

Kurze Projektbeschreibung

Das Mediationsverfahren Forum Innenstadt Augsburg (FIA) sollte ein konsensuales Konzept für eine verkehrliche und gestalterische Aufwertung der Maximilianstraße erbringen und damit dem jahrelangen Streit um die Augsburger Innenstadt, insbesondere deren verkehrlicher Entwicklung, ein Ende setzen. Innerhalb von neun Sitzungen konnten die Konflikte Durchgangsverkehr, ruhender Verkehr und nächtliches Feiern gelöst werden. Darüberhinaus wurden umfangreiche Empfehlungen zur Gestaltung der Straße, zu Kultur und Tourismus und zur Aufwertung weiterer Innenstadtbereiche erarbeitet.

Ziele des Beteiligungsprozesses

- ☞ Einen Konsens der betroffenen Gruppen zur Umgestaltung und Verkehrsführung in der Maximilianstraße finden und damit die Planungsblockade lösen;
- ☞ Gemeinsame Leitvorstellungen entwickeln, in welche Richtung sich die Augsburger Innenstadt entwickeln soll;
- ☞ Konkrete Lösungen für den Durchgangsverkehr, den ruhenden Verkehr und die Auswirkungen des nächtlichen Feierns erarbeiten;
- ☞ Eine gemeinsame Informationsbasis schaffen, sowie ein Bewusstsein für die komplexe Planungsaufgabe;
- ☞ Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Ansprüchen an die Innenstadt schaffen.

Hintergrund des Beteiligungsprozesses

Ausgangssituation

Die Prachtstraße der Augsburger Innenstadt, die Maximilianstraße, soll seit vielen Jahren hochwertig saniert und verkehrsberuhigt werden. Die Planung scheiterte jedoch immer wieder an der Frage, wie mit dem Verkehr umgegangen werden soll. Während Anwohnern/Anliegern eine Verkehrsberuhigung - konkret: die Einrichtung einer Fußgängerzone - forderten, setzten sich Einzelhändler/ Gastronomen/ Wirtschaftsverbände für eine Ausweitung von Parkangebot und der Zugänglichkeit ein und wehrten sich vehement gegen jede Art der Verkehrsbeschränkung. Die Planungsgeschichte ist durch ein „vor und wieder zurück“ gekennzeichnet. Eine Fußgängerzone wurde mehrmals eingerichtet und wieder rückgängig gemacht; Verkehrssperren wurden errichtet und aufgrund von Protesten nach kurzer Zeit wieder zurückgenommen. Als schließlich auch der zweistufige Architektenwettbewerb am Widerstand zu scheitern drohte, entschloss sich die Stadt, die strittigen Fragen an einem „Runden Tisch“ zu beraten und zu lösen.

Initiierung des Beteiligungsprozesses

Initiierung

Das Mediationsverfahren war die Idee des alternativen Regierungsbündnisses im Augsburger Stadtrat, welches sich über bürgerfreundliche Entscheidungsabläufe profilieren möchte. Von Seiten der regierenden StadträtInnen waren daher sehr hohe Erwartungen mit dem Verfahren verbunden, v.a. auch hohe Erwartungen an die „Weisheit der BürgerInnen“ und die Arbeitskapazität des Mediationsgremiums. Die Initiierung gestaltete sich insofern kompliziert, da sehr unterschiedliche Vorstellungen der einzelnen Stadtratsfraktionen zur Zielsetzung des Forums vorhanden waren, die zuerst von den Mediatorinnen ausgehandelt werden mussten. Als hier ein Konsens mit den Auftraggebern gefunden war, zeigte sich, dass die Wirtschaftsverbände dem Verfahren sehr kritisch gegenüberstanden und eine neue Aushandlungsrunde mit diesen Gruppierungen begann, in der es auch um die Verfahrenshoheit ging. Schließlich konnte ein Ausgangskonsens zwischen Auftraggebern und den 16 Gruppierungen im FIA erarbeitet werden, der mit der Geschäftsordnung feierlich unterzeichnet wurde.

