

**Wenn der Gemeinderat, Martin Horn und Bärbel Schäfer zusammen marschieren,
muss dann der Stadttunnel kapitulieren?**

**Ein kurzer Grundkurs im Fernstraßen-Planungsrecht
mit dem Versuch einer Bilanzierung**

1. Die Debatte im und um das *forum dreisamufer* konzentriert sich ja auf das Problem der Querung dieser Stadt durch eine zumindest autobahnähnliche, vierspurige Straße mit einem sehr hohen Anteil an Transportverkehren. Sie ist aber zu Recht Teil einer großen gesellschaftlichen Diskussion, die man mit dem Schlagwort „Verkehrswende“ kennzeichnen kann und die sich auf unterschiedlichste politische Ebenen, unterschiedlichste Akteure und verschiedene Träger staatlichen und überüberstaatlichen Handelns bezieht. Weil natürlich alles „irgendwie“ zusammenhängt, ist die Versuchung groß, für das große Ziel der „Verkehrswende“ eine möglichst radikale und möglichst lange Liste von Forderungen aufzustellen, unabhängig davon, an wen sie sich konkret zu richten hätten und unabhängig von Realisierungschancen und deren zeitlichem Horizont. Ich meine, dass der Debatte etwas mehr sachliche Ordnung guttäte. Ich habe die provokante Überschrift bewusst gewählt (im Übrigen frei nach [Georg Kreisler 1968, Was macht denn da mein Hund](#): „*Wenn Russland und China zusammen marschieren, kann Österreich kapitulieren*“). Die Vorstellung, dass eine Gemeinderatsmehrheit, die Verwaltungsspitze der Stadt und das Land Baden-Württemberg den Stadttunnel stoppen wollten, ist derzeit geradezu abwegig. Gerade deshalb kann es nützlich sein, diese „Vision“ einem Faktencheck zu unterwerfen. Das soll im Folgenden geschehen.

2. In der aktuellen Freiburger Diskussion finden sich vermehrt Forderungen, die Entscheidung zum Bau des Stadttunnels rückgängig zu machen, zumindest aber ein Moratorium einzulegen. Überwiegend wird vertreten, statt des Tunnels die „Verkehrswende“ (rasch) zu realisieren. („*Verkehrswende statt Straßen säen!*“) Manche fordern daneben, den „Roßkopftunnel“ zu bauen und/oder den „Rückbau des Zubringers Mitte“, manche auch den Güterverkehr im Höllental huckepack auf die Schiene zu verlagern. Es geht mir im Folgenden nicht um die Frage, ob diese Forderungen richtig oder falsch sind, ob sie mehr oder weniger zweckmäßig sind, sondern vielmehr um die Frage, unter welchen rechtlichen Prämissen das Infrastrukturprojekt Stadttunnel, seine weitere Planung und Realisierung steht und unter welchen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der geplante Bau möglicherweise gestoppt werden könnte und welche staatlichen Instanzen die Befugnisse zu einer solchen Entscheidung hätten. Mein Eindruck ist, dass der laufenden Diskussion an diesem Punkt teilweise die sachlichen Grundlagen fehlen, was möglicherweise zu Fehleinschätzungen über die Realisierungschancen bestimmter Forderungen führt. *(Damit nicht jeder wieder selbst suchen muss, habe ich versucht, so weit wie möglich den nachfolgenden Text mit öffentlich und im Internet zugänglichen Quellenangaben zu verlinken. Das gilt vor allem für die einschlägigen Gesetze und Rechtsvorschriften, die oft nur schwer auffindbar sind. Wer nachlesen*

will, muss also den Text am Rechner lesen und kommt mit einem Klick auf die blauen Formatierungen zu den passenden Links.)

3. Die Stadt ([Gemeinderat, Beschluss vom 25.3.2003](#)) und das Land (Regierungspräsidium) haben den Bau des Stadttunnels befürwortet. Das Projekt wurde auf Antrag der Landesregierung von der Bundesregierung in den „vordringlichen Bedarf“ des **Bundesverkehrswegeplans 2030** aufgenommen. Das parlamentarische Verfahren im Deutschen Bundestag wurde am 2. Dezember 2016 mit der Verabschiedung der entsprechenden Ausbaugesetze für die Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen in 2. und 3. Lesung abgeschlossen. Der Bundesrat hat am 16. Dezember 2016 in seiner 952. Sitzung den drei Ausbaugesetzen zugestimmt. Der Stadttunnel ist im „*Sechsten Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes*“ (kurz: [FStrAbG](#)) als A 860 unter der Ordnungsnummer 28 (keine Rangnummer!) der für Baden-Württemberg insgesamt 148 vorgesehen Vorhaben des vordringlichen Bedarfs gelistet. Eine Detailbeschreibung des Projekts mit einer aus meiner Sicht sehr fragwürdigen Kosten-Nutzen-Rechnung ist auf der [Homepage zum Bundesverkehrswegeplan](#) zu finden. Mit der Umsetzung dieser Infrastrukturprojekte, also auch des Stadttunnels, soll bis 2030 zumindest begonnen werden.

