der Offenlage der Planentwürfe über die Jahreswende 1978/1979 sprachen sich 7.000 Einwender gegen die geplante Trassenführung aus, insbesondere gegen die Trassenführung im Stadtgebiet (vgl. Steinbrecher-Sandhövel 1993: 74). Neben der Kritik an der Trassenführung im Zartener Becken richteten sich die Proteste vor allem gegen die Zerstörung des sich durch einen alten Baumbestand auszeichnenden und für den Naturschutz äußerst wertvollen Konrad-Günther-Parks sowie die Belastung von bisher unbelasteten Siedlungsbereichen durch Verkehrslärm und Schadstoffe.

Die Proteste der Bürger sowie erneute Widerstände des Freiburger Gemeinderates führten dazu, dass noch vor dem Erörterungstermin eine Änderungsplanung erarbeitet wurde. Diese beinhaltete vor allem eine Verlängerung der Tunnelabschnitte und die Erweiterung der Lärmschutzwälle und -wände zwischen den Tunnelenden, um einen verbesserten Schutz für das betroffene Wohnumfeld der Straße, den Ausbaustandard und die grundsätzliche Trassenführung stellte die Straßenbauverwaltung hingegen nicht in Frage.

Die überarbeiteten Pläne für die B 31 lagen über den Jahreswechsel 1981/82 wieder öffentlich aus. Der Freiburger Stadtrat stimmte den Änderungsplanungen im Juni 1982 mit großer Mehrheit unter verschiedenen Voraussetzungen zu: Parallel zu dieser Strecke sollte die Nordumgehung (Roßkopftunnel) oder der Stadttunnel zur Fortführung der B 31 im Innenstadtbereich weiter geplant werden. Darüber hinaus sollte eine von der Arbeitsgruppe Stadt konzipierte Gesamtuntertunnelung von Freiburg zwischen der Kronenbrücke und Ebnet (Dreisamtunnel) als Alternative zur Lösung Stadttunnel/Möslestraße untersucht werden. Das Konzept des Dreisamtunnels sah eine Untertunnelung der beiden Dreisamufer zwischen der Freiburger Innenstadt und dem Ortsausgang von Ebnet mit drei Anschlussstellen an das städtische Straßennetz vor.

Die Untersuchungen der beiden Trassenalternativen wurden unter der Voraussetzung durchgeführt, "die Verkehrsverhältnisse im Osten der Stadt im Sinne der Gesamtstadt und der Region zu verbessern" (Stadt Freiburg 1983: 165). Die Analyse und Bewertung innerhalb der Untersuchung orientierte sich an den Planungszielen Städtebau, Umwelt, Verkehrsbedürfnisse, Bautechnik/Bauablauf und finanzieller Aufwand. An diesem Verfahren beteiligte das federführende Tiefbauamt die Umweltverbände und die aus Anlass des Planfeststellungsverfahrens entstandenen Bürgerinitiativen. Darüber hinaus wurde eine Anhörung der Träger öffentlicher Belange nach Abschluss der technischen Untersuchungen durchgeführt. Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass der Dreisamtunnel wegen unüberwindbaren wasserwirtschaftlichen Problemen, hohen Kosten (über 900 Mio. DM) und einer erheblichen zeitlichen Verzögerung politisch und wirtschaftlich nicht vertretbar sei. Dieses Ergebnis akzeptierten mit Abstrichen auch die B 31-Gegner.

1984 stimmte der Freiburger Gemeinderat dem Gesamtkonzept "B 31 Ost-neu/Stadttunnel" zwischen der Gemarkungsgrenze im Osten und der Anschlussstelle in der Freiburger Innenstadt unter der Bedingung zu, dass der Stadttunnel in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem planfestzustellenden Streckenabschnitt zu realisieren sei. Daraufhin stellte der Bund den Stadttunnel 1985/86 zwar in den Bedarfsplan für Bundesfernstraßen bei gleichzeitiger Streichung des Roßkopftunnels ein, jedoch nur als weiteren Bedarf und ohne die definitive Zusage, die Baulast für diese innerstädtische Straße zu übernehmen.

Beim fast zweiwöchigen Erörterungstermin im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens im Mai 1984 wurden neben den Einwendungen der TöB mehrere hundert private Einwendungen behandelt, die auch nach der Erörterung zumeist aufrechterhalten wurden. Nach dem Scheitern des Dreisamtunnels brachte der BUND den neuen Streckenvorschlag einer privaten Ingenieurgruppe in das Verfahren ein, der nun die Untertunnelung der Schwarzwaldstraße und eine Fortführung der Straße auf der Nordseite der Dreisam vorsah. Mit diesem Vorschlag sollte - wie

beim Dreisamtunnel - insbesondere der Eingriff in den Konrad-Günther-Park und den Südteil des Zartener Beckens durch den Straßenbau verhindert werden (vgl. Regierungspräsidium Freiburg 1984: 65ff.). Diesem Vorschlag schlossen sich die Bürgerinitiativen, die GRÜNEN und Teile der SPD ebenso wie die privaten Einwender an. Letztere forderten zudem hilfsweise einen besseren Lärmschutz und eine Verlängerung der Tunnelstrecken bei Realisierung der Mösletrasse. Diesbezügliche Forderungen erhob auch die Stadt Freiburg, die aber zu Abstrichen bereit war, wenn hierdurch eine Verzögerung des Gesamtverfahrens vermieden werden könne (vgl. Regierungspräsidium Freiburg 1984: 47ff.). Die Straßenbaugeegner bezweifelten zudem die Notwendigkeit des vierspurigen Ausbaus und forderten die Förderung alternativer Verkehrsträger, um die Straße vom Individualverkehr zu entlasten (Schädler 1983; Bürgerinitiative für umweltfreundliche Verkehrsplanung 1981; BUND 1984).

Gegen eine weitere Verzögerung wegen der Untersuchung alternativer Lösungen argumentierte im Anhörungsverfahren die aus Anwohnern der B 31 in Ebnet und der Schwarzwaldstraße bestehende Notgemeinschaft Schwarzwaldstraße, die darauf hinwies, dass die planfestzustellende Trasse die beste Lösung sei und aus Gründen des Anwohnerschutzes zügig realisiert werden soll (Regierungspräsidium Freiburg 1984: 277f.). Auf eine möglichst schnelle Realisierung drangen auch die regionalen Wirtschaftsverbände.

Den Planfeststellungsbeschluss über die Strecke Maria-Hilf - Kirchzarten erließ die Planfeststellungsbehörde im Dezember 1984, nachdem die . Die darüber hinaus gehenden Einsprüche der Verfahrensbeteiligten - insbesondere die vorgeschlagene Trassenalternative und geringere Dimensionierung des Vorhabens wies die Planfeststellungsbehörde zurück. Sie befand im Planfeststellungsbeschluss zusammenfassend, dass die Abwägung der öffentlichen und privaten Belange sachgerecht und den Planungsleitsätzen entsprechend stattgefunden habe. Die vorgeschlagene Alternative der Schwarzwaldstraßenuntertunnelung verwarf sie vor allem wegen bautechnischer Probleme und der Problematik der Verkehrsbehinderungen während der Bauzeit und den hohen Kosten, die Nordtrasse wegen der höheren Gefährdung des für die Freiburger Wasserversorgung wichtigen Trinkwasserschutzgebietes im Zartener Becken. Dass die planfestgestellte Trasse höhere Eingriffe in Belange des Natur- und Landschaftsschutzes bedingt, befand zwar auch die Planfeststellungsbehörde, ordnete sie in der Gesamtabwägung jedoch den anderen Belangen unter (vgl. Regierungspräsidium Freiburg 1984).

Fazit

In der ersten Phase der Trassendiskussion bis zum Abschluss des Planfeststellungsverfahrens stellten die Gegner des Straßenbaus den grundsätzliche Ausbau der Straße von seinen Gegnern kaum in Frage. Hinsichtlich der verkehrlichen Belange bestritten sie allerdings die Notwendigkeit des vierspurigen Ausbaus und schlugen insbesondere für den Teilabschnitt im Zartener Becken einen nur zweispurigeren Ausbau vor (von Teilen der Gegner in Verbindung mit der Realisierung der nördlichen Umgehung von Freiburg durch den Roßkopftunnel). Die Akzeptanz für den Straßenbau hinsichtlich einer Entlastung der von ihr betroffenen Anwohner war damit grundsätzlich vorhanden, die verkehrliche Notwendigkeit der Dimensionierung dagegen mit Hinweis auf den mit erheblichen Kapazitätserweiterungen verbundenen induzierten Verkehr und zunehmenden Transitverkehr zurückgewiesen. Im Mittelpunkt des Protestes stand die Trassenführung der B 31-Ost, wobei hier zwei Argumentationslinien zu unterscheiden sind:

1. Zerstörung des aus landschaftlich und Naturschutzaspekten wertvollen Südteil des Zartener Beckens sowie des aufgrund seines alten Baumbestandes und seiner Erholungsfunktion schutzwürdigen Konrad-Günther-Parks (insbesondere durch BI und Umweltverbände).
2. Die Neubelastung bisher unbelasteten Wohngebiete entlang der neuen Trasse (insbesondere Anwohner).

Um diese Trassenführung abzuwehren, legten die gegnerischen Akteure im Laufe des Verfahrens alternative Trassenvorschläge vor. Insbesondere vom Stadtrat wurde aufgrund des ausgelösten politischen Drucks der erste Vorschlag "Dreisamtunnel" positiv aufgenommen und eine Überprüfung unter Beteiligung der Umweltverbände und Bürgerinitiativen durch das städtische Tiefbauamt veranlasst. Die Prüfung der danach vorgelegten Alternative der Schwarzwaldstraßenuntertunnelung konnte hingegen nicht durchgesetzt werden. Die Planfeststellungsbehörde verwarf sie ohne weitere gutachterliche Untersuchung. Neben den von der Planfeststellungsbehörde dafür angeführten bautechnischen, finanziellen und wasserwirtschaftlichen Belangen spielte hier vor allem die weitere zeitliche Verzögerung der Realisierung eine entscheidende Rolle, für eine Neuplanung rechneten die Planungsbehörden mit einem Zeitbedarf von fünf bis 10 Jahren. Dies stieß jedoch auf erheblichen Widerstand bei der Mehrheit des Freiburger Gemeinderates, der Anwohner und der regionalen Wirtschaftsverbände sowie dem ADAC. Aus den gleichen Gründen lehnten die Promotoren auch die ebenfalls vorgeschlagene Durchführung einer UVP ab.

Dagegen konnten durch den öffentlichen Druck entlang der geplanten Trassenführung zumindest Verbesserungen für die neu betroffenen privaten Belange hinsichtlich des Lärmschutzes und der notwendigen Inanspruchnahme von Grundstücken für den Straßenbau erreicht werden.

3.3.2 Gerichtliche Auseinandersetzung und Eskalation des Konfliktes

3.3.2.1 Gerichtliche Auseinandersetzung

Gegen den Planfeststellungsbeschluss wurden 1985 beim Verwaltungsgericht Freiburg 56 Klagen erhoben. Bei diesen Klägern handelte es sich entsprechend der Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine verwaltungsrechtliche Klage nur um Grundstückseigentümer, deren Grundstück zum Teil enteignet werden sollte ("Eigentumskläger") oder deren Wohngrundstück stärkeren Lärmbelastungen durch die Straße ausgesetzt werden würde ("Lärmkläger"). Aufgrund der schlechteren rechtlichen Situation der Lärmkläger wurden zunächst nur die Klagen der 12 Eigentumskläger weitergeführt. Die Klagen stützten sich im wesentlichen darauf, dass

- die Variante der Schwarzwaldstraßenuntertunnelung nicht ausreichend untersucht wurde,
- bei der Abwägung zwischen der Nord- und Südtrasse Abwägungsfehler vorliegen würden (vgl. de Witt/Wurster 1985).

