

Beschlussvorlage

öffentlich

Drucksachenummer

VO/12/7574/61

Zuständig

Berichterstattung

Stadtplanungsamt

Planungs- und Baureferentin Schimpfermann

**Gegenstand: Ergänzung der Welterbeverträglichkeitsuntersuchung
ÖPNV-Ersatztrassen Regensburg**

Beratungsfolge

Datum

Gremium

TOP-Nr.

08.05.2012

Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr, Umwelt- und Wohnungsfragen

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss beschließt:

1. Der Ausschuss nimmt das ergänzte Welterbeverträglichkeitsgutachten ÖPNV Ersatztrassen zur Kenntnis.
2. Der Ausschuss beauftragt die Verwaltung, alle notwendigen Schritte zur Übermittlung des Gutachtens an das Welterbezentrums in Paris und zur Einladung einer Begutachtungsmission durch die UNESCO/ICOMOS in die Wege zu leiten.

Sachverhalt:

Anlass:

Das Regensburger Verkehrsprojekt „Alternative Donauquerung, ÖPNV-Ersatztrassen“ wurde bei den beiden vergangenen Sitzungen des UNESCO-Welterbekomitees (25. Juli bis 3. August 2010 in Brasilia und 19. bis 29. Juni 2011 in Paris) nicht auf die Tagesordnung zur Beratung aufgenommen. Das „Welterbeverträglichkeitsgutachten ÖPNV-Ersatztrassen Regensburg (Impact Study)“ aus Mai 2010 – dem Ausschuss vorgelegt in der Sitzung vom 08. Juli 2010 – wurde nicht behandelt. Die Stadt Regensburg bat in einem Schreiben an Francesco Bandarin, damaliger Direktor des UNESCO-Welterbezentrums, um eine Stellungnahme zum weiteren Vorgehen.

Im Antwortschreiben aus April 2011 nimmt das UNESCO-Welterbezentrum den Vorschlag Regensburgs auf, eine Begutachtungsmission durchzuführen, bei der sich Experten vor Ort ein Bild über die Situation machen können. Zur Vorbereitung dieser Visite wurde die Stadt Regensburg gebeten, das vorliegende Welterbeverträglichkeitsgutachten durch weitere Untersuchungen zu vertiefen.

Das zu überarbeitende Gutachten sollte sich an der im Januar 2011 von ICOMOS (International Council on Monuments and Sites) veröffentlichten Richtlinie (Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural Heritage Properties / HIA) für solche Untersuchungen orientieren. Die UNESCO / ICOMOS ist bestrebt, Standards für alle Welterbestätten zu definieren, um die potenziellen Auswirkungen von Planungsprojekten auf den sogenannten „Außergewöhnlichen Universellen Wert“ (Outstanding Universal Value / OUV) der Welterbestätte sowie auf die Authentizität und Integrität gleichwertig aufzuzeigen und beurteilen zu können.

Auftrag:

Das durch die Stadt im Februar 2010 beauftragte Gutachterbüro Eisenlauer Voith – Architekten und Stadtplaner, München mit terra.nova – Büro für Landschaftsarchitektur, München wurde nach umfangreichen Vorarbeiten (sh. Seite 4 ff) gemäß Beschluss des Vergabeausschusses vom 06.12.2011 beauftragt, das Erstgutachten aus Mai 2010 zu vertiefen. Gegenstand des Auftrags war die Anpassung des Welterbeverträglichkeitsgutachtens über die zu erwartenden visuellen Auswirkungen der Planungen für eine ÖPNV-Ersatztrasse im Kernbereich des Regensburger Welterbeareals an die von ICOMOS definierten HIA-Richtlinien.

Die auszuführenden Leistungen wurden größtenteils unter Verwendung der Unterlagen erstellt, die den AN durch die AG im Frühjahr 2010 zur Verfügung gestellt wurden. Zusätzlich wurden weitere historische Datengrundlagen und Informationen sowie aktuelle Stellungnahmen aus November 2011 und März 2012 von Seiten des BLfD und dem Amt für Archiv- und Denkmalpflege durch das Gutachterbüro eingearbeitet.