4. Für Planung, Bau und Unterhaltung der **Bundesfernstraßen** (Autobahnen und Bundesstraßen) ist nach früherer Rechtslage der Bund („Träger der Baulast“ = Finanzierung) zuständig. Die Länder führen diese Aufgabe im Auftrag des Bundes aus (sog. **Auftragsverwaltung**):

Art.90 GG (alte Fassung):

(1) Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen.

(2) Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.

(3) Auf Antrag eines Landes kann der Bund Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung übernehmen.

Vereinfacht gesagt: bislang finanziert der Bund diese Infrastruktur und entscheidet über ihre Linieneinführung und Planung (Bundesverkehrswegeplan mit Umsetzungsgesetzen). Den Ländern obliegt die Bauplanung, der Bau und der Unterhalt der Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes und zwar (im Zweifel) nach den fachlichen Weisungen des Bundes, dem ein uneingeschränktes Weisungsrecht gegenüber den zuständigen Landesbehörden zusteht:

Art. 85 GG

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. (...)

(3) Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Weisungen sind, außer wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. Der Vollzug der Weisung ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen.

(4) Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.

Salopp formuliert: „Dobrindt und/oder Scheuer in ihrem Lauf, hält weder Ochs, noch Esel, noch Winne Hermann auf!“ In Baden-Württemberg sind bislang für Bau und Unterhalt der Bundesfernstraßen die Regierungspräsidien zuständig ([§16a FStrG](#) in Verbindung mit [§ 2 der Verordnung der](#)

Landesregierung und des Verkehrsministeriums über Zuständigkeiten nach dem Bundesfernstraßengesetz und dem Eisenbahnkreuzungsgesetz vom 29. August 1988, [LRFStrGZustV BW](#)). Im Regierungspräsidium Freiburg ist dafür verantwortlich das [Referat 44](#).

5. Ab 1.1.2021 ist dann aber der **Bund** aus einer Hand **ausschließlich zuständig** und zwar nicht mehr nur für die Finanzierung, sondern auch für Planung, Bau und Unterhaltung der Autobahnen. Diese Aufgabe hat er an „Die Autobahn GmbH“ delegiert (*ehemals Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen, kurz IGA*), die insoweit auch hoheitliche Aufgaben übernimmt. Für die Bundesstraßen bleibt es dagegen bei der bisherigen Auftragsverwaltung durch die Länder:

[Art.90 GG](#) (neue Fassung seit 20.7.2017):

(1) Der Bund bleibt Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs. Das Eigentum ist unveräußerlich.

(2) Die Verwaltung der Bundesautobahnen wird in Bundesverwaltung geführt. Der Bund kann sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen. Diese Gesellschaft steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen. Eine Beteiligung Privater im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften ist ausgeschlossen für Streckennetze, die das gesamte Bundesautobahnnetz oder das gesamte Netz sonstiger Bundesfernstraßen in einem Land oder wesentliche Teile davon umfassen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(3) Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.

(4) Auf Antrag eines Landes kann der Bund die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in Bundesverwaltung übernehmen.

[Art. 143e GG](#)

(1) Die Bundesautobahnen werden abweichend von Artikel 90 Absatz 2 längstens bis zum 31. Dezember 2020 in Auftragsverwaltung durch die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften geführt. Der Bund regelt die Umwandlung der Auftragsverwaltung in Bundesverwaltung nach Artikel 90 Absatz 2 und 4 durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

(...)

Kurz gesagt: Für Planung, Bau und Unterhalt von Autobahnen ist zukünftig, nach der Übergangsvorschrift in Art. 143e GG ab 1.1.2021, „**Die Autobahn GmbH**“ zuständig. Für die Bundesstraßen bleibt es (im Regelfall) bei der Auftragsverwaltung der Länder, die aber auch, wie bisher, diese Aufgabe dem Bund übertragen können. Rechtsgrundlage nach Art. 90 Abs. 2 Satz 2 GG für die Übertragung der Autobahnverwaltung durch den Bund auf diese GmbH ist das *Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz – kurz: [InfrGG](#))*.

