

## Bürgerbeteiligung statt Konflikteskalation: ein Bericht aus Rostock

*Kristina Koebe*

Eigentlich begann der hier zu berichtende Prozess schon vor einigen Jahren. 2018 nämlich, als man sich in Rostock nach zweieinhalb Jahrzehnten der Diskussion und des Abwägens entschloss, ein neues Gebäude für das Volkstheater der Stadt zu bauen – und damit auch die Entscheidung für einen neuen Standort im Herzen Rostocks fiel. Schon zu diesem Zeitpunkt war eigentlich klar, was viele Einwohner:innen der Stadt damals wohl schlicht nicht »auf dem Zettel« hatten: Die von der Baustelle benötigten 9.000 Quadratmeter würden über mindestens sieben Jahre hinweg (1) nicht mehr für den städtischen Weihnachtsmarkt zur Verfügung stehen – den größten im Norden, wie Rostock ihn überregional bewirbt. Dieser lockt pro Jahr mehr als 1,5 Millionen Besucher:innen (2) in die Stadt. Nur in dieser Größe und dadurch, dass er zu einem erheblichen Teil aus sogenannten Fahrgeschäften (Riesenrad, Scooter, Achterbahn & Co) besteht, sei er für die Stadt wirtschaftlich rentabel, äußerten im Herbst 2024 sowohl die das Event verwaltende städtische Großmarkt GmbH als auch die Rostocker Stadtspitze. Deshalb stelle der Wegfall einer so großen Fläche in doppelter Hinsicht ein Problem dar. Eine Ersatzfläche musste her (3).

Die meisten Menschen in Rostock gingen wohl davon aus, dass sich diese im Rostocker Stadthafen finden würde, auf einem großen, unbebauten Areal, das man im Sommer für die zweite Großveranstaltung der Stadt, die Hanse Sail, nutzt. Dieses wurde allerdings von den Schaustellern als im Winter zu kalt und zu abgelegen empfunden. Dass es deshalb für den Weihnachtsmarkt nicht als gute Lösung erachtet wurde und man stattdessen eine zentral gelegene Rostocker Grünfläche nutzen wollte, erfuhren die meisten Rostocker:innen erst wenige Tage bevor man mit der Beräumung besagter Fläche beginnen wollte. Diese sollte nicht nur genutzt, sondern vorher auch ausgehoben und geschottert werden, um die hochgewichtigen Fahrgeschäfte gut tragen zu können.

Und schon befand sich Rostock mitten in einer Konfliktsituation, wie sie vermutlich viele Stadtgesellschaften kennen: Die öffentlich verfügbaren Informationen zu den Planungen waren überschaubar, erst schrittweise vervollständigte sich das Bild: Es war zwar klar, welche Fläche zur Debatte stand, doch das Ausmaß der Grünflächenzerstörung – in Quadratmetern und hinsichtlich der Anzahl der betroffenen Bäume – klärte sich erst schrittweise. Über die Dauer der Nutzung und die Auswirkungen auf die angrenzenden Flächen gab es von unterschiedlichen Stellen unterschiedliche Aussagen: an einer Stelle war von nur einem Jahr die Rede, an anderer von mindestens sieben Jahren. Im Sommer wolle man die Fläche regelmäßig neu begrünen, hieß es hier, dies sei angesichts der Bodenverdichtung nur mit Rasen, nicht als Blühwiese möglich, erfuhren man dort.



*Die Fläche am Rostocker KTC vor der Rodung, © Foto: Hannah Koebe*

Es war also eine kommunikativ extrem ungünstige Situation entstanden. Es brauchte ein Nachfragen und Recherchieren, wo eine offensive Präsentation der relevanten Informationen hilfreich und sicher auch empörungsmindernd gewesen wäre. Die Recherchen ergaben am Ende aber dennoch ein recht klares Bild: Für fünf Wochen Veranstaltung im Jahr sollte eine der wenigen innerstädtischen Blühwiesen weichen. Die Kritiker:innen, zu denen auch die Verfasserin dieses Beitrags zählt, sahen angesichts der verbleibenden Frist von vier bis fünf Tagen keine andere Möglichkeit, als eine Petition zu starten. Der Appell, die Entscheidung noch einmal zu prüfen und – gerade angesichts der ohnehin nicht großen Anzahl innerstädtischer Grünflächen – eine andere Lösung zu suchen, kam kurz vor knapp – aber die Resonanz war enorm.