Durch das Urteil vom 31. Oktober 1988 erklärte das VG Freiburg nach Einholen von neuen, insbesondere hydrologischen und bautechnischen Gutachten zu den Auswirkungen der alternativen Trassenführung und der Anhörung von Sachverständigen den Planfeststellungsbeschluss für die B 31-Ost zwischen Freiburg und Kirchzarten für rechtswidrig und hob ihn insgesamt auf. Das Gericht gelangte aufgrund seiner Beweisaufnahme² zu dem Ergebnis, dass *"die rechtsfehlerhafte Abwägung der Trassenalternativen im innerstädtischen und außerstädtischen Bereich das Gebot [verletzt], die vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange gerecht abzuwägen (§ 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG)"* (VERWALTUNGSGERICHT FREIBURG 1988: 29). Zum einen habe die Planfeststellungsbehörde die erörterte Nordtrasse mit fehlerhaften Erwägungen bezüglich der wasserwirtschaftlichen Belange abgelehnt und eine beachtenswerte Trassenführung der Schwarzwaldstraßenuntertunnelung nicht in ihre Abwägung aufgenommen. Die Notwendigkeit einer vierspurigen Straße, also die Planrechtfertigung, wurde vom VG Freiburg ebenso wie die vorgenommene Abschnittsbildung hingegen bestätigt (Verwaltungsgericht Freiburg 1988).

² Unter anderem wurde im Mai 1987 ein zusätzliches Gutachten über die hydrologischen Auswirkungen in Auftrag gegeben.

Gegen dieses Urteil legte das beklagte Land Baden-Württemberg Berufung ein. Durch Urteil des Verwaltungsgerichtshofes vom 4.7.1991 wurde das erstinstanzliche Urteil aufgehoben, die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses von 1984 bestätigt. Im Gegensatz zum Freiburger Verwaltungsgericht verneinte der VGH erhebliche Fehler bei der Abwägung, insbesondere habe sich der Planfeststellungsbehörde die Berücksichtigung einer anderen Trassenführung nicht aufgedrängt.

Da der VGH eine Revision nicht zugelassen hatte, erhoben die Kläger eine Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht in Berlin. Dieses hob am 26. Juni 1992 durch Beschluss das Urteil des VGH auf und verwies den Rechtsstreit zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an den VGH zurück. Die Gründe für die Aufhebung lagen vor allem in der mangelnden Berücksichtigung der erstinstanzlichen Sachverhaltsermittlung durch den VGH.

3.3.2.2 Eskalation des Streites auf der lokalen Ebene

Parallel zur gerichtlichen Auseinandersetzung nahm die Intensität der politischen Auseinandersetzungen um die B 31-Ost auf lokaler Ebene nach dem Planfeststellungsbeschluss und den unterschiedlichen Urteilen der Verwaltungsgerichte zu.

Aufgrund der schlechten Kosten-Nutzen-Bewertung der B 31 zwischen Freiburg und Donaueschingen stufte das BMV 1985 die Gesamtmaßnahme zunächst in den weiteren Bedarf ein, und damit auch das planfestgestellte Teilstück zwischen Freiburg und Kirchzarten (vgl. Prolix, LT-Drs.). Auf politischen Druck der Stadt und des Landes führte das BMV für diesen Teilabschnitt daraufhin eine separate KNA durch, die ein KNV von 4,8 ergab. Aufgrund der hohen politischen Priorität als Ergebnis der Bund-Länder-Verhandlungen sowie wegen des weit fortgeschrittenen Planungsstandes wurde die Straße schließlich in den Vordringlichen Bedarf eingestuft. Der anschließende Stadttunnel, für den zu diesem Zeitpunkt nur Vorplanungen vorlagen, wurde dagegen nicht erneut überprüft.

Der zunehmende öffentliche Protest gegen die planfestgestellte Trasse nach dem Planfeststellungsbeschluss aktivierte die Kommunalpolitiker in Freiburg und Kirchzarten, die in Gesprächen mit dem Regierungspräsidium und dem Landesverkehrsministerium versuchten, Planungsverbesserungen hinsichtlich der Auswirkungen der Straßenführung zu erreichen. Diese Initiativen wurden jedoch mit Hinweis auf den feststehenden und nicht problemlos veränderbaren Planfeststellungsbeschluss abgewiesen.

Nach der Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses durch das Freiburger Verwaltungsgericht beschloss der Freiburger Stadtrat im April 1989 als kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Verkehrsentlastung der B 31, in Ebnet eine "Tempo 30-Zone" einzurichten, verstärkt Geschwindigkeitskontrollen und Verbesserungsmaßnahmen im ÖPNV durchzuführen (vgl. Stadt Freiburg 1992: G 626). Zudem bemühte sich die Stadt Freiburg - unterstützt vom Städtetag Baden-Württemberg - mehrfach um die Einrichtung eines Nachtfahrverbotes für Lkws, um vor allem in den Nachtstunden die Belästigungen durch den Schwerlastverkehr einzudämmen. Das Nachtfahrverbot scheiterte allerdings am Veto des Bundesverkehrsministeriums und des Landes (vgl. Stadt Freiburg 1992: 4).

Die von der SPD-Gemeinderatsfraktion beantragte Maßnahme einer städtischen Planung und Realisierung einer "kleinen Umfahrung Ebnet" als GVFG-Maßnahme zur Entlastung der Ebnetter Anwohner lehnte die Mehrheit des Stadtrat hingegen ab. Die städtische Verwaltung sagte zwar Planungsvorbereitungen zu, beurteilte sie jedoch nur als langfristig realisierbar. Die Stadt unterstütze damit weiterhin die planfestgestellte Lösung und wollte das endgültige Gerichtsurteil abwarten.

Außerdem richtete das Regierungspräsidium angesichts des ungewissen Ausgangs des Rechtsverfahrens vor dem VGH in Mannheim Ende 1988 eine Projektgruppe, in der neben verschiedenen Referenten des RP auch Vertreter der Stadt Freiburg, der Gemeinde Kirchzarten sowie verschiedene Gutachter vertreten waren. Die Projektgruppe sollte die durch das erstinstanzliche Urteil aufgeworfenen Fragen für das Berufungsverfahren klären und für den Fall, dass es zu einem neuen Planfeststellungsverfahren kommen sollte, Voruntersuchungen für dann nach EG-Recht notwendige UVP anstellen. Dazu gab die Projektgruppe neben einer neuen Verkehrsuntersuchung einen Trassenvergleich aus ökologischer und städtebaulicher Sicht sowie die Bewertung einer Untertunnelung der Schwarzwaldstraße und einer Umfahrung von Ebnet von Ebnet und Zarten (Nordtrasse) in Auftrag. Das RP stellte die Projektarbeiten jedoch im Dezember 1989 aufgrund guter Aussichten im Berufungsverfahren vor dem VGH eingestellt und legte die erstellten Unterlagen erst auf starken Druck der Öffentlichkeit im März 1992 aus. Das ökologische Gutachten beurteilte aus Gründen des Natur- und Artenschutzes die Schwarzwaldstraßenuntertunnelung/Nordtrasse eindeutig besser als die planfestgestellte Trassenführung (vgl. Reck 1990). Dagegen kam die gutachterliche Gesamtbewertung der Schwarzwaldstraßenuntertunnelung - unter Einbeziehung des ökologischen Gutachtens - zu dem Ergebnis, dass die planfestgestellte Trassenführung aufgrund der bereits im Planfeststellungsbeschluss angeführten Gründe in der Gesamtabwägung vorteilhafter sei (vgl. Steierwald 1990).

Noch vor dem Urteil des VGH Mannheim verhandelte der Freiburger OB 1991 mit den Klägern über einen Vergleich, der wesentliche Verbesserungen der planfestgestellten Straße vorsah. Einen möglichen Abschluss des Vergleiches verhinderte jedoch das Bundesverkehrsministerium, das zunächst den Ausgang des Gerichtsverfahrens abwarten wollte (s. dazu auch unten).

Kurz vor und insbesondere nach der positiven Ausbauentscheidung des VGH Mannheim nahm mit dem heranrückenden Baubeginn der öffentliche Konflikt wieder zu. Die Gegner thematisierten verstärkt die überregionale Verbindungsfunktion der B 31-Ost im Zusammenhang mit den anderen geplanten Ausbaumaßnahmen als Teil einer internationalen Fernverkehrsverbindung zwischen Madrid und Moskau bzw. Paris und Wien und prognostizierten eine Zunahme des Gütertransitverkehrs um 200% durch die Stadt. Angesichts des "Waldsterbens", der hohen Ozonbelastung und der insgesamt als zu hoch empfundenen Kfz-Belastung der Stadt änderte sich die grundsätzliche Haltung der Mehrheit der Straßenbaueegner zum Straßenneubau, die in der Gründungserklärung vom Mai 1991 des "Aktionsbündnisses gegen die B 31-Ost" ihren Ausdruck fand: "Eine andere Verkehrsführung ist weder verkehrspolitisch wünschenswert, noch ökologisch vertretbar, noch politisch durchsetzbar. Nach den Kenntnissen vor Ort betrifft dies auch die kleine Umfahrung Ebnet. Deshalb muss endlich ehrlich gesagt werden: Die Verkehrsprobleme sind durch Straßenneubau nicht zu lösen." (Aktionsbündnis gegen die B 31 Ost neu 1991: 2). Zu den Unterzeichnern gehörten neben den Bürgerinitiativen, Umweltverbände und Privatpersonen auch die Kreisverbände der SPD, der GRÜNEN und der ÖDP, die Diskussion um die B 31-Ost verlagerte sich damit endgültig auf die Ebene der Bedarfsplanung. Statt eines Baus der B 31 forderten die Straßenbaueegner die Investition der für den Straßenbau verfügbaren Finanzmittel in den umfangreichen Ausbau des ÖPNV und der Höllentalbahn und legten dafür verschiedene Konzepte vor (vgl. Aktionsbündnis gegen die B 31 Ost neu 1991).

Die Stadt Freiburg unterstützte zwar die Ausbaupläne für den ÖPNV, blieb jedoch weiterhin bei der Auffassung, dass sich der Neubau nahtlos in die - auf den Vorrang öffentlicher Verkehrsmittel und die Reduktion des Autoverkehrs in der Stadt setzende - Gesamtverkehrskonzeption der Stadt ein. Bei der B 31-Ost handle es sich lediglich um eine Umgehungsstraße für den regionalen und städtischen Ziel- und Quellverkehr die östlichen Stadtteile, außerdem beeinträchtigen die bestehenden Kapazitätsengpässe die Verbindung zwischen dem Oberzentrum Freiburg und dem Schwarzwald, eine erhebliche Zunahme insbesondere des Gütertransitverkehrs wurde bezweifelt (vgl. auch Schaechterle / Siebrand 1994). Die Entlastungswirkung des ÖPNV wurde

mit Hinweis auf die dort bestehenden Kapazitätsgrenzen bezweifelt, auch wenn die Einführung der Regio-Karte nach einer monatelang von der Stadt geheimgehaltenen Verkehrszählungen eine deutliche Entlastung vom Autoverkehr brachte. Zu ähnlichen Ergebnissen kam auch das Aktionsbündnis in einer eigenen Verkehrszählung (Umkehr), während das Regierungspräsidium aufgrund weiterer Verkehrszählungen zum Schluss kam, dass die Einführung der Regio-Umweltkarte leider keinen Einfluss auf den Verkehr auf der B 31-Ost hat (vgl. BZ v. 1.8.1992).