6. Der **Bundesverkehrswegeplan** ist kein Finanzierungsplan. Ist ein Projekt dort aufgenommen, führt das nicht zu einer Finanzierungs- oder Realisierungsgarantie. Zur Verwirklichung der mittels der Ausbaugesetze beschlossenen Verkehrsprojekte stellt das BMVI Fünfjahrespläne auf ([§ 5 Abs. 1 FStrAbG](#)). In diesen Investitionsrahmenplänen (IRP) werden verkehrsträgerübergreifend die Investitionsschwerpunkte für Erhalt und Aus- und Neubau festgelegt. Außerdem prüft das BMVI alle fünf Jahre, ob die Bedarfspläne an die Verkehrs- und Wirtschaftsentwicklung angepasst werden müssen. Zeitpunkt und Reihenfolge der Umsetzung eines konkreten Projekts hängen letztlich von dessen Priorisierung im Bedarfsplan, dem jeweiligen Planungsstand, sowie den vom

Bundestag jährlich zur Verfügung gestellten Finanzmitteln im Rahmen des Bundeshaushalts ab. Ist z.B. die Planung eines Projekts nicht abgeschlossen, werden geringer priorisierte Projekte mit abgeschlossener Planung vorgezogen. Der Bundesverkehrswegeplan 2030 rechnet mit einem finanzierbaren Investitionsvolumen von rund 15 Mrd. Euro pro Jahr. Auch dann, wenn diese Prognose eintreffen sollte, werden rund 45% aller Neu- und Ausbauprojekte des vordringlichen Bedarfs (über alle Verkehrsträger gerechnet) wegen der faktisch bereits von vorn herein eingeplanten Finanzierungslücke erst nach 2030 fertig gestellt werden können. Beim Verkehrswegeplan 2003 lag diese „Projektschlepe“ noch bei „nur“ 27% (nachhaltig-links.de, 23 März 2016). Wegen des Finanzierungsvorbehalts bis zum jeweiligen Haushaltsbeschluss könnten aber die 2015 dem aktuellen Bundesverkehrswegeplan zugrunde gelegten Prognosen über zur Verfügung stehende Finanzmittel bis 2030 (etwa wegen geringerer Steuereinnahmen in Folge einer Konjunkturschwäche) sich darüber hinaus als fehlerhaft erweisen, sodass noch weniger Projekte (auch des vordringlichen Bedarfs) realisiert werden könnten. Dazu kommt, dass für Baden-Württemberg fast alle 148 angemeldeten Straßenbauprojekte im Plan-Volumen von rund 9,5 Mrd. Euro in den vordringlichen Bedarf aufgenommen sind (117 Projekte) und nur weitere 31 Projekte mit rund 0,7 Mrd. Finanzierungsvolumen in den „weiteren Bedarf“ ([Presseerklärung Verkehrsminister Hermann, 3.8.2016](#)). Der Stadttunnel mit einem Finanzierungsvolumen von (geplant!) rund 325 Mio. konkurriert also mit 116 ebenfalls „vordringlichen“ Projekten mit einem Volumen von zusammen über 9 Mrd. Euro. Ob er am Ende als vielleicht „besonders vordringlich“ die Nase vorne haben könnte, wird sich weisen und dürfte wohl auch davon abhängig sein, wer am Ende über die Prioritätensetzung zu entscheiden hat (*siehe dazu unten 8.*).

7. Wichtig sind die rechtlichen Vorgaben zur „**Straßenbaulast**“. Darunter ist die Gesamtheit der mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben zu verstehen ([vgl. § 3 FStrG](#)). Grundsätzlich liegt die Straßenbaulast für Bundesfernstraßen beim Bund. Für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen trifft aber die Straßenbaulast bei Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern die Gemeinde ([§ 5 Abs. 2 FStrG](#)). Für die B31 im Bereich des geplanten Stadttunnels ist also die Stadt Freiburg Träger der Baulast, die alle Kosten zu tragen hat und im Gegenzug nur pauschale (nicht kostendeckende) Erstattungen erhält. Die mit Zustimmung des Bundes durch das Verkehrsministerium des Landes ([§ 2 Abs. 5 FStrG](#)) erfolgte Höherstufung zur Autobahn (A 860) führt wieder zur Baulast des Bundes, weil die „Großstadtausnahme“ nur für Bundesstraßen und nicht für Autobahnen gilt. Das war der für sich genommen nicht uncharmanten und nicht unklugen Zwei-Fliegen-Mit-Einer-Klappe-Trick des Dr. Dieter Salomon: Man wollte den doppelten Ganter-Knoten, um möglichst viel Verkehr unter die Erde zu bringen und gleichzeitig damit die Voraussetzung schaffen, die B31 zur A 860 umzustufen zu können (Straßenbaulast!). Autobahnen dürfen nämlich nur kreuzungsfrei gebaut werden und müssen für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sein ([§ 1 Abs. 3 FStrG](#)). Neudeutsch heißt das: „Win-Win-Situation“. Möglicherweise könnte dieser Trick aber irgendwann weniger charmante Folgen haben (*dazu später, unten 8.*).

8. Der Bau von Bundesstraßen und Autobahnen ist nur nach Durchführung eines **Planfeststellungsverfahrens** zulässig:

§ 17 FStrG: Erfordernis der Planfeststellung und vorläufige Anordnung

(1) Bundesfernstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. **Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.** Für das

Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nach Maßgabe dieses Gesetzes. Die Maßgaben gelten entsprechend, soweit das Verfahren landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist. (...)

