

## Neues Leben für die „Maximilianstraße“



**Ursula Ammermann**  
Moderatorin und  
Geschäftsführerin von  
citycom München

### Mediationsverfahren zur Augsburger Stadtentwicklung setzt Zeichen

#### Vorbemerkung

Das Verfahren „Forum Innenstadt Augsburg“ ist ein Beispiel für eine Mediation im öffentlichen Bereich bzw. im Bereich „Bauen, Planen, Umwelt“. Mediationen im öffentlichen Bereich unterscheiden sich von der „klassischen Mediation“ durch ihre hohe inhaltliche Komplexität, die Vielzahl der beteiligten MandantInnen, welche zusätzlich als StellvertreterInnen für eine größere Gruppe sprechen, sowie den öffentlichen Bezug. Ein Charakteristikum dieses Verfahrens war die Umsetzung erster konsensualer Ergebnisse im öffentlichen Raum, noch während die Verhandlungen liefen. Die im Verfahren entstandene Dynamik und Verbindlichkeit kann Maßstäbe setzen in der BürgerInnenbeteiligung. Die Autorinnen arbeiten seit 10 Jahren als Mediatorinnen bzw. Moderatorinnen im öffentlichen Bereich.

#### Komplexes Konflikt Dickicht als Ausgangspunkt

Die Augsburger Maximilianstraße ist ein Kleinod aus der Renaissance-Zeit. Drei prächtige Brunnenanlagen markieren die Achse, welche vom Dom im Norden bis zur St. Ulrich-Basilika im Süden reicht, prächtige Bürgerhäuser mit Innenhöfen säumen sie. Die Straße selbst befindet sich in einem sehr schlechten Zustand: Die Beläge müssen erneuert werden, beidseitige Schrägparkplätze auf der zur Mitte hin gewölbten Straße vermitteln den Eindruck eines Großparkplatzes. Stadtpolitik und Verwaltung wollen seit Jahren diese wichtigste Achse der Augsburger Innenstadt aufwerfen. Jedoch haben die jahrelangen Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit über das „wie?“, vor allem über Art und Umfang der nötigen Verkehrsberuhigung, jede weiterführende Planung bisher blockiert. Die Konfliktgeschichte kann als typisch bezeichnet werden: Mehrere Planungen, u. a. ein zweistufiger städtebaulicher Wettbewerb, wurden an den widerstreitenden Interessen zerrieben. Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung wie z. B. Straßensperrungen wurden aufgrund öffentlichen Protestes wieder zurückgenommen. Die Hauptkonfliktlinie verlief zwischen den VertreterInnen der Wirtschaft (vor allem Einzelhandel und Gastronomie), die eine restriktive Verkehrsregelung ablehnen, den AnwohnerInnen und VertreterInnen sozialer Einrichtungen, die eine Verkehrsberuhigung der gesamten südlichen Innenstadt forderten und dem Stadtplanungs-

amt, das zügig eine Neugestaltung der Maximilianstraße umsetzen wollte. Ein gemeinsam getragenes Konzept für die Innenstadt und die Maximilianstraße fehlte. Es fehlte die Vision.

Erschwerend kam hinzu, dass sich rund um den Herkulesbrunnen eine lebendige Jugend- und Kneipenszene entwickelte.

Die AnwohnerInnen klagten über das nächtliche Feiern und seine Auswirkungen (Spontanparties, lautstarke nächtliche Autokorsos, Verschmutzungen im Gehweg- und Straßenbereich). Um die AnwohnerInnen zu schützen, wurde die Maximilianstraße im Sommer 2003 versuchsweise nachts für den Autoverkehr gesperrt.

Diese Sperrung wurde aufgrund des Protests der VertreterInnen der Innenstadtgastronomie und Teile der NutzerInnen nach drei Monaten vorzeitig beendet.

Es schien, dass jede Planung für die Maximilianstraße nur in mehr Konflikten, Verdross und schlechtem Image für Augsburg endet.

#### Steiniger Start

Um einen Ausweg aus dieser Blockade zu finden, schrieb die Stadt Augsburg im April 2002 ein Moderationsverfahren zur Entwicklung eines Verkehrskonzeptes Innenstadt zur Neugestaltung der Maximilianstraße aus. Die Arbeitsgemeinschaft citycom, München/Prof. Rolf Monheim, Bayreuth /omniphon, Leipzig erhielt den Auftrag, dieses Verfahren durchzuführen. Citycom übernahm als Hauptauftragnehmerin die Organisation und Durchführung des angebotenen Mediationsverfahrens, Prof. Monheim und omniphon waren für die wissenschaftliche Beratung des Mediationsgremiums und Unterstützung durch wissenschaftliche Erhebungen zuständig.