Gutachtenergänzungen:

Die Anpassung, Ergänzung und Erweiterung des Gutachtens zur Welterbeverträglichkeit der beiden Projektalternativen zu einer neuen ÖPNV-Ersatztrasse über die Donau erfolgte hauptsächlich auf struktureller Ebene mit Ergänzungen von graphischen Darstellungen und schriftlichen Ausarbeitungen zu folgenden Aspekten:

- Erarbeitung einer Bewertung mit dem OUV als grundsätzliche Bezugsebene.
- Einarbeitung der aktuellen Stellungnahmen zur Situation Bodendenkmäler / archäologische Belange (Lage Stadtmauer im Bereich der Holz- und Weinlände etc.).
- Aufnahme und Bewertung der aktuellen Stellungnahme des BLfD zur Begründung der Eintragung des Eisernen Stegs in die Denkmalschutzliste.
- Darstellung diverser Brückentypologien mit höhenwirksamen Konstruktionen, um die angemessene Integration des für die Visualisierungen gewählten Brückentyps ins Stadtbild besser zu verdeutlichen.
- Angabe der relevanten Kennwerte (Gauß-Krüger-Koordinaten / Betrachtungsdistanzen / Kameraeinstellung etc.).
- Ergänzung einzelner Visualisierungen durch die Darstellung eines Busses auf der Brücke.
- Ergänzung der Bilder und Bildmontagen durch die Kartierung der einzelnen Sichtfelder.
- Ergänzung der Bildmontagen einzelner Sichtfelder zur Westtrasse sowie durch die Darstellung der „neuen Brücke“ mit Erhalt des „Eisernen Stegs“.
- Vertiefende Analyse des immateriellen Wertes der Steinernen Brücke als Baudenkmal europäischer Bedeutung.

Grundsätzlicher Abstimmungsweg bei welterberelevanten Themen

Obwohl ausschließlich die UNESCO und dort wiederum das UNESCO-Welterbekomitee über die Zu- und Aberkennung des Welterbetitels entscheidet, ist über den langen Dienstweg der unmittelbare Ansprechpartner der Stadt das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst.

Parallele Konfliktfälle, z. B. in Rheinland-Pfalz, haben gezeigt, dass bei einer guten konsensualen Zusammenarbeit zwischen der Landesebene und der lokalen Welterbestätte durchaus auch kontrovers diskutierte Projekte, wie z. B. die geplante Brücke über das Mittelrheintal zu einer positiven Bewertung durch das UNESCO-Welterbekomitee gebracht werden können. Besteht aber durch die Landesbehörden, z. B. das zuständige Landesamt für Denkmalpflege eine abweichende Einschätzung geplanter Bau- und Planungsvorhaben, kann über die offiziellen Kommunikationskanäle nur eine uneinheitliche Einschätzung des Sachverhalts zur UNESCO kommuniziert werden. Durch die Vermittlung einer negativen Einschätzung der Landesdenkmalbehörden erscheint daher die Chance auf eine positive Beurteilung durch das UNESCO-Welterbekomitee bzw. deren internationale Fachgutachterorganisation ICOMOS sehr fraglich. Dies wird zudem dadurch verstärkt, dass zahlreiche persönliche Querverbindungen zwischen ICOMOS und den (deutschen) Denkmalpflegebehörden vorhanden sind.

Insofern kann auch der gute Umgang mit der Welterbestätte in Regensburg durch exemplarische Managementpläne, Besucherzentren, etc. nicht dazu beitragen, den Konflikt mit dem zuständigen Landesdenkmalamt zu entschärfen.

Unabhängig hiervon hat sich die Stadt Regensburg bei der UNESCO in Paris und der deutschen UNESCO-Kommission einen hervorragenden Ruf bezüglich ihres Umgangs und Engagements mit der Welterbestätte Altstadt Regensburg mit Stadtamhof erarbeitet. Regensburg wird hier in zahlreichen nationalen und internationalen Kontexten als beispielhaft aufgeführt.

Umgang mit ICOMOS-HIA-Guidance:

In der von ICOMOS vorgelegten HIA-Guidance ist abschließend eine Bewertungsmatrix vorgesehen, die die Welterbeverträglichkeit eines Projektes im Bezug auf den OUV der Welterbestätte sowie auf die Authentizität und Integrität darstellen soll. Zu dieser zentralen Bewertungsmatrix haben sich im Laufe des Bearbeitungsprozesses wesentliche inhaltliche und methodische Fragen ergeben, die bisher weder durch den Gutachter noch durch das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, das Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege und durch Vertreter der UNESCO / ICOMOS beantwortet werden konnten. Dies macht eine weitere Verwendung dieses Bewertungssystems zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Es hat sich gezeigt, dass Regensburg womöglich europaweit Erstanwender dieser Bewertungsmatrix wäre und deshalb noch keine vergleichbaren Erfahrungswerte im Umgang mit dieser Matrix existieren.