Wer Einzelheiten dazu und zum Ablauf eines Planfeststellungsverfahrens erfahren will, dem empfehle ich die recht ordentliche Seite in [Wikipedia](#). Die Verfahrensbestimmungen in Baden-Württemberg ([§§ 71 bis 78 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes – LvwVerfG](#)) sind mit denen des Bundesrechts identisch. Entscheidend ist: neben dem Planfeststellungsverfahren nach § 17 FStrG sind weitere Verfahren, z.B. Planungsverfahren nach Umweltrecht, immisionsrechtliche Genehmigungsverfahren, Bebauungsplanverfahren oder Baugenehmigungen nicht erforderlich. Das Planfeststellungsverfahren entfaltet eine umfassende „Konzentrationswirkung“:

[§ 75 LVwVerfG BW: Rechtswirkungen der Planfeststellung](#)

(1) Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen nach Bundes- oder Landesrecht, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.

Die Hauptunterschiede zum nicht förmlichen Verwaltungsverfahren bestehen in der umfassenden Beteiligung von Bürgern, deren private Belange durch das Vorhaben betroffen sind, und der Behörden, deren öffentlicher Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Auch die Stadt Freiburg wird also angehört. Mehr aber auch nicht. Rechtzeitig erhobene Einwendungen der betroffenen Bürger und die Stellungnahmen der Behörden werden, ähnlich wie im förmlichen Verwaltungsverfahren, in einem mündlichen Termin gemeinsam erörtert ([§ 73 Abs. 6 Satz 1 VwVfG](#)). Dieser Erörterungstermin tritt an die Stelle der einfachen Anhörung des gewöhnlichen Verwaltungsverfahrens. Der festgestellte Plan regelt alle Beziehungen „zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend“ und abschließend. Zur Erinnerung: Wie oben ausgeführt (*oben 4.*) ist Träger des Vorhabens „Stadttunnel“ bis 31.12.2010 das Regierungspräsidium Freiburg ([Abt. 44: Straßenplanung](#)) im Auftrag des Bundes und ab 1.1.2021 „Die Autobahn GmbH“.

9. Zuständige Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde ist ebenfalls (noch) nach [§ 4 LRFStrGZustV BW](#) das Regierungspräsidium Freiburg ([Referat 24](#)). Mit der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes ab 1.1.2021 verliert das Regierungspräsidium aber auch diese Zuständigkeit und muss sie an eine durch das „Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes“ neu geschaffene, direkt dem Bundesverkehrsministerium unterstellte Oberste Bundesbehörde abgeben, das **Fernstraßenbundesamt**, kurz FBA (vgl. [FStrBAG](#)) mit Sitz in Leipzig. Es übernimmt zusätzlich die Rechts- und Fachaufsicht über die Autobahn GmbH und wird Dienstherr der im Zuge der Reform von den Ländern zum Bund wechselnden Beamten. Die im Moment noch vom Regierungspräsidium Freiburg zu erarbeitende Entwurfsplanung für den Stadttunnel wird also von „Die Autobahn GmbH“ mit Sitz in Berlin als Planentwurf bei der Anhörungs- und Feststellungsbehörde, dem Fernstraßenbundesamt mit Sitz in Leipzig zwecks Durchführung des Anhörungs- und Planfeststellungsverfahrens eingereicht werden. Nur wenn das Planfeststellungsverfahren noch vor dem 1.1.2021 eingeleitet wird, bliebe Planfeststellungsbehörde das Regierungspräsidium ([§ 3 Abs. 2 FStrBAG](#)). Ginge es nicht um den Plan für eine A 860, sondern um einen Plan für einen Stadttunnel im Zuge der B 31 (*siehe oben: 6.*) wäre das Regierungspräsidium Freiburg mit seiner Abteilung 44

