

Mediationsverfahren

Standortsuche für eine Stadt- und Kongresshalle, Regensburg (D)

Angaben zur Person, die dieses Fallbeispiel zur Verfügung stellt:

Name: **Brigitte Gans und Ursula Ammermann**
 Institution / Büro: **Citycom, München**
 Postadresse: **Pfarrer-Grimm-Str. 2
 D-80999 München**
 Telefon: **+49/ 89/ 141 75 11**
 Fax: **+49/ 89/ 141 65 33**
 E-mail-Adresse: Brigitte.Gans@mucweb.de; u.ammermann@t-online.de
 www:
 Rolle im beschriebenen Verfahren: **Mediatorinnen**
 Arbeitsbereich: **Mediation in der Stadtentwicklung**
 Drei wichtige Referenzen: **Mediationsverfahren „Standortsuche für eine Stadt- und Kongresshalle Regensburg“ für das Planungsreferat Regensburg;
 Mediationsverfahren „Forum Innenstadt Augsburg“ für das Planungsreferat Augsburg
 Zukunftswerkstätten „Stadt-Fluss-Landschaft“ für das Planungsreferat Regensburg**
 Bereit für weitere Auskünfte: Brigitte Gans: +49/ 89/ 94 00 79 37
 Ursula Ammermann +49/ 89/ 141 75 11

1. Titel des Verfahrens:

Mediationsverfahren Standortsuche für eine Stadt- und Kongresshalle Regensburg

2. Art des Verfahrens: bitte, ankreuzen (auch Mehrfachnennungen möglich)

Hinweise zur Einordnung des Verfahrens erhalten sie unter:

<http://www.partizipation.at/deutsch/wz.html>

x	Art des Verfahrens	Art des Verfahrens	x
<input checked="" type="checkbox"/>	Mediationsverfahren	Lokale Agenda 21	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Mediationsähnliches Verfahren	SUP am runden Tisch	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Verfahren mit mediativen Elementen	Bürgerforum	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Runder Tisch	Konsensus-Konferenz	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Zukunftswerkstätte	Neo-Sokratischer Dialog	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Planungszelle	Kooperativer Diskurs	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Workshop	Internet-Partizipation	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Anwaltsplanung	Anderes:	<input type="checkbox"/>

3. Thematischer Bereich: bitte, ankreuzen (auch Mehrfachnennungen möglich)

x	Thematischer Bereich	Thematischer Bereich	x
<input checked="" type="checkbox"/>	Stadt- und Raumplanung	Wasserwirtschaft	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Abfallwirtschaft	Industrie, Gewerbe, Betriebe	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Energiewirtschaft	Telekommunikation	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Tourismus	Umweltpolitik allgemein (Gentechnik, Atompolitik,...)	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Verkehr / Transport	Nachbarschaftskonflikte	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Naturschutz	Anderer:	<input type="checkbox"/>

Mediationsverfahren

Standortsuche für eine Stadt- und Kongresshalle, Regensburg (D)

4. Initiator/en:

Planungs- und Baureferat der Stadt Regensburg, auf Forderung der alternativen Bürgergruppen

5. Beteiligte (wie viele Personen/Stellen, wer?):

23 Konfliktparteien aus Bürgerschaft und Wirtschaft; Beratender Außenkreis aus Politik, Verwaltung und Experten; zusätzlich ein Netzwerk von Gruppen/Institutionen, die regelmäßig informiert wurden; die gesamte Stadtgesellschaft über intensive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Bürgerbüro, Homepage)

6. Auftraggeber (Finanzierung):

Planungs- und Baureferat der Stadt Regensburg

7. Verfahrensleitung (z.B. Mediatoren, Umwelthanwaltschaften, Prozesssteuerung):

Mediatorinnenteam Ursula Ammermann und Brigitte Gans von citycom, München

8. Räumliche Dimension (lokal, regional, landesweit, bundesweit, grenzüberschreitend, EU-weit):

lokaler Konflikt

9. Beginn, Ende, Dauer:

Mai 2000 bis Januar 2001

10. Problemstellung (Aufgabe des Verfahrens, Konfliktenstehung):

Das Projekt "Stadt- und Kongresshalle" hat in Regensburg eine lange und konfliktträchtige Planungsgeschichte hinter sich. Seit den 80er Jahren möchten Politik und Verwaltung diese Einrichtung in der Stadt bauen, um einen adäquaten Raum zu schaffen, wo hochwertige Kultur stattfinden kann und Tagungsräume für den aufblühenden Wirtschafts- und Universitätsstandort zur Verfügung stehen. Zur dringenden Notwendigkeit einer Stadt- und Kongresshalle besteht Konsens. Die Frage allerdings, wo in der beengten, komplett erhaltenen mittelalterlichen Altstadt diese Einrichtung gebaut wird, ist hochumstritten – und seit jeher mit einem umstrittenen Standort verknüpft, dem Donaumarkt.