Involvierte Personen und Institutionen

In ihrer Konfliktanalyse stellten die Mediatorinnen fest, dass sechs Interessenbereiche zur Maximilianstraße zu besetzen waren: AnwohnerInnen (mit vier Bürgerinitiativen aus verschiedenen Stadtvierteln der Innenstadt besetzt), AnliegerInnen (Kirchen, Schulen, Senioren, Jugendliche), Wirtschaft (Einzelhandel, Gastronomie, freie Berufe, Tourismus/Umlandbesucher), Kultur, Stadtentwicklung (Citymanagement, Altstadtfreunde, Lokale Agenda 21) und Bürgerombudsleute für die nicht organisierte Öffentlichkeit. Für diese Bereiche wurden Gruppierungen gesucht, die für das jeweilige Interesse im FIA sprechen konnten, und zum FIA eingeladen. Der Innere Kreis des FIA bestand damit aus 16 Mitgliedern. Der Aussenkreis aus Vertretern der Politik (ein Vertreter pro Stadtratsfraktion), der Verwaltung (Stadtplanungsamt) und Experten (Wirtschaftsverbände, Wissenschaftler) - etwa 20 Personen - hatte die Aufgabe zuzuhören und auf Nachfrage des Innenkreises ihr Wissen einzuspeisen. (siehe Folie „Gruppen im Innenkreis“)

Gestaltung und Durchführung des Beteiligungsprozesses

Prozessdesign

Das Prozessdesign entspricht dem einer Mediation im öffentlichen Bereich mit folgenden Bausteinen (siehe auch Folie „Forum Innenstadt Augsburg“):

Im Rahmen einer **Vorbereitungsphase** (06/07 2003) wurden mit allen wichtigen Akteuren Vorgespräche geführt bzgl. ihrer Sichtweise des Konflikts und ihren Wünschen und Erwartungen an das Mediationsverfahren. Diese Gespräche wurden von den Mediatorinnen in einer Konfliktanalyse ausgewertet, die gleichzeitig auch den daraus resultierenden Vorschlag für ein Verfahrenskonzept enthielt. Dieser Bericht wurde allen Akteuren und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig begann die wissenschaftliche Begleitung mit Umfragen und Zählungen in der Augsburger Innenstadt.

Im September 2003 wurde zur ersten Sitzung des **Forum Innenstadt Augsburg (FIA)** eingeladen, der acht weitere Sitzungen im monatlichen Abstand (+ Exkursionen und Workshops) folgten. Das FIA bildete das Plenum aller 16 Gruppierungen, in dem Inhalte diskutiert wurden, Interessenabwägung erfolgte und Beschlüsse für Empfehlungen gefasst wurden. Die eigentliche inhaltliche Arbeit verlagerte sich aufgrund der komplexen Arbeitsaufträge zunehmend in vorbereitende Arbeitsgruppen. Im Juli 2004 überreichte das FIA dem Stadtrat seinen Empfehlungskatalog. Um Umsetzungsprobleme auf der Maximilianstraße zeitnah bearbeiten zu können, tagte 2005 sechs Mal eine Dialoggruppe mit betroffenen FIA-Mitgliedern und Verwaltung, sonstigen Interessenten. Seit Herbst 2005 hat das FIA seine Arbeit durch regelmäßige Sitzungen im halbjährlichen Abstand wieder aufgenommen, um die Umsetzung der Beschlüsse zu begleiten und zu überwachen. Nachdem die Maximilianstraße im starken öffentlichen Interesse ist, wurde die Mediationsarbeit im FIA (nicht öffentlich) durch eine umfangreiche **Presse- und Öffentlichkeitsarbeit** ergänzt. So wurden die Medien über Pressemitteilungen und -konferenz nach jeder Sitzung, Hintergrundgespräche und sonstige **Presseinformationen** miteinbezogen. Es fand ein **Informationsabend** für die breite Öffentlichkeit zu Beginn des Verfahrens statt. Alle Materialien und Protokolle des FIA wurden auf die **Homepage** der Stadt Augsburg eingestellt. Zudem saßen im Innenkreis des FIA auch zwei **Bürgerombudsfrauen**, welche die Aufgabe hatten, die nicht organisierte Öffentlichkeit (also Menschen, die sich nicht in einem der Interessensfelder des FIA wieder finden konnten) am Forumstisch zu vertreten. Die Ombudsfrauen wurden über die Presse ermittelt und hielten regelmäßige Sprechstunden im Rathaus ab.