Als weiterer Gegenpol zum Aktionsbündnis gegen die B 31-Ost formierten sich 1992 die regionalen Wirtschaftsverbände zu einer "Interessengemeinschaft der Wirtschaft pro B 31 Ost neu" und unterstützten die Position der Stadt Freiburg. Die einzelnen Verbände wiesen vor allem auf die regionalwirtschaftliche Bedeutung des Ausbaus für Handel, Handwerk und Gewerbe und die unzumutbaren Belastungen der jetzigen Anwohner hin. Wie die Stadt Freiburg stufte auch sie die Straße nur als regionale Entlastungsstraße ein.

Am 5. Mai 1992 - noch vor der Entscheidung des BVerwG - stimmte der Freiburger Gemeinderat aufgrund eines interfraktionellen Antrags der SPD, die GRÜNEN, ÖDP und Linke Liste/Friedensliste erneut über die mehrheitliche Haltung zur planfestgestellten b 31 abgestimmt. Der Antrag sah vor, dass die Stadt auf Nicht-Vollzug der Planfeststellung dringen und Maßnahmen für Entlastungsmaßnahmen in Ebnet und eine Verbesserung des ÖPNV ergreifen sollte. Ein negatives Votum des Gemeinderates hätte zwar keine Bindungswirkung für den Bund als Bauherrn, jedoch die Bedeutung als politische Resolution gehabt. Außerparlamentarisch wurde der Antrag durch verschiedene öffentlichkeitswirksame Aktionen und Lobbyarbeit der Umweltverbände und Bürgerinitiativen unterstützt. Mit dem bisher knappsten Ergebnis von 25 zu 22 Stimmen entschied sich der Stadtrat wieder für den Bau der B 31, der Antrag scheiterte an den Stimmen einer Minderheit der SPD-Fraktion sowie des OB.

Bei der Landtagswahl 1992 hatte die Position der Kandidaten zum Bau der B 31 einen erheblichen Einfluss auf das Wahlverhalten der Bürger entlang der planfestgestellten Trasse: Während die derzeitigen Anwohner gegen den Trend die CDU unterstützten, konnten die SPD (deren Kandidat die kleine Umfahrung von Ebnet unterstützte) und vor allem das Bündnis 90/Die Grünen (die den Bau kompromisslos ablehnten) in den Kerngebieten des "Widerstandes" überproportional dazugewinnen. So konnte Bündnis 90/Die GRÜNEN ihr Ergebnis in den betroffenen Stadtteilen fast verdoppeln (vgl. Aktionsbündnis gegen die B 31 Ost neu 1992; Steinbrecher-Sandhövel 1993). Dieser Trend setzte sich auch auf bei den Freiburger und Kirchzartener Kommunalwahlen fort, es reichte in Freiburg aber aufgrund des zersplitterten Zustandes der kommunalen SPD nicht aus, die Mehrheiten im Gemeinderat hinsichtlich der B 31 zu ändern.

Fazit:

Mit dem Planfeststellungsbeschluss wird die Trassendiskussion auf die gerichtliche Auseinandersetzung verlagert und entzog sich damit weitgehend den Handlungsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure.

Während in der gerichtlichen Auseinandersetzung die eigentliche Bedarfsentscheidung nicht zur Disposition stand, da sie sich de facto der richterlichen Überprüfbarkeit entzieht, veränderten viele Gegner ihre Position zum Straßenbau insgesamt. Der Ausbau der Straße wird nicht mehr als die Lösung des Problems gesehen, sondern der alternative Ausbau des ÖPNV. Aufgrund der lokalen und globalen Umweltbelastungen, die vom Autoverkehr ausgehen, wird eine weitergehende Reduzierung des Autoverkehrs angestrebt.

Die jetzt in einer Interessengemeinschaft zusammengeschlossenen Wirtschaftsverbände und die betroffenen Anwohner drängen dagegen immer mehr auf die baldige Realisierung der Straße und versuchen die öffentliche Dominanz der Straßenbaugegner zu egalisieren.

3.3.3 Vergleichsverhandlungen mit den Klägern

Nach der Entscheidung des BVerwG initiierte das Aktionsbündnis gegen die B 31-Ost im Herbst 1992 einen "Runden Tisch", an dem Vertreter der Stadt, der Fachbehörden, der Bürgerinitiativen gegen die Straße sowie der Umweltverbände teilnahmen. Damit sollte ein einvernehmlicher Weg für die Lösung der Verkehrsprobleme im Freiburger Osten und Dreisamtal gefunden werden. Der Runde Tisch scheiterte zunächst daran, dass die Vertreter der Anwohner aus Ebnet und der Schwarzwaldstraße eine Teilnahme ablehnten.

Parallel nahmen der Freiburger OB und das Regierungspräsidium erneut außergerichtliche Vergleichsverhandlungen mit dem Rechtsanwalt der Kläger auf, mit dem Ziel ein weiteres Gerichtsverfahren zu vermeiden und die rechtlichen Grundlagen für eine baldige Realisierung der B 31-Ost zu schaffen. Dieser Vergleich umfasst vor allem folgende, den Planfeststellungsbeschluss modifizierende Maßnahmen (vgl. Aktionsbündnis gegen die B 31 Ost neu 1993: 25 ff.):

- Bessere Einbindung der B 31-Ost in die Landschaft des Zartener Beckens durch Verzicht auf eine Dammführung der B 31-Ost bei Kirchzarten und die Erstellung eines landschaftspflegerischen Begleitplans.
- Erstellung eines landschaftspflegerischen Begleitplanes für das nördliche Dreisamtal im Rahmen der Flurbereinigungsverfahrens, mit dem Ziel dort das Landschaftsbild und den Erholungswert aufzuwerten.
- verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung des Lärmschutzes entlang von Siedlungsflächen.
- Umplanung des Knotens Maria-Hilf um eine bessere verkehrliche Anbindung und eine Minderung des Eingriffs in die städtebauliche Substanz zu erreichen bei Beachtung der aktuellen Grenzwerte für Luftschadstoffimmissionen.

Die Kosten für diesen Vergleich liegen bei ca. 30 Mio. DM, nach Schätzungen des Aktionsbündnisses bei ca. 60-80 Mio. DM. Bei den Straßenbaugegnern stieß der Vergleich auf heftige Ablehnung, auch wollten zunächst vier der Kläger das Vergleichsangebot nicht unterschreiben. Da das BMV gefordert hatte, dass alle Kläger zustimmen, verweigerte es seine Zusage und wies das Landesverkehrsministerium an, von weiteren Vergleichsverhandlungen abzusehen. Nachdem aufgrund der weiteren Initiative des Freiburger OB's doch alle Kläger unterschrieben hatten, lehnte das BMV den Vergleich zunächst mit dem rechtlichen Argument ab, dass durch die notwendigen Änderungen des Planfeststellungsbeschlusses neue Einwendungen zu erwarten seien. In der Folgezeit erklärte es, dem Vergleich dann zuzustimmen, wenn die Mehrkosten vom Land und der Stadt übernommen werden, da es sich bei den Maßnahmen nur um städtebauliche Verbesserungen handle. Schließlich kam es im April 1993 auf massiven politischen Druck des Landesverkehrsministers, Regierungspräsidenten und Freiburger OBs zu einem Kompromiss zwischen dem Bund, dem Land und der Stadt: Der Bund übernimmt 50% der Kosten, die Stadt die andere Hälfte, wobei das Land 80% des Stadtanteils aus dem Mitteln nach dem GVFG bereitstellt. Diesem Kompromiss mit Kosten für die Stadt in Höhe von 3,12 Mio. DM stimmte der Freiburger Gemeinderat am 17. April 1993 mit 26 zu 21 Stimmen zu.

Während die Notgemeinschaft Schwarzwaldstraße und regionalen Wirtschaftsverbände den Vergleich begrüßten, kündigte das Aktionsbündnis die Fortsetzung des Widerstandes gegen die B 31-Ost mit allen politischen und rechtlichen Mitteln an.

Ende 1993 leitete das Regierungspräsidium Freiburg das für den Vergleich notwendige Planfeststellungsänderungsverfahren ein. Nach der Offenlage gab es 581 Einwendungen aus der Bürgerschaft. Streitthema war vor allem die durch die Tunnelverlängerungen verschärfte Schadstoffsituation an den Tunnelenden geworden. Diese Probleme sollen zunächst mit einer

Längsentlüftung (d.h. der Großteil der Schadstoffe soll aus dem östlichen Tunnelende, das im Konrad-Günther Park und damit weiter entfernt von einer Wohnbebauung liegt "herausgeblasen" werden), wenn danach die festgelegten Grenzwerte an der Wohnbebauung nicht eingehalten werden, muss die Straßenbaubehörde einen "Abluftkamin" errichten. Den Planfeststellungsänderungsbeschluss erließ das Regierungspräsidiums am 25.1.1995. Diesem Beschluss stimmte der Freiburger Gemeinderat nach einer weiteren Grundsatzdebatte über den Bau der B 31-Ost im Februar 1995 mit 24 zu 22 Stimmen zu.

Für ein weiteres gerichtliches Vorgehen gegen den Planfeststellungsänderungsbeschluss konnte das Aktionsbündnisses gegen die B 31-Ost sieben neue Kläger gewinnen, die durch die Verlagerung der Tunnelenden neu betroffen werden. Diese Klagen können den Bau der Straße zwar verzögern, bei der Feststellung besserer Schutzmaßnahmen gegen die Schadstoffimmissionen des Tunnels die Realisierung zudem verteuern, nicht aber den Bau der Straße verhindern. Den Beginn für die Bauarbeiten prognostiziert das Regierungspräsidium für Herbst 1996.

Fazit:

Mit den zunächst geheimen Vergleichsverhandlungen konnte die Stadt die bisher relativ feste Koalition zwischen den klagenden Anwohnern und den Bürgerinitiativen aufbrechen und damit eine weitere Verzögerung des Baus durch ein erneutes Gerichtsverfahren verhindern. Mit dem Vergleich erreichen die Anwohner individuelle Verbesserungen hinsichtlich ihres Primärziels, der Verringerung der persönlichen Betroffenheit durch den Straßenneubau. Darüber hinaus erzielen sie für die weitere Streckenführung einen verbesserten landschaftspflegerischen Begleitplan. Maßgeblich für das Zustandekommen des Vergleichs war vor allem die ungewisse Aussicht auf einen erneuten Erfolg der Klage, bei deren negativem Ausgang auf die Kläger erhebliche Prozesskosten zugekommen und außerdem die planfestgestellte Trasse ohne Verbesserungen realisiert worden wäre. Dazu kam der zunehmende persönliche Druck von Seiten der Stadt und der Befürworter auf die Kläger.

Für die Planungsbehörden und die Stadt hat der Vergleich hingegen den Vorteil, dass nur für die aus verkehrlicher Sicht begrüßten Verbesserungen des Maria-Hilf-Knotens ein Planfeststellungsänderungsverfahren durchgeführt werden musste, der potentielle Klägerkreis gegen diese Änderung der Planung jedoch eingeschränkt ist und relativ geringe Aussichten auf Erfolg hat. Dagegen wurde der Vergleich vor allem aufgrund der damit verbundenen Mehrkosten vom Bundesverkehrsministerium nur auf starken politischen Druck und finanziellen Zugeständnissen der Stadt und des Landes unterstützt.