Bereits 1984 wurden vom Planungs- und Baureferat eine Marktanalyse und ein Architektenwettbewerb für eine "Stadthalle" für kulturelle und gesellschaftliche Nutzung in Auftrag gegeben. Als Standort war der Donaumarkt vorgesehen, eine Freifläche im östlichen Altstadtbereich, die einen günstigen Parkplatz und sehr beliebten Wochenmarkt beherbergt. Im Wahlkampf 1990 wurde das Thema "Stadthalle am Donaumarkt" Wahlkampfthema und führte dazu, dass der amtierende CSU-Oberbürgermeister abgewählt wurde. Sechs Jahre später unternahm ein neuer CSU-Oberbürgermeister einen zweiten Anlauf, die von Bürgerschaft und Wirtschaft gewünschte Einrichtung zu realisieren. Das neue Konzept des beauftragten Gutachters umfasste jetzt eine "Stadt- und Kongresshalle". Die (umstrittene) Standortanalyse mit fünf geprüften Standorte erbrachte wiederum den Donaumarkt als Spitzenreiter.

Der Stadtrat hätte mit seiner klaren CSU Mehrheit den Bau an diesem Standort beschließen können. Um jedoch das Votum für eine Stadt- und Kongresshalle zu erhöhen, initiierte er 1999 ein "Ratsbegehren" (ein vom Stadtrat initiiertes Bürgerentscheid), in dem die Bürger entscheiden sollten, ob sie grundsätzlich eine Stadt- und Kongresshalle wollen und ob sie den Donaumarkt als Standort dafür akzeptieren. Vorgeschaltet war eine Werbekampagne mit dem Titel „Jetzt oder nie“. Gegen den Donaumarkt gründete sich die "Bürgerinitiative gegen den Donaumarkt", der SPD-Stadtverband startete eine Kampagne für einen anderen Standort südlich der Bahngleise. Die Debatte wurde sehr emotional geführt. Die Regensburger fühlen sich durch die Kampagne sowie die Art der Fragestellung beim Ratsbegehren (keine Alternative zum Donaumarkt) unter Druck gesetzt. Das Ergebnis des Entscheids war eine deutliche Drei-Viertel-Mehrheit für eine Stadt- und Kongresshalle, der Donaumarkt bekam aber nur ein Drittel der abgegebenen Stimmen.

Mit der Ankündigung des Hauses Thurn und Taxis, das fürstliche Schloss St. Emmeram für eine Stadt- und Kongresshalle zur Verfügung zu stellen, geriet das Thema 2000 nach kurzer Ruhepause plötzlich wieder ins öffentliche Interesse. Nach kurzer Zeit zeichnete sich wieder der gewohnte Mechanismus ab: Hohe Emotionalität der Debatte, Gründung einer Bürgerinitiative, mit dem Ziel, einen den möglichen Standort durch ein Bürgerbegehren zu Fall zu bringen. Die Stadt- und Kongresshalle, die - bei entsprechender Ausrichtung - ein Gewinn für alle Bürger Regensburgs ist, wird in der emotionsgeladenen Atmosphäre aufgerieben.

In dieser verfahrenen Situation regten der Oberbürgermeister sowie unabhängig davon einige Gruppen aus dem alternativen Bürgerspektrum an, einen neuen Zugang zum Thema durch ein Moderations-(Mediations-)Verfahren zu suchen. Im Februar 2000 führte das Planungs- und Baureferat eine entsprechende Ausschreibung durch. Schließlich beschloss der Stadtrat im März 2000 das Büro citycom, München, Ursula Ammermann und Brigitte Gans, als externes, inhaltlich neutrales Moderatorinnenteam mit dem Verfahren zu beauftragen.

11. Verlauf (Meilensteine des Verfahrens):

Vorbereitungsphase

In Vorgesprächen zum Runden Tisch war deutlich geworden, dass in Regensburg über den Standort für eine Stadt- und Kongresshalle zwar viel und heftig diskutiert wurde, dass über die eigentliche Zielsetzung und die Inhalte dieser „Halle“ jedoch Unklarheit herrscht. Erst die Diskussion, was dort eigentlich passieren sollte und - so viele Gesprächspartner – für wen, könne im zweiten Schritt zum passenden Standort führen.