Ein an das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (StMfWFK) im Februar 2012 gerichteter Vorschlag, einen diesbezüglichen Klärungsprozess zu beginnen, bei dem gemeinsam mit dem Landesamt für Denkmalpflege, dem externen Gutachter sowie einigen Experten, die mit der Heritage Impact Assessment Guidance vertraut sind, die Anwendungsprobleme besprochen werden können, wurde durch das Ministerium nicht weiterverfolgt. Es wurde im Antwortschreiben der schriftliche und formell umfassende Abstimmungsweg mit dem Welterbezentrum in Paris über das weitere Verfahren eingefordert. Alternativ wurde eine einvernehmliche Gesamtbewertung des Gutachtens zwischen BLfD und Gutachter als gangbarer Weg empfohlen.

Da eine Klärung der noch offenen Fragen, der fachlichen Differenzen und vor allem die weitere Vorgehensweise auf dem offiziellen Weg nicht abzusehen ist bzw. einen umfassenden und anhaltenden Abstimmungs- und Koordinierungsprozess voraussetzt, hat sich der Gutachter mit dem Planungs- und Baureferat, der Welterbekoordination sowie dem Amt für Archiv- und Denkmalpflege und dem BLfD dazu entschlossen, die Bewertung in schriftlicher Form ohne die Verwendung der HIA-Bewertungsmatrix abzuschließen.

Ablauf:

- 05. August 2011
Schreiben des Bay. Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst mit der Weiterleitung der Schreiben der UNESCO vom 28.04.2011 und 11.07.2011 zur Anwendung der ICOMOS-HIA-Guidance und mit der Bitte des Ministeriums um intensive Zusammenarbeit mit dem BLfD.
- Vorbereitungsstermin am 22. September 2011
Amt für Archiv und Denkmalpflege, Stadtplanungsamt, Welterbekoordination, Gutachterbüro Eisenlauer Voith

Klärung des Ergänzungsumfanges für das vorliegende Gutachten und Abstimmung des weiteren Vorgehens.

- 1. Abstimmungsgespräch am 05. Oktober 2011
Bayer. Landesamt für Denkmalpflege, Amt für Archiiv und Denkmalpflege,
Stadtplanungsamt, Welterbekoordination, Gutachterbüro Eisenlauer Voith

Fachliche Ergänzungen zu den denkmalpflegerischen, historischen Inhalten des Gutachtens und Diskussion über die von der Denkmalpflege vorgebrachten Einwände zum Gutachten.

- 2. Abstimmungsgespräch am 19. Dezember 2011
Amt für Archiiv und Denkmalpflege, Stadtplanungsamt, Welterbekoordination,
Gutachterbüro Eisenlauer Voith

Kurzpräsentation des Arbeitszwischenstandes mit der Einarbeitung der denkmalpflegerischen Belange sowie deren Bewertung/ fachliche Einschätzung durch den Gutachter. Diskussion über die Anwendung der HIA-Guidance-Bewertungsmatrix und Formulierung von Fragestellungen zur Anwendung der Matrix.

- Weitere Abstimmungsversuche mit Frau Dr. Ringbeck, Delegierte der Kultusministerkonferenz beim Welterbekomitee der UNESCO ergaben keine Klärung.
- Schreiben der UNESCO-Botschafterin der Bundesrepublik Deutschland / 30.12.2011

Frau Martina Nibbeling-Wrießnig als ständige Vertreterin der Bundesrepublik Deutschland bei der UNESCO in Paris hat sich in einem Schreiben für die Einladung zu einem Ortstermin und zu Gesprächen über die Problematik von Welterbestätten bedankt. Aufgrund der Wahl (November 2011) der Bundesrepublik Deutschland in das Welterbekomitee für die kommenden 4 Jahre hat die Botschafterin zugleich daraufhin gewiesen, dass künftig die Möglichkeiten „kämpferisch für eigene nationale Projekte einzutreten“ evtl. eingeschränkt sind und nur bei Welterbeprojekten, die im Konsens mit allen beteiligten Akteuren entwickelt werden, die Chancen für eine erfolgreiche Behandlung im Welterbekomitee weiterhin gegeben sind.