Die Bürgerinitiativen waren von diesen Vergleichs-Verhandlungen ausgeschlossen. Nach Kenntnis der Vergleichsverhandlungen versuchten sie zwar die Kläger für eine weitere gerichtliche Auseinandersetzung zu gewinnen, waren damit aber nicht erfolgreich. Damit verloren die Gegner der Straßenausbaus ihre wichtigste Arena für die weitere Verzögerung und Verhinderung der Straße. Ihre Strategie konzentrierte sich nun auf zwei Ebenen:

- Veränderung der Mehrheitsverhältnisse in den kommunalen Gremien. Dies war bei der Kommunalwahl trotz erheblicher Stimmzugewinne der BÜNDNIS '90/GRÜNE und anderer, die B 31-Ost ablehnenden Listenverbindungen nur zum Teil erfolgreich, da bei der SPD aus parteiinternen Gründen die Unterstützer des Oberbürgermeisters in der Kandidatenaufstellung gestärkt worden waren, und im Stadtrat immer noch eine knappe Mehrheit für den Bau der B 31 vorhanden ist.
- Verzögerung des Planfeststellungsänderungsverfahrens und die Mobilisierung von neuen Klägern gegen den Planfeststellungsänderungsbeschluss mit dem Ziel, erneut die Arena der

gerichtlichen Auseinandersetzung zu eröffnen und damit den Bau der Straße weiter zu verzögern.

3.3.4 Privatfinanzierung

Am 15.2.1992 beschloss das Bundeskabinett, dass neben vier anderen Straßenbauprojekten auch die B 31-Ost in Form eines Konzessionsmodell privat vorfinanzieren zu lassen. Formal geht hier die Diskussion auf Bundesebene allein um die Art der Finanzierung der beschlossenen und rechtsgültig planfestgestellten Straße. Dabei stellt die Privatfinanzierung einen Alternative zur herkömmlichen Finanzierung aus jährlich zuzuweisenden Haushaltsmitteln dar. Notwendig wird die Privatfinanzierung aufgrund der begrenzten finanziellen Ressourcen des Bundes für den Bau von Verkehrswegen. Obwohl die B 31-Ost bereits 1985/86 in den Bundesverkehrswegeplan und das Fernstraßenausbaugesetz in die höchste Prioritätsstufe sowie in die entsprechenden Finanzierungspläne für Bundesfernstraßen aufgenommen wurde, fehlt das Geld für die Realisierung der B 31-Ost und weiterer Straßen im Bundesgebiet aus regulären Haushaltsmitteln. Die "reservierten Finanzmittel" wurden aufgrund der Verzögerung der Realisierung für andere Straßenbauprojekte ausgegeben, die in ihrer Priorität geringer eingestuft wurden, denen aber keine Realisierungshürden im Wege standen. Hinzu kommen die zusätzlichen finanziellen Belastungen des Bundes durch den Bau neuer Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern.

Auf der regionalen und kommunalen Ebene ist das entscheidende Argument für die Privatfinanzierung die kurzfristige Realisierung der Baumaßnahme. Bei der Finanzierung aus Haushaltsmitteln würde sich - und dies erst nachdem sie für das Straßenbauprojekt freigegeben sind - aufgrund begrenzter jährlicher Geldzuflüsse die Bauzeit gegenüber der technisch möglichen fast verdoppeln. Durch die Privatfinanzierung steht hingegen das gesamte erforderliche Kapital bereits bei Baubeginn zur Verfügung. Die erhöhten Finanzierungskosten spielen hier dagegen für die Kommune und das Land nur eine untergeordnete Rolle, da sie in ihren Haushalten nicht wirksam werden.

Die unter Beteiligung des lokalen Aktionsbündnisses gegen die B 31 auf Bundesebene gegründete Bürgerinitiative gegen die Privatfinanzierung konzentrierte sich zunächst erfolglos auf die Lobbyarbeit bei den Fraktionen des Bundestages. Um die Privatfinanzierung verfassungsrechtlich zu unterminieren wurde zudem beim Tübinger Rechtsprofessor Püttner eine Studie in Auftrag gegeben, die zu dem Schluss kam, dass diese Art der Privatfinanzierung verfassungsrechtlich unzulässig sei.

Unterstützung in ihrer Argumentation erhält die Bürgerinitiative durch den Bundesrechnungshof und verschiedene Finanzpolitiker. Der Widerstand auf parlamentarischer Ebene war jedoch letztlich erfolglos, nachdem der Bundestag mehrheitlich 1995 die Privatfinanzierung beschloss.

Außerdem kündigte die Landesregierung an, dafür zu sorgen, dass die entsprechenden Geldmittel auch dann bereitgestellt werden, wenn die Privatfinanzierung aus irgendeinem Grund scheitert.

Fazit

Strategisches Ziel ist für die Bürgerinitiative weniger die Ablehnung der Privatfinanzierung an sich, sondern eine weitere Verzögerung des Baubeginns aufgrund fehlender Finanzierungsgrundlagen. Die Baumaßnahme als solche kann zwar dadurch zunächst nicht verhindert werden, durch die Schaffung eines weiteren zeitlichen Spielraumes soll jedoch der Weg für weitere Umsteuerungsversuche eröffnet werden.

Da für eine Verfassungsklage bisher noch nicht die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind, hoffen die Gegner jetzt vor allem darauf, dass die Kosten für die Privatfinanzierung nach dem Einholen der Angebote der Baukonsortien überproportional hoch liegen und die Privatfinanzierung schließlich doch abgelehnt wird. Ob damit aber die langfristige Realisierung des Straßenbauvorhabens verhindert werden kann, ist zweifelhaft.

Fazit

Durch die erfolgreichen Vergleichsverhandlungen mit den Klägern schafft die Stadt Freiburg die Voraussetzungen für die Vermeidung einer weiteren Verzögerung der Realisierung der B 31-Ost. Gleichzeitig wird diese Diskussion immer stärker vom enger werdenden Handlungsspielraum des Bundes überlagert: Die vergleichsbedingten Mehrkosten übernimmt der Bund nur auf starken politischen Druck der kommunalen und Landespolitiker. Da die Straßenbaumittel für die nächsten Jahre zudem verplant sind, nimmt er die B 31-Ost in das Modell der Privatfinanzierung auf und eröffnet damit eine neue Arena für die politische Diskussion sowie evtl. eine verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung.

4 Zusammenfassung und Ergebnisse der Fallstudie

4.1 Akteure und Konfliktarenen

Die Planungsprozesse der B 31 (bzw. Schwarzwaldautobahn) und insbesondere des Teilschnittes Freiburg - Kirchzarten weisen innerhalb der letzten 20 Jahre eine äußerst dynamische Entwicklung auf, die hierbei manifest gewordenen Konfliktkonstellationen zeichnen sich durch eine hohe Komplexität aus. Die Auseinandersetzung um den Straßenneubau ist geprägt durch die Vielzahl der beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure, das Auftreten neuer Akteure während des Planungsprozesses und infolge eines sich weiter entwickelnden Problembewusstsein auch durch Änderungen der Präferenzen und Positionen einiger Akteure. Bedingt durch die im folgenden noch zu analysierenden Überlagerungen und Wechsel der Konfliktarenen verfolgen die Akteure zudem noch verschiedene, den Arenen angepasste Strategien.

Hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Positionen zur B 31 lassen sich zwei Akteursgruppen differenzieren: Die Promotoren der Straße (Anwohner der jetzigen Straße, Wirtschaftsverbände und jeweils die Mehrheit der parlamentarischen Vertretungen) und die Straßenbauegegner (zukünftige Anwohner der Straße, Bürgerinitiativen, Umweltverbände, weitere private Interessensgruppen und Minderheiten des parlamentarischen Systems).

Die Straßenbauegegner verfolgten bei der Ablehnung der Schwarzwaldautobahn und der Diskussion um die B 31-Ost zunächst die Strategie eines "structural change". Der durch die Straßenbauverwaltung vorgeschlagene Trassenvorschlag für einen Straßenneubau wurde zunächst aufgrund der damit verbundenen Eingriffe in Natur- und Landschaft sowie bestehende Nutzungen (Landwirtschaft, Wohnen, Fremdenverkehr etc.) abgelehnt. Um neben einer geänderten Trassenführung auch eine mit geringeren Eingriffen in den Raum verbundene reduzierte Dimensionierung durchzusetzen, brachten die Straßenbauegegner in das Straßenplanungsverfahren Vorschläge zum gleichzeitigen Ausbau der Öffentlichen Verkehrsträger ein. Den grundsätzlichen Ausbaubedarf für die Straße stellten sie hingegen bis Anfang der 80-er Jahre nicht in Frage (Entlastung der Anwohner, Notwendigkeit aufgrund Verkehrszunahme).

Im Verlaufe der politischen Auseinandersetzung nach dem Planfeststellungsbeschluss wandelten sich die strategischen Ziele der Contra-Akteure. Explizit verfolgt jetzt der ein großer Teil der Straßenbauegegner eine nachfragerorientierte Strategie. Ziel ist eine "sustainable mobility", der Neubau der Straße wird zugunsten eines forcierten Ausbaus des Öffentlichen Verkehrs abgelehnt. Damit streben sie eine Gesamtentlastung der Region von den verkehrsbedingten Umweltauswirkungen an, über die ihrer Meinung nach auch mittel- bis langfristig eine Entlastung der heute unmittelbar durch die Straße Betroffenen erreicht werden kann.

Ebenso vollzieht sich in der Argumentation der Promotoren für die Notwendigkeit des Straßenneubaus ein Strategiewechsel von einer "business as usual" zu einer kapazitätsorientierten Strategie. Insbesondere die Schwarzwaldautobahn wurde zunächst von Wirtschaftsverbänden und den Mehrheiten einiger kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften als "zukünftige Lebensader" eingestuft, unabdingbar für die prosperierende Entwicklung der Region im nationalen und internationalen Standortwettbewerb.

In Reaktion auf die Kritik der Straßenbauegegner verlor dieses Ziel in der öffentlichen Diskussion an Bedeutung. Den Neu- bzw. Ausbau der B 31 rechtfertigen die Pro-Akteure nun primär mit der nur so erzielbaren Entlastung der heutigen Anwohner und die Notwendigkeit der Engpassbeseitigung für den Kfz-Verkehr. Hinsichtlich der durch den Neubau bedingten Eingriff in die Umwelt weisen die Promotoren auf die erfolgte Optimierung der Trasse unter Umweltgesichtspunkten hin, in Abwägung mit der heutigen Situation konstatieren sie zum Teil aufgrund der

Entlastungswirkungen sogar eine Verbesserung der Umweltsituation im Planungsraum. Für diese Argumentation ist wesentlich, dass ein Zuwachs des Kfz-Verkehrs aufgrund der verbesserten Verkehrsverhältnisse (induzierter Neuverkehr) negiert und die Gefährdung des Zieles der Verlagerung von Verkehrsströmen auf die öffentlichen Verkehrsträger nicht gesehen wird. Gleichzeitig soll in Übereinstimmung aller Akteure der ÖPNV forciert ausgebaut werden.

Für die weitere Analyse der Konfliktarenen und damit der Einbeziehung der Umweltgesichtspunkte in den Planungsprozess lässt sich die Straßenplanung in zwei Planungsstufen differenzieren:

1. Die Bedarfsplanung, in der die grundsätzliche Entscheidung über den Neu- und Ausbau einschließlich der kapazitären Dimensionierung der Straße getroffen wird. Zudem wird hier die Priorität der Realisierung dieser Bedarfsentscheidung festgelegt.
2. Die Trassenplanung, in der mit der Entscheidung über die Führung und Ausgestaltung der Trasse die konkrete Eingriffsintensität des Straßenneubaus in den Planungsraum (öffentlichen und privaten Belange) festgelegt wird. Der die Trassenplanung abschließende Planfeststellungsbeschluss stellt die planungsrechtliche Voraussetzung für die Realisierung der Bedarfsentscheidung dar. Die Notwendigkeit und die Dimensionierung des Straßenneubaus stehen in dieser Planungsstufe de facto nicht zur Disposition.