Das Konzept wird modifiziert

Daher standen in der zweiten und dritten Sitzung Zielsetzung und Konzept für die Stadt- und Kongresshalle auf der Tagesordnung.

Als wichtigste inhaltliche Ergebnisse beschloss der Runde Tisch, dass die Stadt- und Kongresshalle ein Ort der Identifikation für die Regensburger werden soll und das Konzept daran ausgerichtet werden muss. Aus der „Stadt- und Kongresshalle“ wurde das „Regensburger Kultur- und Kongresszentrum (RKK)“. Erst durch dieses Zu-Eigen-Machen des Konzepts konnte an der Standortfrage gearbeitet werden! In der dritten Sitzung formulierte der Runde Tisch in einem „Erdrutsch“ seine konsensualen Beschlüsse zum Konzept des Kultur- und Kongresszentrums; ein Erdrutsch da hier so strittige Themen wie die Frage der IV-Anbindung eines RKK (Autoerreichbarkeit des RKK spielt eher untergeordnete Rolle) sowie die Beschränkung auf einen Altstadtstandort in großer Eintracht beschlossen wurden. Im einzelnen veränderte der Runde Tisch das Konzept für die Stadt- und Kongresshalle, indem der Schwerpunkt vom Kongress- auf den Kulturbereich verlegt wurde. So soll der große Saal mit 2000 Sitzplätzen in erster Linie ein Konzertsaal sein, alle anderen Nutzungen sollen sich unterordnen. Der Kongressbereich wurde auf Kongresse mit bis zu 800 Teilnehmern begrenzt. Die Standortsuche wurde auf die Altstadt begrenzt., da die Beispiele vergleichbarer Städte in einem Workshop gezeigt hatten, dass nur die Altstadt das Ambiente für Kultur und Kongress in Regensburg sicherstellen kann.

Rückkehr der Konflikte mit der Vorauswahl der Standorte

Mit der Auswahl der Standorte für die weitere Untersuchung kehrte in der vierten Sitzung die konflikthafte Vorgeschichte der Stadthallendebatte jedoch in aller Vehemenz an den Runden Tisch zurück. Die Frage, ob der Standort „Donaumarkt“ in die Prüfung aufgenommen werden soll, wurde überraschender Weise sehr heftig diskutiert. Schließlich verblieb der Runde Tisch, dass der Donaumarkt in die Standortprüfung aufgenommen wird, obwohl er als Standort im Rahmen eines Ratsbegehrens abgelehnt worden war. Wichtigstes Argument für diese Entscheidung war, dass sich der Runde Tisch keinerlei Denkverbote auferlegen kann und sich offen zeigen muss für alle Optionen¹. Sechs Standorte wurden in die Prüfung aufgenommen.

Überraschendes Ergebnis nach Standortprüfung

Die Abprüfung der Standorte anhand der vom Runden Tisch selbst erstellten und gewichteten Kriterien zeigte, dass ein Standort mit Abstand am besten geeignet ist – der Donaumarkt! Es schloss sich eine intensive Diskussion über Stärken und Schwächen der verbliebenen Standorte an. Es zeigte sich, dass an manchen Standorten gewisse Schwächen bzw. Probleme nicht ausgeräumt werden können; beispielsweise die Probleme Natur- und Denkmalschutz bei den Standorten im Bereich des Schlosses. Gegen den Donaumarkt sprachen am Ende der siebten Sitzung keine fachlichen Argumente mehr. Alle sachlichen Probleme wie Verkehrsbelastung, Parkierung, ästhetische Einordnung und Marktgeschehen konnten in der Abschlusssitzung gelöst und Kompensationen formuliert werden – es entstand ein „neuer“ Donaumarkt. Das einzige Argument, was nicht aufgelöst werden konnte, war der einmal ausgesprochene Bürgerwille gegen den Standort. Dem entsprach der Runde Tisch mit der Forderung, die letztliche Entscheidung über den Donaumarkt wieder in die Hände

¹ Die Bindungsfrist des Ratsbegehrens war zu diesem Zeitpunkt bereits abgelaufen.

Mediationsverfahren Standortsuche für eine Stadt- und Kongresshalle, Regensburg (D)

der Bürger zu legen. Die Standortinitiative gegen den Donaumarkt konnte jedoch nicht über ihren Schatten springen und diesen Standort mitempfehlen. Sie verließen in den letzten 15 Minuten den Runden Tisch, zusammen mit drei anderen Gruppen, die sich solidarisierten.