auch nach dem 1.1.2021 weiterhin Vorhabenträger genauso wie Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde (Referat 24). Die ausschließliche Bundeszuständigkeit betrifft nach [Art. 90 Abs. 2 GG](#) nur die Autobahnen. Für die Bundesstraßen verbleibt es ja dagegen auch nach dem 1.1.2021 bei der Auftragsverwaltung durch die Länder ([Art. 90 Abs. 3 GG](#)). Ist das möglicherweise ein Kollateralschaden des Salomonischen Doppeltricks? – Der Unterscheid erscheint nur formal und unbedeutend, weil ja auch bisher der Bund ein uneingeschränktes Weisungsrecht gegenüber den Landesstraßenbehörden aber auch gegenüber der Planfeststellungsbehörde hatte ([§ 17b Abs. 1 Nr. 2 FStrG](#)). Ich gehe aber davon aus, dass in der Praxis damit doch nicht unerhebliche Veränderungen in Richtung Zentralisierung und schwächerer Berücksichtigung lokaler Interessen verbunden sind. Man muss wissen, dass bislang Weisungen des Bundes gegenüber den Landesbehörden im Fernstraßenbau praktisch nicht vorkamen, weil sie ja in der Regel unmittelbar einen politischen Konflikt offengelegt hätten und zwar in einem Bereich, der stark vom Konsensprinzip geprägt ist und vom Austarieren der unterschiedlichen Interessen (föderaler und Parteienproporz). Dazu kommt, dass zukünftig die lokale und gesellschaftliche Einbindung der handelnden Personen, der Planer, der Ingenieure und der verantwortlichen Beamten entfällt. Der Plan für den Stadttunnel wird nicht vom RP unter Leitung seiner Präsidentin festgestellt werden, die hier wohnt und sich im Freiburger gesellschaftlichen Leben bewegt und die auch gerne mal einen Narrenpreis entgegennimmt, sondern von einem Präsidenten oder einer Präsidentin einer obersten Bundesbehörde fern ab von Freiburg. Diese doppelte Zentralisierung der Vorhabenträgerschaft an die privatisierte Autobahn GmbH und der Planfeststellungsbehörde zum FBA, die Zuweisung auch der personellen Weisungsrechte und der Dienstaufsicht an diese Bundesstellen dürfte eher negative Auswirkungen auf die Realisierungschancen des Stadttunnels haben (Ironie der Geschichte?). Kapazitätsverlagerungen auf andere Projekte oder Priorisierungsentscheidungen zu Lasten des Stadttunnels werden wohl wahrscheinlicher. Das gilt aber auch für die Durchführung des Projekts im Einzelnen (technische Komplexität des Baus, Probleme der Verkehrsführung in der Bauphase etc.). Nicht zuletzt hier muss man befürchten, dass, wenn es zum Bau kommen sollte, die Freiburger Interessen und die Interessen der Anlieger vor allem am „Ganterknoten“ noch mehr unter die dann vom Bund gesteuerten Räder kommen.

10. Ein **Planfeststellungsbeschluss** begründet die Zulässigkeit eines Straßenbauvorhabens unter jedem rechtlichen Gesichtspunkt (*oben 7.*) Seine Rechtmäßigkeit beurteilt sich nach den für Verwaltungsakte geltenden allgemeinen Regeln. Verfahrensmängel etwa bei der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses, bei der Anhörung Beteiligter oder der Mitwirkung anderer Behörden können noch bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt und damit geheilt werden. Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Erhebliche Mängel bei der Abwägung oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können ([§ 75 Abs. 1a VwVfG](#)). Ermessenserwägungen können auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzt werden ([§ 114 Satz 2 VwGO](#)). Klagebefugt sind betroffene Anwohner und Eigentümer auch die Stadt Freiburg. Grundsätzlich ist also eine verwaltungsgerichtliche Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses denkbar, die Hürden sind aber hoch. Dazu kommt das ganz erhebliche Kostenrisiko eines solchen im Zweifel über drei Instanzen zu führenden Prozesses mit teilweise enormen Kosten durch einzuholende Fachgutachten.

11. Teilweise wurden in der laufenden Diskussion Stimmen laut, man müsse über einen **Bürgerentscheid** gegen den Bau des Stadttunnel nachdenken. Völlig unabhängig von der Frage, ob das angesichts der derzeit erwartbaren Mehrheitsverhältnisse politisch sinnvoll wäre: Ein Bürgerbegehren bzw. ein Bürgerentscheid ([§ 21 GemO](#)) zu diesem Thema ist genauso unzulässig wie ein Einwohnerantrag ([§ 20b GemO](#)), der den Gemeinderat zwingen würde, das Thema zu behandeln. Die Zulässigkeit beider Instrumente setzt voraus, dass der Gegenstand dem „Wirkungskreis der Gemeinde“ zuzuordnen ist, sie muss also zur Entscheidung über die Angelegenheit befugt sein. Das ist sie nicht. Zuständig ist das Regierungspräsidium bzw. „Die Autobahn GmbH“. Allenfalls denkbar wäre ein Bürgerbegehren im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens in Form einer rechtlich nicht verbindlichen Stellungnahme der Stadt als Anhörungsbeteiligter.

12. Soweit **bauliche Alternativen** zum Stadttunnel in die Diskussion gebracht werden, halte ich sie nach meiner vorläufigen Einschätzung nicht für tragfähig. Einzelheiten müsste man noch diskutieren.