4.2 Bedarfsplanung

4.2.1 Arenen der Bedarfsdiskussion

Die formale Entscheidungshoheit über den Bau von Bundesfernstraßen hat alleine der Bund, sowohl hinsichtlich der grundlegenden Ausbauentscheidung als auch des Zeitpunktes der Realisierung der rechtskräftigen Planung. Zur Entscheidungsfindung bedient er sich der durch das BMV durchgeführten, in die Bundesverkehrswegeplanung integrierten Bedarfsplanung für Bundesfernstraßen (dazu Kap. 2). Eine Beteiligung der Öffentlichkeit findet hierbei über den Rahmen der normalen Gesetzgebungsverfahren hinaus nicht statt (Petitionsrechte erwähnen?), auch werden im Rahmen der parlamentarischen Beratung aufgrund der Vielzahl der Projekte nur einige wenige ausgiebig diskutiert (vgl. Heuser 1996, Reh 1988).

Entscheidender als die Behandlung im Bundestag sind für die Feststellung des Neubaubedarfs und insbesondere der Festlegung der zeitlichen Realisierungspriorität insbesondere die Bundesländer-Verhandlungen nach der erfolgten Bedarfsbewertung. Die Möglichkeiten des Landes sind dabei jedoch weitgehend auf einen Austausch von Straßenbauprojekten im Rahmen der gegebenen Länderquote beschränkt. Da das Land auch Herr des Trassenplanungsverfahrens ist, muss das Land eigene Prioritätenentscheidungen fällen, dies erfolgt in einem politischen Aushandlungsprozess auf Landesebene (dazu Heuser 1996). Obwohl dem - jetzt dreispurigen Ausbau der B 31 - vom Land eine hohe Priorität eingeräumt wird (Interview VM BW), kann es den Bau der gesamten B31 nicht durchsetzen, da es sonst auf die Realisierung anderer Straßen verzichten müsste. Es beschränkt sich bei der zunächst negativen Bedarfsbewertung durch den Bund im Jahr 1985 auf die Durchsetzung der rechtskräftigen Neubauabschnitte, für die vor Ort ein hoher politischer Realisierungsdruck besteht.

Hinsichtlich der anstehenden Realisierung der B 31-Ost ist daher nach Auffassung der Straßenbaugegner davon auszugehen, dass der Bund als Baulastträger und das Land als Planungsbehörde den Bau nicht gegen eine geänderte Mehrheit des Freiburger Gemeinderates durchsetzen wird. Die kommunale Ebene bietet aufgrund der direkten Betroffenheit und der Problemnähe gleichzeitig den besten Zugang der Straßenbaugegner für die Bedarfsentschei-

dung, sie ist auch die einzige politische Arena, auf der Ausbau der B 31 umfassend diskutiert wird.

Da der rechtskräftige Abschluss des Trassenplanungsverfahrens die Voraussetzung für die Realisierung der Bedarfsentscheidung bildet, ist auch diese Planungsstufe eine hilfsweise Arena der Bedarfsdiskussion. Ziel der Straßenbaugegner ist in den letzten Jahren die weitere Verzögerung des Baus der Straße, um damit die Option für die Durchsetzung der Revidierung der Realisierungsentscheidung zu erhalten. Sie erreichen zwar eine Schwächung der politischen Mehrheiten für den Bau der Straße auf kommunaler und Landesebene, nicht aber die Mehrheit für einen grundsätzlichen Verzicht auf den Straßenneubau.

Die für die B 31-Ost beschlossene Privatfinanzierung stellt schließlich ebenso wie die Trassenplanung nur eine Hilfsarena für die Bedarfsdiskussion dar und wird von den Straßenbaugegner vor allem genutzt, um den Straßenbau weiter zu verzögern.

4.2.2 Ergebnis Bedarfsdiskussion

Auf Bedarfsebene fand bei der Planung der B31 keine von den Straßenbaugegnern geforderte aktive Inkorporation der Umweltgesichtspunkte in die Straßenplanung statt, da die Ausbauentscheidungen für die einzelnen Verkehrsträger im formalen Sinn verknüpfbar sind und dies auch nicht von der Mehrheit der politischen Entscheidungsträgern vorgenommen wurde. Zwar rechtfertigte der Bund als Baulastträger sowohl den Verzicht auf den Bau der Schwarzwaldautobahn als auch die niedrige Priorität des Gesamtausbaus der Strecken Freiburg - Donaueschingen mit den dabei auftretenden ökologischen Problemen, dominierend waren bei diesen Entscheidungen aber vor allem die bestehenden finanziellen Engpässe im Infrastrukturausbau.

Mit der Reduktion des Ausbaus der B 31 auf drei Spuren durch das Land konnten die Straßenbaugegner zwar ihre Zielsetzungen z.T. durchzusetzen, nicht aber eine höhere Priorität des stattdessen geforderten Ausbaus der Höllentalbahn. Auch hat das Land gerade die reduzierte Dimensionierung der zur Realisierung anstehenden Trassenabschnitte von dieser Entscheidung ausgenommen.

Für die Durchsetzung einer alternativen Gesamtlösung durch den prioritären Ausbau des ÖPNV in der Planungsregion (ggf. mit einem kleiner dimensionierten Ausbau der B 31) fehlen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen. Eine verkehrsträgerübergreifende Problemlösung für einen Verkehrskorridor findet de facto nicht statt, ein Verzicht auf den Ausbau der B 31 auf kommunaler oder regionaler Ebene führt nicht automatisch zu einer Bereitstellung für die stattdessen geplanten ÖPNV-Maßnahmen. Geprägt ist die Diskussion vielmehr durch eine zunehmende Verengung des finanziellen Handlungsspielraumes, die dazu führt, dass keiner der Verkehrsträger optimal ausgebaut werden kann.

4.3 Trassenplanung

4.3.1 Arenen der Trassendiskussion

Der die Trassenplanung abschließende Planfeststellungsbeschluss wird nach der Durchführung des Planfeststellungsverfahrens und seiner Vorverfahren unter Abwägung der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange von der Planfeststellungsbehörde des Regierungspräsidiums (Teil der Landesverwaltung) erlassen. Die Partizipation der von der Planung Betroffenen und der Öffentlichkeit findet mit dem Erörterungsverfahren formal erst relativ spät im Planungsprozess statt,

Das Beispiel der Schwarzwaldautobahn zeigt jedoch, dass bereits im Initialstadium einer Planung eine breite Diskussion des Vorhabens stattfinden kann, wenn die Straßenbaugegner einen ausreichenden öffentlichen Widerstand mobilisieren können. Die Verhandlungsbereitschaft von Bund und Land über die Trassenführung der SAB und schließlich der B 31 ist dabei ausgesprochen groß, was jedoch auch durch die geringe zeitliche Priorität des Vorhabens im Bedarfsplan zu erklären ist. Mit der umfassenden Untersuchung aller in Frage kommenden Varianten reagiert das Land schließlich offensiv auf den politischen Widerstand vor Ort und beteiligt bei der Suche nach der optimalen Trassenführung der B 31 eine breite Öffentlichkeit. Dies führt zunächst zu einer Zustimmung der meisten Akteure, die gefundene Trassenlösung wird jedoch mit dem geänderten Problembewusstsein der Straßenbaugegner ab Mitte der 80-er Jahre wieder - jetzt aber hinsichtlich ihrer Dimensionierung und schließlich ihres grundsätzlichen Bedarfs - in Frage gestellt.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Diskussion der B 31-Ost. Auf den zunächst zwischen der Straßenbauverwaltung und der Stadt Freiburg ausgehandelten Trassenvorschlag folgt bei seiner Veröffentlichung der Widerstand der von der Planung betroffenen Interessen (zunächst vor allem durch die Gemeinde Ebnet, nach dem neuen Trassenvorschlag schließlich durch die jetzt betroffenen Anwohner und die Vertreter des Natur- und Umweltschutzes. Innerhalb des Planfeststellungsverfahrens reagiert die Straßenbauverwaltung des Regierungspräsidiums mit einer weiteren Optimierung der Trasse hinsichtlich der Belange des Natur- und insbesondere der Menschenschutzes, während die Alternativvorschläge der Trassengegner abgelehnt werden.

Dagegen reagiert der Freiburger Gemeinderat als maßgeblicher Beteiligter der Planungsverfahren auf den zunehmenden öffentlichen Druck damit, dass er die bisher präferierte Lösung der ASS aufgibt und die Untersuchung des zur Mösletraße alternativen Dreisamtunnels veranlasst. Den neuerlichen Vorschlag der Trassengegner hinsichtlich einer Untertunnelung der Schwarzwaldstraße greift jedoch auch die Stadt nicht mehr auf. Die abnehmende Bereitschaft zu einer umfassenden Alternativenprüfung wird dabei insbesondere durch den zunehmenden Realisierungsdruck begründet, eine komplette Neuplanung würde einen Zeitraum von 5 - 10 Jahren in Anspruch nehmen und gleichzeitig die Priorität dieses Straßenabschnittes gegenüber dem Bau- lastträger Bund in Frage stellen.

Mit dem Planfeststellungsbeschluss wurde das rechtsförmliche Planungsverfahren zunächst beendet, während die politische Diskussion mit dem von den Trassengegnern verfolgten Ziel der Neuaufnahme der Planung parallel zur neuen Arena der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung weitergeführt wurde. Da im verwaltungsgerichtlichen Verfahren faktisch nur den direkt betroffenen Grundstückseigentümern die Klagemöglichkeit eingeräumt ist, konnten die Bürgerinitiativen und Umweltverbände ihre Interessen nur vermittelt durch die privaten Kläger in das Verfahren einbringen. Insofern stehen sie der Spaltung ihrer Koalition mit den Klägern durch den geschlossenen Vergleich hilflos gegenüber. Der von der Bedarfsgespräch überlagerte politische Widerstand gegen die Realisierung dieser Trassenführung bleibt trotz knapper werdenden Mehrheiten erfolglos.

Die neuerlichen Klagen gegen diesen haben keine aufschiebende Wirkung für die Realisierung im rechtlichen Sinn, die Trassenführung kann durch sie nicht mehr grundsätzlich zur Disposition gestellt werden. Durchgesetzt werden kann durch sie nur eine Verminderung der Immissionsbelastung der direkten Anwohner. Das bei Abschluss der Fallstudie noch laufende Gerichtsverfahren hat zudem aufgrund der bei einem für die Kläger positiven Ausgang erforderlichen Modifikationen der Tunnelentlüftung und damit verbundenen Baukostensteigerung eine weitere Verzögerung der Realisierung zur Folge und eröffnet damit weitere Möglichkeiten für politische Initiativen zur Verhinderung der Straße insgesamt bzw. der gewählten Trassenführung.

4.3.2 Ergebnis Trassenplanung:

Insbesondere für den Ausbau der B 31 zwischen Freiburg und Donaueschingen, in Teilen aber auch für die planfestgestellte B 31-Ost bei Freiburg lässt sich eine relativ hohe Bedeutung der Umweltgesichtspunkte in der Trassenplanung feststellen, wobei jedoch eine aktive Integration schon definitionsgemäß gar nicht auftreten kann. Diese defensive Integration ist vor allem durch die Mobilisierung der Öffentlichkeit und politischer Entscheidungsträger durch die Trassengegner aufgrund der straßenbaubedingten Eingriffe in die sensible Landschaft des Schwarzwaldes bzw. den Konrad-Günter-Park und das Zartener Becken zu erklären. Die Bereitschaft zur Diskussion neuer Trassenalternativen durch den Vorhabensträger nimmt bei der B 31-Ost jedoch mit zunehmendem Planungswiderstand der sich im Verfahren befindlichen Mösler-/Südtrasse ab, obwohl selbst auch die Planfeststellungsbehörde einen erheblichen Eingriff dieser Trasse in Belange der Natur- und Landschaftsschutzes konstatiert. Optimierte wurde diese Trasse im Planfeststellungsverfahren vor allem hinsichtlich des Lärm- und Immissionsschutzes.