12. Ergebnisse:

In einem feierlichen Festakt wurde dem Oberbürgermeister ein Ergebnispaket überreicht, welches aus einem Konsenspaket und einer Empfehlung, die von 18 der 22 Gruppen mitgetragen wurde, bestand.

Konsenspaket:

- Das modifizierte RKK-Konzept, der Kriterienkatalog und das Stärken-Schwächen-Profil der Standorte, welche im Konsens verabschiedet worden waren;
- Die Standorte, die das Schloss direkt tangieren würden, wurden ausgeschlossen.

Mehrheitliche Empfehlung:

- Drei grundsätzlich geeignete Standorte werden zur weiteren Prüfung und Bürgerbeteiligung empfohlen;
- Davon steht hinter dem Standort Donaumarkt eine große Mehrheit von Teilnehmern des Runden Tisches (18 von 22). Bei den BefürworterInnen waren nun auch ehemalige Gegner des Donaumarcktes, die in dem „neuen Donaumarkt“ nun eine win-win-Lösung sahen.

Die Ergebnisse stellen eine fundierte Entscheidungshilfe für den Stadtrat dar.

13. Stand der Umsetzung der Ergebnisse (was passierte nach Abschluss des Verfahrens):

Nach Abschluss des Verfahrens im Januar 2001 begann in Bayern der Wahlkampf für die Landes- und kommunalen Wahlen. Das Ergebnis ruhte. Dann brachen in Regensburg so wie in fast allen anderen deutschen Kommunen die Gemeindeeinnahmen ein – ein Resultat der geänderten Gewerbesteuer und der beginnenden Rezession. Bis heute wurde daher die Planung für das RKK nicht weiter geführt. In jüngster Zeit ist jedoch in Zusammenhang mit der Planung eines Entwicklungsgebietes östlich des Donaumarcktes wieder Bewegung in das Thema gekommen und es scheint jetzt eine Mehrheit im Stadtrat für die Umsetzung des Projektes zu geben. Der Runde Tisch wartet darauf.

14. Externe Kosten:

Das Mediationsverfahren und die Öffentlichkeitsarbeit haben ca. 150.000 Euro gekostet.

15. Nutzen des Verfahrens:

Ein Konsens über wesentliche Entscheidungsgrundlagen der Planung und eine mehrheitliche Standortempfehlung wurden abgegeben. Neue Kontakte und Netzwerke haben sich durch die intensive Diskussion am Runden Tisch gebildet.

16. Besonderheiten des Verfahrens:

Eine sehr intensive Öffentlichkeitsarbeit neben dem Mediationsgremium gewährleistete den Informationsfluss. Im Einzelnen: Pressearbeit über Pressemitteilungen, -konferenzen, Aufbau persönlicher Kontakte zu den JournalistInnen; Informationsforum für die breite Öffentlichkeit, Faltblätter, in denen per Hauswurfsendung über das Verfahren berichtet wurde; Homepage; Bürgerbüro in der Fußgängerzone.

17. Highlights des Verfahrens - zur Nachahmung zu empfehlen (Das hat sich bewährt):

Zwei Bürgerombudsleute wurden gewählt, welche die Aufgabe hatten die „schweigende“ Öffentlichkeit am Runden Tisch zu vertreten – also die Bürger, die sich nicht von einer Interessengruppe vertreten fühlen. Die Ombudsleute standen in einem extra eingerichteten Bürgerbüro für Fragen der RegensburgerInnen zur Verfügung und speisten deren Ängste und Wünsche ins Verfahren ein.

18. Stolpersteine und Probleme des Verfahrens - zur Weiterentwicklung zu empfehlen (Das könnte nächstes Mal besser gelingen):

Schwierig war und ist die Konkurrenz des Mediationsverfahrens zum Beteiligungsinstrument Bürgerentscheid. Wie geht man damit um, wenn sich das Ergebnis einer Mediation (intensive und fundierte Diskussion) und das eines Bürgerentscheids (Mehrheit der abgegebenen Stimmen) widersprechen?

19. Publikationen zu diesem Verfahren:

GANS, Brigitte (2002): Umweltmediation . Fallbeispiele aus der deutschen Praxis. In: HÄUPL, Michael: BürgerInnenbeteiligung und politische Partizipation. Wien.

AMMERMANN, Ursula und GANS, Brigitte (2001): „Der Donaumarkt“ – Dilemma für die Bürgerbeteiligung. In: das projekt, Heft 1, Jhg. 4.

20. Kontaktperson/en für Detailauskünfte:

Brigitte Gans und Ursula Ammermann (s.o.)