- Der Roßkopftunnel ist weder realisierbar noch wünschenswert. Er war ein wohl nie ernsthaft beabsichtigtes Placebo für die Freiburger als Endstück einer Schwarzwaldautobahn, die man eigentlich nur als Versuch eines ökologisches und verkehrspolitischen Verbrechens bezeichnen kann. Sein einziger „Vorteil“: die Freiburger wären verschont geblieben, die Schwarzwaldgemeinden im Osten Freiburgs hätten den Schwarzen Peter gehabt (St. Florian). Irgend einen Beitrag zur Verkehrsreduzierung konnte er genauswenig leisten, wie der Stadttunnel. Das gilt noch heute. Er ist (zu Recht) nicht realisierbar. Kein Bundesverkehrsminister dürfte sich erlauben, ein Vorhaben mit beträchtlichen Kosten aufzulegen, dessen Realisierung weit hinter dem Planungshorizont eines Stadttunnels liegt, nachdem mit der B31-Ost und der weit fortgeschrittenen Planung für den Stadttunnel schon so viel Geld verbuddelt wurde.
- Der Vorschlag das Geld für den Stadttunnel in den Ausbau der A 98 am Hochrhein zu stecken klingt zunächst vernünftig. Ich kann nicht beurteilen, ob dieses Projekt sinnvoll ist. Es dürfte allerdings seine Gründe haben, dass die großen, seit Jahren noch nicht über eine Vorplanung hinausgekommenen Teilstrecken nicht unerhebliche Verzögerungen wegen des teilweisen kräftigen örtlichen Widerstands haben. Dort geht es um massive Eingriffe in Natur und Landschaft. Die Autobahn muss ja aus rein geographischen Gründen weg vom Hochrhein teilweise quer durch und über die Flusstäler des südlichen Hotzenwalds geführt werden. Und auch dort sollten wir Freiburger nicht in St. Florians-Mentalität verfallen. Darüber hinaus ist auch dann, wenn man bei einer Gesamtabwägung das Projekt für sinnvoll halten sollte, nicht mit einer Realisierung vor einem denkbaren Bau eines Stadttunnels, sondern sicher deutlich danach zu rechnen.
- Es gibt den Vorschlag eines Rückbaus des Zubringers Mitte. Gabi Dierdorf (Kulturliste) hat in einem Leserbrief in der BZ vom [12. August 2019](#) statt des Stadttunnels gefordert, den Autobahnanschluss FR-Mitte zu schließen, die B31a ab Paduaallee nach Westen (zweispurig?) zurück zu bauen und nur noch die Anschlussstellen FR-Nord und FR-Süd zur Verfügung zu stellen: *„Wäre eine kühnere Planung nicht die bessere und man würde die Schließung der Anschlussstelle Mitte einfordern? Freiburg käme gut zurecht mit nur zwei Vollanschlüssen der A5, Nord und Süd, und der parallellaufenden Paduaallee. Für den neuen Stadtteil Dietenbach entstünden ganz neue Chancen, wenn die verkehrstechnische Fehlentscheidung der 80er Jahren, der Zubringer Mitte, zu einer ganz normalen B31 mit ÖPNV und*

Fahrradschnellweg in die Tuniberggemeinden zurück gebaut würde. So könnte eine „Stadt am Fluss“ entstehen.“ Abgesehen davon, dass die tatsächlichen und rechtlichen Hürden für dieses Rückbauvorhaben (vorsichtig formuliert) ziemlich hoch sein dürften und seine Mehrheitsfähigkeit in der Freiburger Bevölkerung zweifelhaft, stellt sich die Frage, wie der von Osten kommende Verkehr bis zur Paduaallee und dann auf die Autobahn kommt und wie der von Westen, von der Paduaallee kommende Verkehr nach Osten kommt. Man soll ja nicht glauben, dass sich der Trucker aus Tschechien auf dem Weg nach Lissabon von dem kurzen Schlenker über die Besançonallee und die B3 bis zum Anschluss FR-Süd abhalten ließe, die B31 zu benutzen. Das einfachste Navi lässt ihn eher gleich an der Kronenbrücke nach links auf die B3 abbiegen und er dürfte kaum langsamer am Ziel sein, als jetzt über FR-Mitte. Am Dreisamufer soll danach wohl alles beim Alten bleiben. Wieder nix mit „Stadt am Fluss“! Das ist nicht kühn, sondern nicht nur aus Anwohnersicht ziemlich tollkühn.

Realisierbare und wünschenswerte bauliche Alternativen zum Stadttunnel existieren also aus meiner Sicht nicht.