Der Erfolg einer umfassenden Alternativenuntersuchung zeigte sich bei der Diskussion der Gesamtmaßnahme der B 31 zwischen Freiburg und Donaueschingen, wo die Konflikte um die Trassenführung weitgehend entschärft werden konnten. Im Fall des Trassenabschnittes Freiburg - Kirchzarten führte die mangelnde Bereitschaft zu einer umfassenden Alternativenbetrachtung gegen Ende des Planfeststellungsverfahrens hingegen zu einem zunehmenden Widerstand gegen die Planungsentscheidung und eröffnete letztlich die Möglichkeit der Verzögerung der Realisierung durch die wegen der Abwägungsfehler aussichtsreichen Klagen vor den Verwaltungsgerichten. Im Gerichtsverfahren ist die Position der ökologischen Belange insgesamt schwach, da sie nur vermittelt durch den subjektiven Rechtsschutz der Kläger bezüglich der Verletzung ihrer privaten Belange berücksichtigt werden können.

Eine Berücksichtigung der ökologischen Belange nach der definitiven Entscheidung durch den Planfeststellungsbeschluss ist nur in Ausnahmefällen wie schwebenden Gerichtsverfahren möglich. Gegen eine spätere Inkorporation stehen vor allem die rechtlichen Probleme der Änderung eines Planfeststellungsbeschlusses sowie die geringe Bereitschaft des BMV, weitere Finanzmittel über das erforderliche Maß hinaus für ein Straßenbauprojekt zur Verfügung zu stellen. Zudem trifft die durch eine Neuplanung erforderliche zeitliche Verzögerung auf den heftigen politischen Widerstand der von der derzeitigen Straßenführung betroffenen Anwohner und den Promotoren einer grundlegenden Verbesserung der Straßenverbindung, hier insbesondere der regionalen Wirtschaftsverbände und Automobilorganisationen.

Erschwerend kommt für eine mögliche Neuplanung inzwischen auch hinzu, dass ein neues Planfeststellungsverfahren oder ein Planfeststellungsänderungsverfahren von den Gegnern - trotz einer Verbesserung der unmittelbaren Umweltwirkungen - mangels einer anderen Konfliktarena zum Anlass genommen werden, alle Instrumente zur grundsätzlichen Verhinderung des Straßenbauvorhabens auszuschöpfen. So wird beispielsweise die Ablehnung der Vergleiche durch das Aktionsbündnis gegen die B 31-Ost überlagert durch die bereits behandelte Strategie der Verzögerung der Realisierung der Bedarfsentscheidung.

5 Ergebnisse der Fallstudie + Merkmale von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in Deutschland

Aufgrund ihrer langen Planungsdauer ist diese Planung gut dazu geeignet, die wesentlichen Änderungen in der Diskussion um den Straßenbau in den letzten Jahren aufzuzeigen. Dazu gehören die zunehmende kontroverse öffentliche Diskussion eines derartigen Planungsprojektes, das Auftauchen neuer Akteure, der Strategiewechsel bei Akteuren sowie die Bildung von Koalitionen und Netzwerken. Dies ist auch vor dem Hintergrund der lokalen Verkehrspolitik zu sehen, die seit den 80-er Jahren im bundesdeutschen Vergleich eine Vorreiterstellung einnimmt und bei der verschiedene Verknüpfungspunkte zur Planung der B 31 bestehen.

In der Analyse der beiden Planungen wird vor allem deutlich, wie sich seit den 70-er Jahren das Problembewusstsein bei Straßenplanungen im speziellen und der Verkehrspolitik im allgemeinen verändert hat. Sowohl im Fall der Schwarzwaldautobahn wie auch der B 31-Ost zwischen Freiburg und Kirchzarten trifft die Straßenplanung mit ihren Vorhaben auf einen breiten politischen Widerstand, der vor allem den Eingriff durch den Straßenbau in schützenswerte Naturräume und Landschaften verhindern will. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen die unmittelbaren Eingriffe in die von den Trassenplanungen betroffenen Standorte jeglicher Nutzung (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Erholung, Naturschutz, Wohnbebauung). Abgesehen von den Diskrepanzen über die Dimensionierung der Vorhaben wird der grundsätzliche Ausbaubedarf der Straße, schon aufgrund der von der bisherigen Straßenführung ausgehenden Belastungen von Anwohnern, nicht in Frage gestellt.

Mit Beginn der 80-er Jahre werden die vom Straßenverkehr ausgehenden Belastungen verstärkt als globales Umweltproblem wahrgenommen. Das Waldsterben, der insgesamt zunehmende Verkehrslärm und schließlich die Schadstoff- und Ozonbelastung sensibilisieren zunehmend die Bevölkerung und die politischen Entscheidungsträger für die negativen Folgen des Straßenverkehrs. Als Konsequenz bekommt der Ausbau alternativer Verkehrsträger von der kommunalen Ebene bis hin zur Bundesebene eine höhere Priorität. Gleichzeitig wird jedoch auf allen politischen Ebenen bei insgesamt abnehmendem finanziellen Handlungsspielraum am grundsätzlichen Ausbau des Straßennetzes festgehalten, auch wenn die Autobahnplanung zugunsten des Ausbaus der Bundesfernstraße auf vier Spuren (also annähernden Autobahnstandard) aufgegeben wird.

Beim Widerstand gegen den Straßenbau verschieben sich hingegen die Prioritäten. Nicht mehr allein der Schutz von Natur und Landschaft, sondern die Reduzierung der gesamtträumlichen Umweltbelastung durch den Straßenverkehr steht im Vordergrund. Der Straßenbau zur Entlastung der betroffenen Anwohner wird nicht mehr als Lösung des Problems gesehen, sondern nur noch die weitgehende Reduzierung des Autoverkehrs durch Verlagerung des Verkehrs auf den ÖPNV und Verkehrsvermeidung.

5.1 Erfolgsbedingungen und Hindernisse der Inkorporation

5.1.1 Bedarfsplanung

Die Entscheidung über den Bedarf für den Bau von Bundesfernstraßen trifft formal der Bundestag in Form des Bundesfernstraßenbedarfsplan. Vorbereitet wird die Entscheidung der Legislativen im wesentlichen durch das Bundesverkehrsministerium, das mit dem Instrument der Bundesverkehrswegeplanung und in enger Abstimmung mit den Ländern eine Vorauswahl aus den von den Ländern vorgeschlagenen Fernstraßenprojekten trifft (vgl. Kap. 2). Gerade bei Projekten mit vorwiegend regionalen Wirkungen wie der Schwarzwaldautobahn bzw. B 31-Ost kommt

hierbei noch der regionalen Ebene aufgrund der hochgradigen vertikalen Politikverflechtung eine große Bedeutung bei der Entscheidung über die Bedarfsfestlegung zu. Auf der anderen Seite besteht eine hohe interregionale Konkurrenz um die knapper werdenden Straßenbaumittel, so dass der Bund nicht alle geforderten Neubauprojekte innerhalb der nächsten Jahre finanzieren kann. So ist davon auszugehen, dass ein Verzicht der Stadt auf den Bau der B 31-Ost gerade angesichts der angedeuteten finanziellen Restriktionen auch zu einem Verzicht durch das Land bzw. den Bund führen würde.

Damit ist für die Analyse der Bedarfsentscheidung für alle politischen Ebenen zwischen zwei Aspekten zu differenzieren:

1. Die Entscheidung über die Notwendigkeit eines Ausbaus der Verkehrswege.
2. Die Entscheidung über die zeitliche Priorität der Realisierung.

Hinsichtlich der grundlegenden Bedarfsentscheidung bestehen zwischen den am Konflikt beteiligten Akteuren erhebliche Differenzen bei der Beurteilung der Auswirkungen des Straßenbaus auf die Umwelt und die regionale Entwicklung - sowohl in der Erfassung der Situation als auch bei der Bewertung der möglichen Handlungsmöglichkeiten. Grundlegend für die Betrachtung der Integration der Umweltdimension in die Bedarfsplanung ist damit zunächst die Diskussion über die Notwendigkeit des Ausbaus des Straßennetzes bzw. alternativer Verkehrsträger (Höhlentalbahn, Straßenbahn), wobei in der folgenden Betrachtung von der heutigen Situation auszugehen ist.

Ausgangssituation für die Straßenplanung sind die bestehenden oder zukünftig erwarteten kapazitären Engpässe, die nach Meinung der Straßenbaubefürworter die weitere Entwicklung der regionalen Wirtschaft hemmen und zu unannehmbaren Belastungen der betroffenen Anwohner führen. Zur Erreichung des Zieles der Verbesserung der verkehrlichen Bedingungen wird durch die Jahre hindurch an einem grundsätzlichen Ausbau der Straßenverbindung festgehalten. Der Verbesserung der Angebote der öffentlichen Verkehrsträger wird zwar eine gewisse Entlastungsfunktion zugeschrieben, diese wird jedoch als nicht ausreichend eingestuft. Die durch den Ausbau der Straße notwendigerweise verbundenen Eingriffe in Natur- und Landschaft werden zwar ähnlich beurteilt wie durch die Straßenbaugegner, sollen aber durch eine umweltschonende Straße und umfassende Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen vermindert werden (s. dazu Trassenplanung). Aus Sicht der Straßenbaubefürworter wird mit dieser defensiven Integration der Umweltgesichtspunkten insgesamt eine Verbesserung der Umweltsituation innerhalb des Planungsraumes bei gleichzeitiger Realisierung der verkehrlichen Ziele erreicht, da durch die neue Straße die staubedingten Emissionen reduziert werden, die unmittelbaren Anwohner durch räumliche Verlagerung der Straßentrasse bzw. umfassende Schutzmaßnahmen insgesamt geringeren Lärm- und Schadstoffimmissionen ausgesetzt sind und durch die Bündelung des Verkehrs das nachgeordnete Straßennetz entlastet wird. Diese - zumindest für die unmittelbaren Anwohner unumstrittenen - Entlastungseffekte werden auch im Bewertungsverfahren für die Bundesverkehrswegeplanung als positive Nutzenkomponente erfasst. Dabei gehen sowohl die Verkehrsgutachten und Bewertungsverfahren als auch die Stellungnahmen der Promotoren (Anwohner, Wirtschaftsverbände, Politiker, Straßenbauverwaltung) davon aus, dass durch die Straße nur ein vernachlässigbarer induzierter Verkehr erzeugt wird. Im Verlauf der Auseinandersetzung gewinnt diese Diskussionslinie gegenüber den immer stärker bezweifelte regionalwirtschaftlichen Effekten die Oberhand in der Rechtfertigung der Ausbauentscheidung auf regionaler Ebene.

Für die Reduzierung der Gesamtbelastung der Umwelt durch den Verkehr wird gleichzeitig - zumindest seit den 80-er Jahren - durch die politischen Entscheidungsträger ein umfassender Ausbau des ÖPNV und die Veränderung des modal-split zugunsten des "Umweltverbundes"

angestrebt, was als solches von allen Akteuren unterstützt wird. Diese Maßnahmen werden insgesamt als eine aktive Integration der Umweltgesichtspunkte in die Verkehrsplanung beurteilt. Der Verzicht auf den Straßenbau und die dadurch zunächst bestehend bleibenden Kapazitätsengpässe werden hierbei von den Straßenbaubefürwortern jedoch nicht als Mittel der Verlagerung der Verkehrsnachfrage auf den öffentlichen Verkehr akzeptiert.