Ablauf

Die Folie „Zeitplan - Ergebnisse“ zeigt die wichtigsten Schritte der Mediation im FIA auf bis zur Verabschiedung des Empfehlungskatalogs auf der neunten Sitzung.

Besonderheiten des konkreten Beteiligungsprozesses

Besonderheiten bestanden in:

- ☞ Der Gliederung des Mediationsgremiums in einen Innen- und einen Außenkreis, welches die Diskussion entzerrte und „politische Fensterreden“ verhinderte; gleichzeitig erwies es sich für Politik und Verwaltung als sehr entlastend, nicht immer Stellung beziehen zu müssen und „aus der Schusslinie“ zu sein.
- ☞ dem Einsatz von Bürgerombudspersonen, welche „das Ohr am Volk“ haben und für jedermann ansprechbar sind.

- ☞ der Besetzung des Mediationsgremiums über Interessenfelder. Dies eröffnet die Möglichkeit, Gruppen, die erst im Laufe des Prozesses auftauchen, zu integrieren, indem sie ihre Interessen über die Vertreter des jeweiligen Interessenfeldes einbringen können.
- ☞ Der sofortigen Umsetzung der Beschlüsse zum nächtlichen Feiern noch während des laufenden Verfahrens. Die provisorischen Gastronomiezone wurden noch im Frühsommer auf der Maximilianstraße installiert und standen zur Feiersaison zur Verfügung. Der Erfolg dieser Maßnahme war durchschlagend; die Maximilianstraße machte seit langer Zeit wieder positive Schlagzeilen. Dies beflügelte die FIA-Mitglieder und stärkte Zusammenhalt und Diskussionskultur.

Ergebnisse des Beteiligungsprozesses

Erzielte Ergebnisse

Es entstand ein umfangreicher Maßnahmenkatalog mit Empfehlungen zu den Bereichen:

- ☞ Leitvorstellungen zur Augsburger Innenstadt
- ☞ Ziele für die Achse Dom - St. Ulrich
- ☞ Hier wurde u.a. festgelegt, dass die Umgestaltung zum „verkehrsberuhigten Geschäftsbereich“ erfolgen soll, und mittelfristig keine Fußgängerzone gewünscht wird. Für jeden Abschnitt der Straße wurde eine Charakteristik erstellt und die Planungsziele für den jeweiligen Abschnitt beschrieben.
- ☞ Sofortmaßnahmen Maximilianstraße / Nächtliches Feiern
- ☞ Die Konsenslösung zum nächtlichen Feiern stellte den eigentlichen Durchbruch im Verfahren dar. Nach heftigen Diskussionen einigte man sich auf einen 7-Punkte-Plan aus Gastronomie-, Marketing-, Beobachtungs- und Kontrollmaßnahmen, der eine Beruhigung erbringen sollte, ohne die Straße wie in der vorangegangenen Saison für den Verkehr zu sperren. Gegen eine nächtliche Sperrung sprachen vor allem der Imageverlust durch die Repressivität der Maßnahme.
- ☞ Das Konzept sah folgendes vor: An ausgewählten Stellen wird die Gastronomie in den Straßenraum hinein ausgedehnt. Diese, mit einem einheitlichen Gitter eingegrenzten Zonen bewirken einerseits, dass die Gehwege von Tischen und Stühlen befreit sind und somit wieder für das Flanieren zur Verfügung stehen. Andererseits bremsen die Gastronomiezone den Autoverkehr und lassen eine geordnete Bewirtung und das Feiern in abgegrenzten Bereichen zu. Als Ausgleich für die Anwohner werden die Parkplätze im nördlichen Bereich abends bzw. nachts zu Anwohnerparkplätzen umgewidmet, so dass der Corso- und Parksuchverkehr entfällt. Parkhausoffensive und der Einsatz von „City-Butlern“, um den Corso und das Feiern in der Maximilianstraße zu kontrollieren, gehörten mit ins Maßnahmenpaket. Diese Maßnahmen bilden eine dreijährige Übergangslösung bis der Umbau zum Flanierboulevard beginnt.
- ☞ Maßnahmenpaket Parken
- ☞ Hier verständigten sich die FIA-Mitglieder darauf, dass zunächst keine neuen Parkkapazitäten geschaffen werden sollen, da noch Potential in der Verbesserung vorhandener Infrastruktur gesehen wurde, v.a. bzgl. mehr Service und besseren, abgestimmten Konditionen in den vorhandenen Parkhäusern.
- ☞ Maßnahmenpaket Verkehrskonzept
- ☞ Besonders hart wurde um die Reduzierung des Durchgangsverkehrs gerungen. Mit Unterstützung der städtischen Verkehrsfachleute wurden mehrere Szenarien ent- und verworfen. Schließlich wurde der Konsens erreicht, im Zuge des gestalterisch hochwertigen Umbaus des Ulrichsplatzes den Durchgangsverkehr durch die südliche Innenstadt in einer Richtung zu kappen.
- ☞ Prioritäten der Umsetzung
- ☞ Das FIA erarbeitete Zeitplan und Reihenfolge der Gestaltung der einzelnen Straßenabschnitte.
- ☞ Empfehlungen zu Kultur und Tourismus
- ☞ Maßnahmen für weitere Innenstadtbereiche
- ☞ Empfehlungen zur Kontinuität des Dialogs

Diese Empfehlungen wurden dem Stadtrat übergeben, der sie einstimmig (!) beschlossen hat. Die Beschlüsse zum nächtlichen Feiern/provisorische Umgestaltung der Straße wurden schon vorher umgesetzt und gelten für drei Jahre. Die städtischen Referate sind gehalten, die Empfehlungen umzusetzen und bei allen Planungen einzubeziehen. Ende 2005 wurde das Planfeststellungsverfahren für die Umgestaltung der Maximilianstraße gemäß den FIA-Empfehlungen eingeleitet. Das FIA tagt weiterhin halbjährlich, um die Umsetzung der Ergebnisse zu kontrollieren und zu begleiten. Stadtrat und Planungsamt möchten das FIA als Beratungsgremium langfristig erhalten.

Stand der Umsetzung

s.o.

Eine selbst durchgeführte Befragung mit Fragebogen ergab eine hohe Zufriedenheit mit dem Prozess, wurde allerdings nicht von allen Mitgliedern ausgefüllt.

Conclusio

Nutzen des Beteiligungsprozesses

Das Mediationsverfahren hat eine win-win-Situation für alle Beteiligten geschaffen. Die Umgestaltung und Aufwertung der Straße, die alle immer wollten, aber an der Frage des „wie“ gescheitert ist, kann jetzt endlich in die Wege geleitet werden.

Die Politik hat ein vorzeigbares Verfahren mit guten, konsensualen Ergebnissen und wurde von der Last, selbst entscheiden zu müssen, befreit.

Die Verwaltung kann endlich umsetzen und wertvolle Vorarbeiten wurden gerettet.

Die Anwohner und Anlieger profitieren neben der Aufwertung vor allem von der Beruhigung des Durchgangsverkehrs und haben im Verfahren eine Stimme bekommen.

Wirtschaft/Gastronomie profitieren v.a. von der weiterhin guten Zugänglichkeit und Attraktivität der Straße.

„Highlights“ des Beteiligungsprozesses

Siehe „Besonderheiten des konkreten Beteiligungsprozesses“

Weiterempfohlen werden kann:

- ☞ Das Vorgehen der Mediation als solches;
- ☞ Die Ombudsfrauen;
- ☞ die Schaffung erster gemeinsamer Erfolge noch während des laufenden Verfahrens.