13. Im Unterschied zu den gesetzlichen Regelungen der Zuständigkeit zum Bau von Bundesfernstraßen (Auftragsverwaltung der Länder für den Bund bei Bundesstraßen, ausschließliche Zuständigkeit des Bundes bei Autobahnen), liegt die **Zuständigkeit für verkehrsbeschränkende Maßnahmen** auch an Bundesstraßen, zu denen [§ 45 StVO](#) ermächtigt, grundsätzlich bei den Straßenverkehrsbehörden. Das sind die unteren Verwaltungsbehörden, also in Freiburg die Stadt als Untere Verkehrsbehörde und entsprechend bei den Landkreisen das Landratsamt (*§ 1 des Gesetzes über Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrs-Ordnung - [StVOZustG BW](#)*). Allerdings ist bei vielen verkehrsbeschränkenden Maßnahmen an Bundesstraßen die Zustimmung der oberen Verkehrsbehörde (Regierungspräsidium) erforderlich (*Nr. III 1 zu § 45 StVO der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung ([VwV-StVO](#))*). Weisungsrechte des Bundes bestehen hier aber nicht, auch nicht für Bundesstraßen. Für Verkehrsbeschränkungen, wie ein Durchfahrtsverbot für schwere LKW auf der B 31, das die örtliche Zuständigkeit mehrerer Kreise erfasst, ist das Regierungspräsidium als Obere Verkehrsbehörde zuständig.

14. Ich ziehe für mich folgende **Zwischenbilanz**:

- Der Bau des Stadttunnels ist Teil des mit Gesetzeskraft versehenen Bundesverkehrswegplans. Die zuständigen Behörden (RP / Autobahn GmbH) sind verpflichtet, seine Planung und seinen Bau voranzutreiben.
- Ein irgendwie gearteter formeller Einfluss der Stadt Freiburg auf das weitere Verfahren besteht nicht. Sie ist beschränkt auf die Rolle einer der anzuhörenden Beteiligten im Planfeststellungsverfahren.
- Noch nicht einmal das Land (RP) als (noch) zuständige Straßenbaubehörde könnte gegen das Bundesverkehrsministerium wegen dessen unbeschränkter Weisungsbefugnis den Stadttunnel stoppen.
- Ein Bürgerbegehren und ein Bürgerentscheid gegen seinen Bau wären unzulässig. Eine Bürgerversammlung ginge wohl. Mehr als ein Termin zum Luftablassen wäre das nicht.

- Auch wenn „*Gemeinderat, Martin Horn und Bärbel Schäfer Seit' an Seit' zusammen marschierten*“ ist der Bau des Stadttunnels aus heutiger Sicht allenfalls durch erfolgreiche Klageverfahren zu stoppen.
- Bauliche Alternativen zum Stadttunnel, die auch nur mittelfristig Entlastung brächten und politisch vertretbar wären, existieren nicht.
- Im Unterschied zu Entscheidungen über den Bau des Stadttunnels sind Stadt und Regierungspräsidium ausdrücklich zuständig für verkehrsbeschränkende Maßnahmen an der B 31 (Tempolimits, Durchfahrtsverbote und -Beschränkungen etc.) ohne dabei möglichen Weisungsrechten des Bundes unterworfen zu sein.
- Andererseits: Auch wenn dies wegen der Rechtslage keineswegs zwingend ist: wären sich die Stadt, die Region und das Land Baden-Württemberg tatsächlich einig, das Projekt zu stoppen, würde sich der Bund dem wohl kaum verschließen können und wollen. Es gibt ja genügend andere Projekte im vordringlichen Bedarf ...
- Eine solche Änderung der Sachlage würde aber eine ziemlich kurzfristige und tiefgreifende Änderung der politischen Mehrheitsverhältnisse voraussetzen. Ohne einheitliche und eindeutige Position zumindest der SPD und der Grünen im Land spätestens nach der Landtagswahl 2021, die heute nicht zu erwarten ist, ist das ausgeschlossen.
- Natürlich kann ein Wandel in der öffentlichen Meinung auch gegen alle rechtlichen Gegebenheiten und gegen alle staatlichen und politischen Instanzen solche Projekte kippen. Wyhl war ein wunderbares Beispiel. Ähnlich grundlegend und mächtig wie damals in Wyhl, als der CDU am Kaiserstuhl die Pfarrer und die eigenen Mitglieder in Scharen davongelaufen sind, müsste aber auch der gesellschaftliche Meinungswandel ausfallen. Das ist bei einem rein lokalen Projekt, das zudem auch vielen unmittelbar und mittelbar Betroffenen im Unterschied zu einem Atomkraftwerk vor der Haustür auch noch gewisse Vorteile brächte, nicht zu erwarten.