Genau dies fordern jedoch die Straßenbaugegner. Statt einer Optimierung aller Verkehrswege wird von ihnen ein isolierter Ausbau der alternativen Verkehrsträger einschließlich weiterer Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung angestrebt. Die Gesamtreduktion der verkehrsbedingten Immissionen und straßenbaubedingten Eingriffe im Planungsraum hat das Übergewicht gegenüber der unmittelbaren Entlastung betroffener Anwohner, mit der forcierten Reduzierung des Individualverkehrs sollen schließlich auch die Anwohner - und nicht nur die entlang des durch einen neuen Straßenbau entlasteten Streckenabschnittes - entlastet werden. Hierbei weisen die Straßenbaugegner insbesondere auf die verkehrsinduzierende Wirkung des Straßenbaus hin, zum anderen aber auch auf die großräumige Verlagerung des Transitverkehrs auf die neue Straße, die von allen regionalen Akteuren - da nicht für den Raum nutzenstiftend - unerwünscht ist. Aus Sicht der Straßenbaugegner führt daher nur ein Verzicht auf einen Straßenneubau zu einer Verbesserung der gesamträumlichen Umweltsituation, eine aktive Integration heißt hier die Unterordnung der weiteren Entwicklung des Verkehrssystems und der raumstrukturellen Entwicklung unter die durch die Belastbarkeit der Umwelt gesetzten Grenzen.

Die grundsätzliche Bedarfsentscheidung für den Straßenbau fällt damit auf allen politischen Entscheidungsebenen ohne eine umfassende Berücksichtigung der Wirkungen auf das Gesamtverkehrssystem im ersten Bewertungsschritt und die Umweltsituation im Raum im zweiten Bewertungsschritt. Die Optimierung des Verkehrsflusses auf der neugebauten Straße überwiegt in der Abwägung der Mehrheit der politischen Entscheidungsträger die Optimierung der Gesamtsituation. Gleichzeitig zeigt das Beispiel der B 31-Ost aber, wie diese Problematik zunehmend in der Öffentlichkeit und den politischen Entscheidungsgremien wahrgenommen wird und es zu einer Verschiebung der Problemwahrnehmung bei gleichzeitiger Veränderung der Abstimmungsverhältnisse kommt.

Diese Diskussion um die Integration von Umweltbelangen in die Verkehrsplanung wird durch die bestehenden finanziellen Restriktionen des Staates und der Kommunen überlagert. Der gleichzeitige Ausbau der öffentlichen Verkehrsträger und der als notwendig eingestuften Straßenverbindungen kann auf absehbare Zeit nicht geleistet werden. Selbst von den vorgesehenen Straßenplanungen können nur einzelne Teilabschnitte realisiert werden, die B 31-Ost aufgrund der Konkurrenz zu anderen Verkehrsprojekten nur mit Hilfe der umstrittenen Privatfinanzierung. Damit wird zwar ein kurzer Teilabschnitt unter verkehrlichen und - je nach Auffassung - Umweltgesichtspunkten optimal ausgebaut, der verkehrliche Engpass aber nur auf andere Teilabschnitte verlagert, auf denen dadurch die bestehenden Probleme durch Lärm und Schadstoffimmissionen verschärft werden. Das verfolgte Ziel der Verbesserungen der verkehrlichen Bedingungen wird nur z.T. erreicht, der verkehrliche Problemdruck nicht behoben. Aufgrund der finanziellen Restriktionen ist auf absehbare Zeit nur ein suboptimaler Ausbau des Straßennetzes möglich, aus den gleichen Gründen ist gleichzeitig eine nachhaltige Verbesserung der öffentlichen Verkehrsträger nicht möglich.

Trotz dieser Beschränkungen wird jedoch am optimierten Ausbau beider Verkehrsträger festgehalten. Während der Ausbau der öffentlichen Verkehrsträger jedoch weitgehend aus Wirtschaftlichkeitsgründen (Höllentalbahn) bzw. fehlender Finanzmittel (Straßenbahnausbau in Freiburg) verzögert wird, wird die Abstufung der Gesamtmaßnahme B 31 zwischen Freiburg und Donaueschingen von Seiten des Bundes mit den dadurch ausgelösten ökologischen Problemen begründet. An den bereits in die Finanzierungsplanung aufgenommenen Teilabschnitten

der Straße, deren verkehrliche Wirksamkeit sich erst bei einer Realisierung der Gesamtmaßnahme entfalten kann, wird jedoch aufgrund des hohen politischen Druckes der Stadt und des Landes mit Unterstützung der Wirtschaftsverbände und Anwohner 1985 festgehalten und im Bedarfsplanungsverfahren 1992 nicht erneut bewertet.

Im Bedarfsplanungsverfahren ebenso nicht berücksichtigt werden Möglichkeiten, den - nimmt man das hohe Kosten-Nutzen-Verhältnis für den Ausbau der Gesamtstrecke als Indikator - hohen verkehrlichen Problemdruck bei gleichzeitig hohem festgestellten ökologischen Problemdruck durch den alternativen Ausbau der öffentlichen Verkehrsträger zu entschärfen. Es besteht keine Verknüpfung der Bedarfsentscheidungen für den kapazitären Ausbau der bestehenden Verkehrswege innerhalb des gegebenen Verkehrskorridors. Stattdessen werden die Finanzmittel für den Ausbau von Verkehrswegen mit einem niedrigerem Kosten-Nutzen-Verhältnis in einem anderen Planungsraum zur Verfügung gestellt.

Eingeschränkt ist hiermit auch die verkehrspolitische Entscheidungsspielraum der kommunalen Gebietskörperschaften wie der Stadt Freiburg und der umgebenden Landkreise. Ein Verzicht auf den Ausbau der planfestgestellten B 31-Ost durch die Stadt Freiburg, der nach Auffassung der Gegner der Straße auch zu einem Verzicht der Realisierung durch den Baulastträger Bund führen würde, ist nicht an die Bereitstellung der dadurch freigewordenen Finanzmittel für alternative Verkehrsprojekte gekoppelt. Der heutige Zustand würde unverändert bestehen bleiben. Umgekehrt kann die Stadt jedoch dem Bund und dem Land den "schwarzen Peter" zuschieben, dass nur ein suboptimaler Ausbau der Verkehrsträger erfolgt.

Durch diesen eingegrenzten Entscheidungsspielraum sind auch die Straßenbaugegner (-->auch Straßenbaubefürworter) in ihren politischen Handlungsmöglichkeiten beschränkt. Durch die fehlende Verknüpfung der Ausbauentscheidungen können sie keine eindeutige Entscheidung der kommunalen und regionalen Entscheidungsträger zugunsten einer Maßnahme erzwingen (die aber entsprechend der Mehrheitsverhältnisse auch im Ausbau der Straße statt des ÖPNV liegen könnte). Auf landes- und bundespolitischer Ebene fehlt aufgrund der Vielzahl ähnlich gelagerter Problemfälle der Zugang um die Bedarfsentscheidung zu beeinflussen, aufgrund der bestehenden Bewertungs- und Entscheidungsverfahren können die Umweltverbände nur eine globale Verlagerung der Prioritätensetzung in der Verteilung der Verkehrswegeinvestitionen auf die einzelnen Verkehrsträger durchsetzen, nicht aber die Lösung der verkehrlichen Probleme innerhalb eines gegebenen Korridors. Auf Landesebene erreichen sie mit der SPD/CDU-Koalitionsvereinbarung zwar eine Reduzierung der grundsätzlichen Ausbauentscheidung für die weiteren Planungen der B 31, diese Maßnahmen sind aber unter den gegebenen Bedingungen sowieso nicht zu verwirklichen.

5.1.2 Trassenplanung

Die Planung und der Bau einer Bundesfernstraße erfolgt durch die Länderverwaltung unter der Aufsicht des BMV, wobei dessen Einflussmöglichkeiten schon allein aufgrund fehlender regionaler Problemkenntnis und geringer personeller Kapazitäten als sehr eingeschränkt gelten und im wesentlichen auf einen Zustimmungsvorbehalt reduziert sind.

Bei der Trassenplanung steht der eigentliche Straßenausbau de facto nicht mehr zur Disposition. Mit der Entscheidung über die Dimensionierung des Vorhabens sind zudem die Entwurfs-elemente für den Bauentwurf weitgehend festgelegt. Hinsichtlich der Umweltbelange kann auf dieser Planungsstufe nur noch eine Minimierung des mit dem Aus- oder Neubau zwingend verbundenen Eingriffes erreicht werden.

Die Gesamtbelastung des Planungsraumes durch Schadstoffemissionen des Kfz-Verkehrs ist weitgehend von der Trassenführung und ihrer Ausgestaltung unabhängig, betroffen werden

durch bau-, anlage- und betriebsbedingte Auswirkungen des Straßenvorhabens jedoch unterschiedliche Standorte mit ihren jeweils charakteristischen Nutzungen und deren spezifischer Schutzwürdigkeit. Mit der Optimierung einer Trassenführung durch aktive Schutzmaßnahmen wie Tunnelführung, Lärmschutzwände oder -wälle und durch Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen können die Eingriffe in benachbarte Flächennutzungen reduziert, nicht aber grundsätzlich vermieden werden. Grenzen sind hier durch die Kostenwirksamkeit der Maßnahmen gesetzt, die sich auf die Wirtschaftlichkeit der Straße und damit die wichtigste Grundlage für die Bedarfsentscheidung negativ auswirken.

Die Mitwirkungsrechte von Bürgern und Verbänden sind bei der Trassenplanung im Gegensatz zur Bedarfsplanung ausgesprochen hoch, mit dem Anhörungsverfahren formal jedoch erst in einem späten Stadium der Entscheidungsfindung. Bei der Planung der B 31 entwickelte sich - noch vor der Implementation der UVP in das deutsche Planungsrecht - aufgrund des starken öffentlichen und politischen Planungswiderstandes auf Seiten der Vorhabensträger sowie der Stadt Freiburg eine gegenüber den formalen Erfordernissen erhöhte Bereitschaft der Beteiligung kritischer Gruppen in den Planungsprozess. Bei dem noch nicht entscheidungsreifen Projekt der "leistungsfähigen Bundesfernstraße" wurde aufgrund des breiten Widerstandes eine umfassende Prüfung der in Frage kommenden Trassenalternativen vorgenommen, unter der Einbeziehung der Öffentlichkeit und externer Fachgutachter.

Die durch eine breiten Mobilisierung von politischem Druck bei zunehmender ökologischer Sensibilität der Bevölkerung und politischer Entscheidungsträgern relativ starke Verhandlungsposition der altruistische Ziele verfolgenden Umweltverbände und Bürgerinitiativen stehen jedoch nur schwache rechtliche Handlungsmöglichkeiten gegenüber. Die Trassenentscheidung kann im wesentlichen nur von den zugunsten des Straßenbaus enteignungsbedrohten Grundstückseigentümern angegriffen werden, nicht hingegen von den Umweltverbänden. Diese sind damit dazu gezwungen, diese für eine gerichtliche Auseinandersetzung zu mobilisieren.

Aufgrund der durch die Klagen gestärkte Verhandlungsposition der Anwohner und Grundstückseigentümer können mit dem Vergleich insbesondere weitere Verbesserungen für die Wohnsituation, durch den politischen Druck auch umfangreichere Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich geringfügiger Trassenmodifikationen durchgesetzt werden. Nicht aber die aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes motivierte alternative Führung der Straße, da die entgeltliche, aber ungewisse gerichtliche Entscheidung als einziger Option für eine notwendige Neuplanung durch den Vergleich verhindert wird. Die Kläger können damit ihr primäres Ziel eines besseren Schutzes vor den Auswirkungen der Straße durchsetzen, während die Bürgerinitiativen und Umweltverbände ihr gestecktes Ziel einer landschaftsschonenderen Trassenführung nicht erreichen. Bei einer Konfrontation zwischen Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und den privaten Belangen von Grundstückseigentümern besteht also eine Ungleichgewichtigkeit der rechtlichen Position bei der Durchsetzung der Interessen, die nur durch eine Klagebefugnis der Umweltverbände gegen den Planfeststellungsbeschluss aufgehoben werden könnte.