„Stolpersteine“ des Beteiligungsprozesses

Stolpersteine waren:

- ☞ Die schwierige Initiierungsphase, die eine von der eigentlichen Mediation abgekoppelte Pre-Mediation bzw. ein Prozess-Providing benötigt hätte. Allerdings haben sich die Verstrickungen und Schwierigkeiten erst im Laufe der Vorverhandlungen ergeben und waren so nicht unbedingt absehbar.
- ☞ Die Rolle der Presse, die aus der Mediation eine Skandalschlagzeile machen wollte und lange Zeit gegen das Verfahren arbeitete. Hier ist es wichtig, eine eigenständige, presseunabhängige Kommunikationsstruktur zu entwickeln, z.B. indem das Internet, bei wichtigen Themen Bürgerveranstaltungen, Handzettel, Multiplikatoren genutzt werden. Die benötigt jedoch zusätzliche Finanzmittel.
- ☞ Die wissenschaftliche Begleitung begann mit ihren Untersuchungen schon vor Beginn der Mediation, was sich aus den Zeitverzögerungen durch die schwierige Auftragsklärung und den für eine Befragung notwendigen Rahmenbedingungen ergab (Abhängigkeit von gutem Wetter). Die Wirtschaftsverbände haben daher den Untersuchungen im gesamten Verfahren wenig Vertrauen entgegengebracht. Nötig und sinnvoll wäre es gewesen, den Gutachter gemeinsam mit den Mitgliedern des FIA zu bestellen und das Untersuchungsdesign gemeinsam zu erstellen.

Fact Sheet

Angewandte Methoden

x	Methode	Methode	x
	Anwaltsplanung	Open Space Konferenz	
	Aktivierende Befragung	Planspiel	
	BürgerInnenversammlung	Planungszelle	
	Delphi-Befragung	Prozess mit mediativen Elementen	
	Fokusgruppen	Runder Tisch	
	Internet-Partizipation	SUP am runden Tisch	
	Konsensus-Konferenz	Workshop	
	Kooperativer Diskurs	Zukunftskonferenz	
x	Mediation	Zukunftswerkstatt	
	Neo-Sokratischer Dialog	Andere:	

Thematischer Bereich

x	Thematischer Bereich	Thematischer Bereich	x
	Abfallwirtschaft	Telekommunikation	
x	Dorf- und Stadtentwicklung	Tourismus und Freizeit	
	Energiewirtschaft	Umweltpolitik allgemein (z.B. Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie, o.ä...)	
	Gemeinwesenarbeit	Verkehr und Mobilität	x
	Industrie, Gewerbe, Betriebe	Wasserwirtschaft	
	Kinder- und Jugendpartizipation	Wohnen und Wohnumfeldverbesserung	
	Naturraum	Anderer:	
	Regionalentwicklung	Anderer:	

InitiatorInnen

Die Idee eines „Runden Tisches“ wurde von dem alternativen Regierungsbündnis im Augsburger Stadtrat entwickelt, die anhand dieses Verfahrens eine bürgerfreundliche Stadtverwaltung erlebbar machen wollten. Das FIA stellt für dieses Bündnis ein wichtiges „Vorzeigeprojekt“ dar.

Beteiligte

Siehe auch Folie „Innenkreis“

Es gibt zwei Beteiligungsformen: Einen Innenkreis, in dem 16 VertreterInnen gesellschaftlicher Gruppen die vom Konflikt berührten Interessenfelder vertreten: AnwohnerInnen, AnliegerInnen, WirtschaftsvertreterInnen, Kultur, Stadtentwicklung, Bürger-Ombudsleute. Im Einzelnen waren dies:

- | | |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nutzer/Anlieger | Junge Menschen: Stadtjugendring
Senioren: Seniorenbeirat
Schulen: Vertreter Holbeingymnasium/Berufsschule
Kirche: Vertreter Pfarreien St. Moritz/St. Ulrich und Afra |
| Wirtschaft | Dienstleister und freie Berufe: Rechtsanwalt aus der Maximilianstraße
Einzelhändler: Einzelhändlerin aus der Maximilianstraße
Gaststätten: Interessengemeinschaft Augsburger Innenstadt Gastronomie
Touristen und Umlandbesucher: städtische Tourismusgesellschaft |

Kultur	Städtisches Kulturbüro
Anwohner	Bürgervereine / -gruppen Verein Ulrichsviertel Bürgerinitiative Jakobervorstadt Aktionsgemeinschaft Maximilianstraße Vertreter Nördliche Innenstadt
Stadtentwicklung/Stadtge- It	ForumAugsburgLebenswert/Agenda 21 altaugsburggesellschaft City-Initiative Augsburg (CIA)
Nicht organisierte Bürger	Bürgerombudsfrauen

Diese VertreterInnen werden beraten von einem Außenkreis mit VertreterInnen der Stadtratsfraktionen, der Verwaltung (v.a. Stadtplanungs- und Tiefbauamt), der großen Wirtschaftsverbände und der fallweise zugezogenen Experten. Der Außenkreis ist bei den Sitzungen anwesend, hat aber kein eigenes Rederecht, sondern soll zuhören und beraten.

AuftraggeberIn

Direkte Auftraggeberin war das Stadtplanungsamt; indirekte Auftraggeberin das Regierungsbündnis im Stadtrat.

Kosten und Finanzierung

Das Verfahren hat insgesamt etwa 180.000 Euro gekostet (ohne Sachkosten wie Saalmiete, Catering, Kopien, Experten honorare). 60.000 Euro davon entfielen auf die wissenschaftliche Begleitung des Verfahrens, die den Prozess durch Befragungsergebnisse unterstützte.

Diese Kosten entsprechen einem Bruchteil der Kosten, die für nicht umgesetzte Planungen und Verwaltungsaufwand für die Maximilianstraße aufgewendet wurden.

Prozessbegleitung und -beratung

Das Mediationsverfahren wurden von Brigitte Gans und Ursula Ammermann von citycom München entworfen und durchgeführt. In der von citycom koordinierten Arbeitsgemeinschaft unterstützte Professor Rolf Monheim, Universität Bayreuth das Verfahren als wissenschaftlicher Berater sowie Omniphon, Leipzig als Befragungsinstitut.

Räumliches Umfeld

Verfahrensgegenstand war die Augsburger Innenstadt. Schwerpunktartig wurden jedoch die Konflikte zur Maximilianstraße, der Prachtstraße der Augsburger Innenstadt, behandelt. Die empfohlenen verkehrlichen Maßnahmen haben Auswirkungen auf die gesamte Innenstadt.

Zeitplan

Das Projekt begann im Juni 2003; die Empfehlungen wurden im Juli 2004 an den Stadtrat übergeben. Die Umsetzung der Planung wird bis heute von citycom begleitet.
Siehe Folie „Zeitplan - Ergebnisse“

Publikationen zu diesem Verfahren

Abschlussbericht des FIA unter www.citycom-muenchen.de abrufbar.

Brigitte Gans und Ursula Ammermann: Neues Leben für die Maximilianstraße. In: Spektrum der Mediation, Nr. 19, Sommer 2005.

Angaben zur Person, die dieses Fallbeispiel zur Verfügung stellt:

Vorname: Brigitte
Familiennamen: Gans
Beruflicher Hintergrund: Dipl.Geographin, Mediatorin (NCRC), Moderatorin
Institution: citycom München
Position:
Straße: Caroline-Herschel-Str. 9
PLZ:81829 Ort: München Land: Deutschland
Telefon: 0049/89/94 00 79 37
Fax: 0049/89/94 00 79 38
e-mail: Brigitte.Gans@mucweb.de
website: www.citycom-muenchen.de
Rolle im beschriebenen Verfahren: Mediatorin
Bereit für Detailauskünfte: sehr gerne