15. Die **politischen Konsequenzen**, die aus diesem Befund zu ziehen sind, müssen in Ruhe erörtert werden. Ich bin weiterhin der Auffassung, dass die 2003 vom Gemeinderat getroffene Entscheidung, am Bau des Stadttunnels festzuhalten, falsch war. Stattdessen hätten damals Maßnahmen gegen die Zunahme des Verkehrs am Dreisamufer getroffen werden müssen und vor 16 Jahren vielleicht auch noch wirksam getroffen werden können. Eine Korrektur dieses Fehlers ist aber durch den schlichten Verzicht auf den Tunnel, der vermutlich nicht vor 2035-2045 oder später fertig sein kann, nicht erreichbar. Das gilt jedenfalls dann, wenn die Verkehrsprognose 2030 des Bundesverkehrsministeriums zutrifft, die die höchsten Werte der Zunahme im Straßenverkehr in der Verkehrsbeziehung Osteuropa-Westeuropa sieht und die Region Freiburg als diejenige mit den höchstens Zuwächsen in der BRD ([Verkehrsverflechtungsprognose 2030 \(Schlussbericht Los 3, Seite 307\)](#)). Wenn die Verkehrszahlen also nicht sinken, sondern eher weiter steigen, wofür im Moment Vieles spricht, wäre ein Tunnel dann als das „kleinere Übel“ vernünftig. Er brächte dann dem Umland aber auch den Anwohnern und der ganzen Stadt zwar kaum das versprochene Paradies des Dreisamboulevard aber immerhin gewisse Erleichterungen. Falls die Zahlen sinken, was zu hoffen wäre, wird das aber nur durch eine umfassende Verkehrswende in den nächsten fünf, zehn vielleicht zwanzig Jahren erreichbar sein, die zu erreichen mühsam genug werden dürfte. Dann wird der Tunnel vielleicht verzichtbar. Die Forderung nach einem Verzicht auf den Stadttunnel jetzt

lenkt dagegen von der entscheidenden Frage ab, ob, wie und wann die Verkehrsmengen vor allem des Schwerverkehrs auf der B31 zwischen Donaueschingen und Freiburg reduziert werden können. Man kann der Meinung sein, alleine die immensen Kosten seines Baus und die heute unwägbareren Folgen für Freiburg während der Bauzeit rechtfertigten seine Verhinderung. Darüber muss noch im Einzelnen gesprochen werden. Eine Straßenverkehrswende am Dreisamufer ist damit aber noch nicht erreicht. Ich unterstütze deshalb derzeit Forderungen nicht, die heute eine Einstellung der Planungen zum Stadttunnel verlangen. Man sollte darüber im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens bzw. bis zum Baubeginn neu entscheiden. Der Bau eines Stadttunnels bringt keine Verkehrswende, seine Verhinderung aber auch nicht. Man könnte auch so formulieren: Wenn in den nächsten vier, fünf Jahren nicht wenigstens ein bisschen Verkehrswende auch am Dreisamufer ankommt, dann kommt stattdessen der Tunnel sicher (wenn er technisch realisierbar sein sollte und das Geld reicht).

16. Für verkehrsbeschränkende Maßnahmen an der B31, die jedenfalls ein wenig zum Ziel einer Verkehrsverminderung beitragen könnten, bestehen aber ausdrückliche, uneingeschränkte Zuständigkeiten bei Stadt und Regierungspräsidium, auf die die Stadtgesellschaft und die Menschen in der Region Einfluss nehmen können. Man sollte sich deshalb neben vielen anderen Maßnahmen (CO₂-Abgabe, Maut, Schienenausbau, etc., die überwiegend erst mittel- und (leider sehr) langfristig wirksam werden können und regional praktisch nicht durchgesetzt werden können) hier vor Ort darauf konzentrieren, weitere verkehrsbeschränkende Maßnahmen an der B31 rasch durchzusetzen und insoweit den politischen Druck auf die Verwaltungsspitze der Stadt und das Regierungspräsidium verstärken.

Ein winziger Schritt für die Menschheit aber ein ziemlich großer Schritt für eine Verkehrswende am Freiburger Dreisamufer wäre die Durchsetzung der nachfolgenden Forderungen. Viel Zeit dafür ist nicht.

- Verhängung eines Durchfahrtsverbots für LKW über 12t im Transitverkehr zwischen Donaueschingen und A5 und den möglichen Ausweichrouten
- Stopp des Baus der zweiten Gauchachtalbrücke in Döggingen
- Kein Vollanschluss der LKW-Raststätte bei Löffingen
- Kein weiterer drei- oder vierspuriger Ausbau der B31
- Beendigung des geplanten Ausbaus der B31-West zwischen Gottenheim und Breisach
- Prüfung eines Tempolimits von 70 km/h auf der Gesamtstrecke

17. Das *forum dreisamufer* sollte im wahrsten Sinne des Wortes *forum* sein und bleiben, also eine Plattform zum Meinungs Austausch und zur gegenseitigen Information und zwar von Leuten die für Freiburg eine Verkehrswende wollen, ohne dabei nach dem St. Floriansprinzip zu verfahren. Das sollte auch Leute einschließen, die Befürworter des Baus dieses Projekts sind. Wenn wir gegen die beschlossenen Absichten in Bund und Land und Stadt Positionen in der öffentlichen Meinung dafür stärken wollen, gehört dazu vor allem auch gegenseitige „Wissensertüchtigung“ und Zuhören bei den vielen Anderen, die sich um das Thema bemühen.

Kurt Höllwarth

Freiburg, den 29. November 2019