Für eine unter Umweltgesichtspunkten optimierte Entscheidung und damit einer defensiven Integration der Umweltbelange bestehen bei der Trassenplanung relativ gute Erfolgsbedingungen, jeweils aber unter der Voraussetzung, dass die verkehrlichen Ziele mit dem Straßenbau realisiert werden können. Die Einführung der UVP in das Planungsverfahren verbessert zum einen die Informationsgrundlagen für die Entscheidungsfindung des Vorhabensträgers und der Planfeststellungsbehörde, außerdem werden durch die Öffentlichkeitsbeteiligung die konfligierenden Akteure frühzeitig in den Planungsprozess einbezogen. Die zentrale Funktion bei der Reduzierung der Umweltbeeinträchtigung kommt der Linienbestimmung zu, hier sind zu einem frühen Zeitpunkt der Trassenplanung die in Frage kommenden Alternativen in einem offenen

Diskussionsprozess zu prüfen. Damit kann aus Sicht des Vorhabensträgers auch verhindert werden, dass immer wieder neue Trassenalternativen vorgeschlagen werden, deren neuerliche Untersuchung den Planungsprozess weiter verzögern würde. Der Erfolg eines derartigen Vorgehens zeigt sich bei der Diskussion der Gesamtmaßnahme der B 31 zwischen Freiburg und Donaueschingen, wo durch eine breite Diskussion der Alternativen die Konflikte um die Trassenführung weitgehend entschärft werden konnten. Im Fall des Trassenabschnittes Freiburg - Kirchzarten führte die mangelnde Bereitschaft zu einer umfassenden Alternativenbetrachtung gegen Ende des Planfeststellungsverfahrens hingegen zu einem zunehmenden Widerstand gegen die Planungsentscheidung und eröffnete letztlich die Möglichkeit der Verzögerung der Realisierung durch die wegen der Abwägungsfehler aussichtsreichen Klagen vor den Verwaltungsgerichten.

Eine Berücksichtigung der ökologischen Belange ist nach der definitiven Entscheidung durch den Planfeststellungsbeschluss dagegen nur in Ausnahmefällen wie schwebenden Gerichtsverfahren möglich. Gegen eine spätere Inkorporation stehen vor allem die rechtlichen Probleme der Änderung eines Planfeststellungsbeschlusses sowie die geringe Bereitschaft des BMV, weitere Finanzmittel über das erforderliche Maß hinaus für ein Straßenbauprojekt zur Verfügung zu stellen. Zudem trifft die durch eine Neuplanung erforderliche zeitliche Verzögerung auf den heftigen politischen Widerstand der von der derzeitigen Straßenführung betroffenen Anwohner und den Promotoren einer grundlegenden Verbesserung der Straßenverbindung, hier insbesondere der regionalen Wirtschaftsverbände und Automobilorganisationen. Eine Ablehnung der getroffenen Trassenentscheidung und die Aufnahme einer Alternativplanung konnte daher aufgrund des großen Veränderungswiderstandes auf keiner der politischen Ebenen (mit Ausnahme des Gemeinderates von Kirchzarten) durchgesetzt werden.

Erschwerend kommt für eine mögliche Neuplanung inzwischen auch hinzu, dass ein neues Planfeststellungsverfahren oder ein Planfeststellungsänderungsverfahren von den Gegnern - trotz einer Verbesserung der unmittelbaren Umweltwirkungen - mangels einer anderen Konfliktarena zum Anlass genommen werden, alle Instrumente zur grundsätzlichen Verhinderung des Straßenbauvorhabens auszuschöpfen.

6 Literatur

- Aktionsbündnis gegen die B 31 Ost neu (1991): B 31 Ost neu. Das programmierte Chaos: teuer, schädlich, wirkungslos! Freiburg.
- Aktionsbündnis gegen die B 31 Ost neu (1992): B 31 Ost - So nicht! Freiburg.
- Aktionsbündnis gegen die B 31 Ost neu (1993): Vorgänge um behaupteten Vergleichsabschluß. Dokumentation. Freiburg.
- Aktionsgemeinschaft für demokratische Verkehrsplanung (1979): 10 Jahre Aktionsgemeinschaft für demokratische Verkehrsplanung. Chronik - Berichte - Meinungen. Buchenbach-Unteribental.
- Apel, Dieter (1992): Verkehrskonzepte in europäischen Städten. Erfahrungen mit Strategien zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Bernstein, Gerhard/ Häfele, Hans Herwig, (1984): Nutzen-Kosten-Untersuchungen vor Investitionsentscheidungen. In: Der Nahverkehr 6/1984, p. 60-66.
- BMV, Bundesministerium für Verkehr (1970): Ausbau der Bundesfernstraße 1971 - 1985. Kurzfassung. Bonn.
- BMV, Bundesministerium für Verkehr (1992): Bundesverkehrswegeplan 1992 (BVWP '92). Bonn: BMV.
- BUND, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland LV Baden-Württemberg (1984): Stellungnahme zur Planfeststellung für den Neubau der Bundesstraße 31 zwischen Freiburg und Himmelreich von Bau-km 0+000 (Schwarzwaldstraße) bis Bau-km 6+392,74 (Anschlussstelle Kirchzarten). Brief vom 28.05.1984. Freiburg.
- Bürgerinitiative für umweltfreundliche Verkehrsplanung (1981): Nein - B 31-Ost. Eine Umgehungsstraße mitten durch die Stadt. Freiburg.
- Drude, Michael, (1978): Zu einigen Zielkonflikten beim Fernstraßenbau. In: Internationales Verkehrswesen 3.
- FWT, Freiburg Wirtschaft und Touristik (Ed.)(1994): Freiburg Report 1994/95. Das Magazin der Wirtschaftsregion Freiburg. Freiburg i.Br.
- Gußfeld, Klaus Peter/ Köthner, Dietmar/ Krostitz, Boris, (1993): Kommunalen Umweltschutz. Vorbildliche kommunale Verkehrsprojekte. (= BUNDinformation Nr. 47. Freiburg: BUND, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband BaWü.
- Hochstrate, Klaus (1986): Interaktives lösungsraumorientiertes Entscheidungsverfahren für Infrastrukturinvestitionen. Karlsruhe.
- Ott, Hugo, (1988): Wirtschafts- und Verkehrsgeschichte. In: Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald.: Breisgau-Hochschwarzwald. Land vom Rhein über den Schwarzwald zur Baar p. 287-297. Freiburg

- Regierungspräsidium Freiburg (Ed.)(1982): Bundesfernstraße Freiburg-Donaueschingen. Schlußbericht der Arbeitsgruppe beim Regierungspräsidium Freiburg zur Untersuchung einer leistungsfähigen Straßenverbindung zw. (= Freiburg und Donaueschingen). Freiburg
- Regierungspräsidium Freiburg (1984): Planfeststellung für den Neubau der Bundesstraße 31 zwischen Freiburg i. Brsg. und Himmelreich von Bau-km 0+000 bis 6+392,74 (Anschlussstelle Kirchzarten) mit Anschlußkreiseln an die L 126 (Kappler Straße) (früher L 126b) und der Schwarzwaldstraße zwischen Bau-km 0+000 bis 0+557,75 im Bereich der Stadt Freiburg i. Br. (Stadtkreis Freiburg) und der Gemeinde Kirchzarten (Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald). Freiburg.
- Reh, Werner (Ed.)(1988): Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz. Eine vergleichende Untersuchung der Effizienz und Legitimation gesamtstaatlicher Planung. (= Beitrag zur Politikwissenschaft, 37). Frankfurt a.M./ Bern/ New York/ Paris: Verlag Peter Lang.
- RVSO, Regionalverband Südlicher Oberrhein (1980): Regionalplan 1980. (= Veröffentlichungen des Regionalverbandes Südlicher Oberrhein, 13). Freiburg.
- Schaechterle, Karlheinz/ Holdschuer, Guido/ Siebrand, Helmut, (1990): Verkehrsuntersuchung B 31 Bundesfernstraße Freiburg Donaueschingen. Aktualisierung der Verkehrsdaten. (= Durchgeführt im Auftrag des Regierungspräsidiums Freiburg. Ulm/ Neu-Ulm.
- Schaechterle, Karlheinz/ Siebrand, Helmut, (1993): Verkehrsuntersuchung Freiburg im Breisgau. Aktualisierung der Verkehrsdaten mit Prognose Stadttunnel. Ulm.
- Schaechterle, Karlheinz/ Siebrand, Helmut, (1994): Verkehrsuntersuchung Freiburg im Breisgau. B 31-Ost neu - Prognose des Güterverkehrs. Ulm.
- Schädler, R. (1983): Ost neu - Nachrüstung auf der Straße? Grüner Beitrag zur Stadtverkehrspolitik in Freiburg i. Br. Freiburg.
- Scherer, Roland/ Schultz, Barbara/ Wegner, Martina, (1995): Standortinitiative Hochschwarzwald. Bestandsaufnahme. Freiburg: EURES-Service.
- Stadelbauer, J., (1993): Markgräfler Land und Breisgau. In: Borcherd, Ch.: Geographische Landeskunde von Baden-Württemberg. (= Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs, 8) p. 102-116. Stuttgart
- Stadt Freiburg (Ed.)(1990): Stadtverkehr wohin? (= Sonderberichte des Amtes für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg im Breisgau. Freiburg
- Stadt Freiburg (1992): B 31 Ost neu. Sonderdruck aus "StadtNachrichten", März 1992. Freiburg.
- Stadt Freiburg (1995): Gemeinderats-Drucksache G 95124 v. 8.8.1995. Betreff: Fortschreibung des Flächennutzungsplans, hier: Grundsatzbeschlüsse zur künftigen Ausweisung von Wohnungsbau- und Gewerbeflächen. Freiburg.
- Stadt Freiburg, Bürgermeisteramt (Ed.)(1983): Verkehrsplanung "B 31 Ost-neu", Tunneluntersuchungen im Stadtbereich. (= Beiträge zur Stadtforschung und Stadtentwicklung der Stadt Freiburg im Breisgau, Heft 15). Freiburg

-
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (1994): Umsätze der Unternehmen 1992. Ergebnisse de Umsatzsteuerstatistik. (= Statistik von Baden-Württemberg, Bd. 478. Stuttgart.
- Steierwald, Schönharting und Partner GmbH (1990): B 31-Ost, Freiburg - Kirchzarten. Untertunnelung Schwarzwaldstraße/Nordtrasse. Manuskript. Stuttgart.
- Steinbrecher-Sandhövel, S (1993): Zielkonflikte in der kommunalen Verkehrspolitik. Magisterarbeit. Münster.
- Steinlin, H. (1985): Ergänzende Ausführungen zum ökologischen Gutachten "Beurteilung der Auswirkungen einer elistungsfähigen Straßenverbindung Freiburg - Donaueschingen auf Naturhaushalt, Landschaftsbild und Erholung. Brief an den BMV vom 27.11.1985. Freiburg.
- Tressel, R. (1992): Freiburg und sein Umland im Wandel. Sonderberichte des Amtes für Statistik und Einwohnerwesen. Freiburg i. Br.: Amt für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg im Breisgau.
- Tressel, R. (1994): Freiburger Wirtschaftsdaten im Vergleich. (= Sonderberichte des Amtes für Statistik und Einwohnerwesen der Stadt Freiburg i.Br., Stadtforschung, Januar 1994.) Freiburg.
- Verwaltungsgericht Freiburg (1988): Urteil in der Verwaltungsrechtssache N.N. (Kläger) gegen Kand Baden-Württemberg (Beklagte) wegen Planfeststellung (B 31-Ost). AZ 3 K 37/85. Freiburg.