- Zusatztermin am 17. Januar 2012
Bayer. Landesamt für Denkmalpflege, Amt für Archiiv und Denkmalpflege,
Stadtplanungsamt, Welterbekoordination

Erläuterung des 2. Abstimmungsgesprächs für BLfD.

- Zusatztermin am 08. Februar 2012
Welterbekoordination, Amt 61, Vertretern von ICOMOS Deutschland

Diskussion mit Prof. Dr. Petzet, Präsident des Deutschen Nationalkomitees von ICOMOS und Honorary President ICOMOS International sowie Herrn Marano, Sprecher der Monitoring-Gruppe von ICOMOS über die Anwendung der HIA-Guidance. Durch die beiden Vertreter wurde bestätigt, dass es bei ICOMOS Deutschland noch keinerlei Erfahrungen mit der Anwendung dieser Guidance gibt. Eine Hilfestellung bei der Beantwortung der inhaltlichen Fragen konnte daher auch durch ICOMOS Deutschland nicht geleistet werden.

- Schreiben Stadt Regensburg / StMfWFK 02.02.2012

Übermittlung von Frage- und Problemstellungen an das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst bezüglich der Bewertungsmatrix in der HIA-Guidance.

- Antwortschreiben StMfWFK / Stadt Regensburg 16.02.2012

Antwort des Ministeriums mit dem Vorschlag, entweder für eine Klärung der HIA-Bewertungsmatrix über das UNESCO-Welterbezentrum oder ICOMOS zu sorgen oder eine einvernehmliche Bewertung der Welterbeverträglichkeit der ÖPNV-Trassenplanungen mit dem BLfD vorzunehmen.

- 3. Abstimmungsgespräch am 28. Februar 2012

Bayer. Landesamt für Denkmalpflege, Amt für Archiiv und Denkmalpflege, Stadtplanungsamt, Welterbekoordination, Gutachterbüro Eisenlauer Voith

Vorstellung des ergänzten Gutachtens durch Gutachter sowie Abstimmung über den Umgang mit der HIA-Guidance Bewertungsmatrix. Weiteres Vorgehen zur Fertigstellung des Gutachtens.

- Einlauf der Stellungnahme BLfD, Generalkonservator Greipl vom 12.03.2012

Die 16-seitige Stellungnahme zum Zwischenstand des Gutachtens (Stand: 28.02.2012) wurde inhaltlich durch Frau Dr. Codreanu- Windauer und Herrn Dr. Schmidt bearbeitet. Dabei wird deutlich, dass insbesondere bei der Abschätzung evtl. bodenarchäologischer Eingriffe – vor allem im Bereich der Holzländer – unterschiedliche Auffassungen über den Zustand und die Wertigkeit des Bodendenkmals zwischen dem Gutachterbüro Eisenlauer und dem BLfD bestehen, die, ohne vorgezogene Grabungen vorzunehmen, nicht ausgeräumt werden können. Die Brückenschräglage und die visuellen Auswirkungen auf die Bad- und Holzländerstraße sind weiterhin strittige Themen; ebenso wie das Alleinstellungsmerkmal der Steinernen Brücke als einziger historischer Brückenschlag im Regensburger Altstadtensemble.

Weiteres Vorgehen:

Trotz des intensiven und transparenten Arbeits- und Abstimmungsprozesses konnte ein Einvernehmen zwischen Gutachter, Stadt und BLfD über die Bewertung der Welterbeverträglichkeit – insbesondere der Westtrasse – nicht erreicht werden. Um die unterschiedlichen Abwägungs- und Bewertungsaspekte transparent darzustellen, sind beide Einschätzungen zur Welterbeverträglichkeit in das Gutachten aufgenommen worden und werden an die UNESCO übermittelt. Mit der Weiterleitung des „Welterbeverträglichkeitsgutachtens ÖPNV-Ersatztrassen Regensburg“ an das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst wird der formale Weg zur Übermittlung an das Welterbezentrum in Paris eingehalten. Dazu ist eine englische Übersetzung zu beauftragen. Parallel zur Weiterleitung der Gutachtenunterlagen erfolgt die Einladung einer Begutachtungsmission (UNESCO / ICOMOS Advisory Mission) durch die Stadt.

Anlagen:

- Ergänzt Welterbeverträglichkeitsgutachten ÖPNV-Ersatztrassen Regensburg durch Gutachterbüro Eisenlauer Voith aus März 2012