Als citycom im Frühjahr 2003 mit der Vorbereitung des Verfahrens begann, gab es einige Anfangshürden zu überwinden:

Einmal gestaltete sich die Auftragsklärung als schwierig. Das übliche Verfahren bei Mediationen im öffentlichen Bereich wäre gewesen, mit dem vom Stadtrat beschlossenen Konzept an die unterschiedlichen Interessengruppen heranzutreten und ein gemeinsam tragbares Verfahrenskonzept zu erstellen. Zielsetzung und räumlicher Umgriff des Verfahrens waren jedoch zwischenzeitlich per Stadtratsbeschluss auf das gesamte Gebiet der Innenstadt und einen umfangreichen Katalog planerischer Aufgaben



**Brigitte Gans**  
Moderatorin und  
Mediatorin

ausgeweitet worden. Die Hoffnung war: „Wenn wir schon einmal so ein Verfahren haben, dann sollen gleich alle strittigen Aufgaben behandelt werden.“ Wir wiesen darauf hin, dass solch ein umfangreiches Paket nicht in einem Verfahren und nicht mit Laien behandelt werden könne. Unsere Auftragsgrundlage und die Handlungsspielräume mussten also neu ausgehandelt werden, wobei sowohl jede Stadtratsfraktion als auch der Auftraggeber Baureferat unterschiedliche Schwerpunkte setzen wollten.

Die Moderatorinnen entwickelten einen Vorschlag zur Bewältigung dieser komplexen Aufgabe, der mit Fraktionen und Verwaltung abgestimmt wurde. Einen Schwerpunkt bildete das Finden einer Lösung für das nächtliche Feiern auf der Maximilianstraße.

Diese Abstimmungen gingen in die zweite Runde, als die eigentlichen Vorbereitungsgespräche mit den Akteuren begannen. Es zeigte sich, dass bei den Wirtschaftsverbänden großes Misstrauen gegenüber dem Bürgerbeteiligungsverfahren an sich und gegenüber dem Planungsumgriff bestand. Inhaltliche, vor allem aber politische und auch persönliche Durchsetzungsinteressen wurden zu einem Tauziehen um Verfahrensdesign und Arbeitsprogramm. Die Wirtschaftsverbände hatten den Anspruch, zusammen mit der Stadtspitze Ziele und Inhalte des Verfahrens festlegen zu können. Die lokale Presse griff dieses Thema auf. Nach vielen Vorgesprächen konnte schließlich in der ersten Sitzung mit allen 16 MandantInnen eine Arbeitsform gefunden werden.

Im Innenkreis saßen die direkt betroffenen NutzerInnengruppen der Achse Dom – St. Ulrich (AnwohnerInnen, Wirtschaft, Kultur, Jugend, SeniorInnen u. a.), im beratenden Außenkreis ExpertInnen, Politik und VertreterInnen der Wirtschaftsverbände. Die letzteren fügten sich abwartend-skeptisch ein. Das Mediationsgremium gab sich den Namen „Forum Innenstadt Augsburg“ (FIA).

Aufgrund dieser „ersten Geröllbrocken“ auf dem Weg zum Verhandlungstisch – eine Pre-Mediation wäre hier sinnvoll gewesen – konnte das Verfahren erst im Herbst 2003 starten. Dadurch erhöhte sich der Druck auf die Mitglieder des FIA, rechtzeitig vor der nächsten Sommersaison eine Lösung für das nächtliche Feiern auf der Maximilianstraße zu finden.



#### Dynamik des Verfahrens

Die Arbeit des FIA bestand zunächst in der Entwicklung von Leitvorstellungen zur Zukunft der Augsburger Innenstadt, ihrer Identität und ihrem Image. Es war uns als Mediatorinnen wichtig, dass zuerst eine gemeinsame Vision der Innenstadt besteht, bevor einzelne Probleme angegangen werden. Dies geschah auf der Grundlage von mehr als fünf schon vorhandenen Leitbildern, welche zusammengeführt und auf gemeinsame Tragfähigkeit untersucht werden sollten. Die Leitvorstellungen bildeten den ersten Konsens des Forums Innenstadt Augsburg, eine wichtige Ausgangsbasis für die folgenden, konkreteren Überlegungen.

Parallel dazu führte omniphon Leipzig repräsentative PassantInnen- und Haushaltsbefragungen zu Verhalten, Sichtweisen und Wünschen der BesucherInnen der Innenstadt durch. Diese Daten wurden ins Forum eingespeist. Sie sollten die Sichtweisen der InteressenvertreterInnen im Forum Innenstadt Augsburg ergänzen, sozusagen den Interessenplatz der „breiten Öffentlichkeit“ einnehmen.

Auf Grundlage der konsensualen Leitvorstellungen, einer Bestandsaufnahme der AnwohnerInnen-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur und der empirischen Daten diskutierte das Forum die Aufgabe und Funktion der Achse Dom – St. Ulrich mit Schwerpunkt Maximilianstraße. Die Früchte der Arbeit zeigten sich, als für jeden Abschnitt schließlich Funktionen und Planungsziele im Konsens formuliert waren, zum Beispiel, dass in der Maximilianstraße mittelfristig keine Fußgängerzone realisiert werden soll, sondern ein verkehrs-

Zusammensetzung  
des „FIA - Forum  
Innenstadt Augsburg“



Augsburg,  
Maximilianstraße

beruhigter Geschäftsbereich – ein belebter Flanierboulevard. Zur Belebung trägt aus Sicht des FIA zumindest mittelfristig auch der Autoverkehr bei. Als besonders wichtig sah das FIA auch den Umbau des Ulrichplatzes im Süden an, der momentan große gestalterische Mängel aufweist, aber ein großes Potenzial für AnwohnerInnen, NutzerInnen, Kultur und Tourismus birgt.



Augsburg, Al Pacino

#### Durchbruch in der sechsten Sitzung

Den großen „Durchbruch“ für das gegenseitige Vertrauen schaffte jedoch die Diskussion, wie die Probleme des nächtlichen Feierns auf der Maximilianstraße behoben werden können. 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 AnwohnerInnen werden die Parkplätze im nördlichen Bereich abends bzw. nachts zu AnwohnerInnenparkplätzen 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.

Der Konsens im FIA in dieser hoch umstrittenen Frage kam einer Revolution gleich: Zum ersten Mal seit Jahren hatten sich Interessen- und politische VertreterInnen über alle Lager hinweg zu einem gemeinsamen Vorgehen auf der Maximilianstraße entschlossen. Und: Die Maßnahmen wurden in gemeinsamer Anstrengung der gesellschaftlichen Akteure umgesetzt. Der Stadtrat honorierte diese Anstrengungen mit einem einstimmigen Stadtratsbeschluss zur Umsetzung des FIA-Konsenses. Die lokalen Medien zogen mit, die Berichterstattung wandelte sich.

Auf Grundlage dieses Durchbruchs führte das FIA in den folgenden vier Sitzungen eine dichte und höchst effektive Diskussion. Es entstanden Maßnahmenpakete zu den Themen: Parken, Durchgangsverkehr, Trambahn, verkehrliche Sofortmaßnahmen und Prioritäten, Kultur und Tourismus, weitere Innenstadtbereiche sowie zur Kontinuität des Dialogs. Besonders hart wurde dabei noch einmal um die Reduzierung des Durchgangsverkehrs gerungen. Mit Unterstützung der städtischen Verkehrsfachleute wurden mehrere Szenarien entworfen und verworfen. Schließlich wurde der Konsens erreicht, im Zuge des gestalterisch hochwertigen Umbaus des Ulrichplatzes den Durchgangsverkehr durch die südliche Innenstadt in einer Richtung zu kappen.

Am Ende war es ein kleines Wunder, dass fast alle Themen des ursprünglichen Stadtrat kataloges abgearbeitet worden waren! Die Empfehlungen, die am 29. Juli 2004 dem Stadtrat überreicht wurden, zeichnen sich dadurch aus, dass sie bis auf wenige Ausnahmen von allen Forumsgliedern im Konsens getragen werden. Damit besteht die Chance, dass durch maximale Einigkeit eine jahrzehntelange Diskussion über die Zukunft der Maximilianstraße abgeschlossen werden kann und der Weg endlich frei ist für die Umsetzung.

#### Ein neuer Maßstab für die BürgerInnenbeteiligung

Doch nicht nur der Konsens zeichnet das FIA aus. Unüblich für Beteiligungsverfahren, wurde nicht nur diskutiert, sondern die Straße noch während des laufenden Prozesses umgebaut. Das Sofortmaßnahmenpaket „Nächtliches Feiern/Flanieren“ mit Ausweitung der Gastronomiezone und flankierenden Maßnahmen wurde durch den eigenen Einsatz von Gastronomen und einigen Forumsgliedern im Juni/Juli 2004 mit großer Anstrengung realisiert. Dieses Vorgehen machte das Verfahren zwar komplizierter, weil neue

Konflikte bei der Umsetzung entstanden. Es ist wegweisend, weil die Akteure selbst Verantwortung übernahmen, wo sonst Stadt und Staat zu Hilfe gerufen werden. Eine Dialoggruppe wurde eingerichtet, um auf kurzem Wege und im direkten Kontakt zwischen Stadtverwaltung und Mitgliedern im FIA Fragen der Umsetzung zu klären und Lösungen für auftretende Probleme zu finden.

### Diskussionskultur verbessert

Neben diesen inhaltlichen Ergebnissen zählen die Veränderungen in der Diskussionskultur im FIA zu den Erfolgen des Verfahrens. So konnten die anfänglich sehr starken Diskussionshürden und das gegenseitige, jahrelang gewachsene Misstrauen gegenüber anderen Interessengruppen, das die Diskussion in den ersten vier Sitzungen beherrschte, Schritt für Schritt überwunden werden. Der Konsens zum nächtlichen Feiern schaffte zum ersten Mal eine ausgesprochen positive Presse.

Dieser Erfolg „schweißte“ die Mitglieder im FIA zusammen. Es bildeten sich Allianzen und neue Kontakte über die anfänglich zementierten Ausgangskonstellationen Wirtschaft - Anwohner und Autobefürworter - Autogegner hinweg.

Natürlich kam es bei den jeweiligen Themen in allen Sitzungen zu Konflikten. Diese konnten jedoch nach der vierten Sitzung schneller und befriedigender als anfangs überwunden werden. Teilweise ergaben sich neue Lösungen/win-win-Situationen (z. B. Lösungspaket nächtliches Feiern/Flanierboulevard), teilweise blieb es beim Kompromiss auf abstrakterer Ebene (z. B. Formulierungen zum Verkehr in den Leitvorstellungen). Auch war die Bereitschaft, zementierte Positionen aufzugeben, über den eigenen ideologischen Schatten zu springen und den eigenen Erkenntnisstand aufgrund neuer Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zu überprüfen, sehr unterschiedlich ausgeprägt. Durch die Dynamik des Verfahrens, in dem der Konflikt Stück für Stück bearbeitet wurde, mussten sich die Skeptiker ebenfalls Stück für Stück mitbewegen und hatten die Chance, an dem Verfahren zu wachsen. Insgesamt begriff sich das FIA am Ende als eine Gruppe, die gemeinsam weiterarbeitet, um das Beste für Augsburg zu erreichen.

### Besonderheiten der Mediation im öffentlichen Raum

Zwei Besonderheiten der Mediation im öffentlichen Raum spielten auch in diesem Verfahren eine große Rolle: Einmal steht und fällt die Mediation damit, wie gut die Rückkopplung der



VertreterInnen zu ihren Gruppen funktioniert. Dies können die MediatorInnen nur zum Teil positiv beeinflussen (z. B. über Angebote, sich selbst der Diskussion in einer Gruppe zu stellen; bei der Organisation einer Veranstaltung, von Handzetteln etc. zu helfen). In Augsburg hat sich der Vertreter der BewohnerInnen der Maximilianstraße intensiv um einen Kontakt mit seinen NachbarInnen bemüht. Doch erst als auf der Maximilianstraße die Gastronomiezone umgesetzt wurden, kam das Feedback aus seiner Gruppe – und der Protest. Eine kleine Gruppe von AnwohnerInnen, die mit den FIA-Ergebnissen nicht zufrieden sind, weil sie ihre Maximalposition einer nächtlichen Sperrung durchsetzen wollen, üben jetzt in der Dialoggruppe Druck aus. AnwohnerInnen, die die Entwicklung der Aufwertung der Maximilianstraße positiv sehen (überwiegend junge Menschen) schweigen

Die zweite Besonderheit ist die Abhängigkeit des Mediationsverfahrens vom Willen des Stadtrates, die Ergebnisse tatsächlich umzusetzen. Die Skepsis angesichts der wechselhaften Planungsgeschichte der Maximilianstraße erwies sich als unbegründet. Der Augsburger Stadtrat fasste mehrere Beschlüsse zur Umsetzung der FIA-Empfehlungen. Eine Arbeitsgruppe auf Ebene der Bürgermeister und Referenten arbeitet Stück für Stück an der Umsetzung der Ergebnisse. Der Oberbürgermeister selbst hat an die Verwaltung die Lösung ausgegeben: „Ich will nicht hören, warum es nicht geht; ich will hören, wie es geht!“. Das FIA selbst wird im halbjährlichen Abstand weitergeführt, um die Umsetzung zu begleiten.

Mediation löst nicht alle Probleme. Bei der Umsetzung der Maßnahmen kommt es naturgemäß immer wieder zu neuen Konflikten. Wir MediatorInnen machen Politik und Verwaltung immer wieder Mut, dass Konflikte ganz normal sind – entscheidend ist die Art der Auseinandersetzung.

**Brigitte Gans und Ursula Ammermann**

Das „Forum Innenstadt Augsburg“ tagt

### KONTAKT

Brigitte Gans  
mw40428@mucweb.de.

Ursula Ammermann  
u.ammermann@t-online.de.