Innerhalb von nur vier Tagen unterzeichneten mehr als 5.000 Menschen die Petition, nach dreieinhalb Wochen waren es dann fast doppelt so viele. Damit war die Unterschriftenaktion eine der resonanzreichsten, die es in der Hansestadt in den vergangenen Jahren gegeben hatte. Erfolgreich dagegen war sie nicht: Nur zwei Tage, nachdem zwei der Petitent:innen die ersten 5.000 Unterschriften bei der Oberbürgermeisterin abgegeben hatten, begannen (im Morgengrauen und unter Polizeischutz) die Arbeiten auf der umstrittenen Fläche. Die Empörung seitens der Kritiker:innen war groß, das Gefühl des Nichtgehörtwerdens zahlte, das ließen die Social Media-Kommentare deutlich erkennen, oft auf Erfahrungskonten ein, die schon frühere Gefühle von Machtlosigkeit und fehlender Mitgestaltbarkeit zu verbuchen hatten. Auf der Gegenseite ein »Augen zu und durch«-Verhalten, zu weit fortgeschritten war der Prozess bereits – die Eröffnung des Weihnachtsmarktes 2024 sollte nur sechs Wochen später am 25. November stattfinden. Alles sprach für einen klassischen Konflikt, aus dem alle Beteiligten mit emotionalen Blessuren, gewachsenem Misstrauen und sinkender Bereitschaft zum Dialog hervorgehen.

Das aber dürfe nicht das Ende des Prozesses sein, da waren wir als Initiator:innen der Petition uns schnell einig. Und veröffentlichten wenige Tage nach dem Beginn der Arbeiten an der Fläche einen Vorschlag. Dieser bestand nicht im Aufruf zum weiteren Protest, sondern empfahl stattdessen einen Dialog bzw. Trialog: einem »wertschätzenden, konstruktiven, ergebnisorientierten [...] Austausch zwischen Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft darüber, was hier wichtig und möglich ist, auf Augenhöhe. Wo sollte der Erhalt von Stadtgrün wann Priorität haben? Wo sollte mehr Stadtgrün entstehen, wo kann es weichen, wenn wichtige andere Interessen sichtbar werden? Und wie wägen wir in konkreten Nutzungskonflikten ab, von Fall zu Fall und so, dass die Menschen der Stadt ein Mitspracherecht haben, ihre Meinung auch tatsächlich berücksichtigt wird, ebenso wie Expertise zum Thema?« (4)

Die zu diesem Zeitpunkt noch recht allgemeine Beschreibung der Idee wurde an eine digital durchgeführte Umfrage gekoppelt, um einen Eindruck von der Anschlussfähigkeit zu erhalten. Diese erfragte sowohl die allgemeine Unterstützung des Anliegens als auch die Bereitschaft zur aktiven Mitwirkung. Erneut war die Resonanz erheblich – in nur vier Tagen meldeten sich mehr als 300 Personen, vier lokale Initiativen und Vertreter:innen von zwei Bürgerschaftsfraktionen (5) zu Wort, die in der überdeutlichen Mehrheit das Anliegen unterstützten. Mehr als fünfzig Personen erklärten per E-Mail, Mentimeter oder Social Media ihre Bereitschaft, sich in einen Prozess aktiv einzubringen. Den möglichen Umfang eines solchen Prozesses grenzten wir bewusst gleich zu Beginn zeitlich ein, um das Gefühl einer guten Realisierbarkeit zu geben: Zwei Nachmittage seien hierfür notwendig, hieß es bereits im ersten Aufruf.

Wie das Verfahren jedoch konkret aussehen könnte, definierten wir an dieser Stelle noch nicht. Um alle Interessierten und Involvierten gedanklich noch besser mitzunehmen – so unsere Lehre aus dem aktuellen Fall – empfiehlt es sich allerdings, schon von Beginn an konkrete Formate nicht nur zu empfehlen, sondern auch zu beschreiben. Angesichts geäußerter Zweifel und Rückfragen entschlossen wir uns zur schnellen

Konkretisierung. Wir analysierten die uns bekannten bzw. recherchierbaren Beteiligungsformate und wählten drei aus, die für das Rostocker Anliegen geeignet schienen. Schon am Tag darauf schrieben wir Briefe an die Oberbürgermeisterin, die zuständige Senatorin und alle Fraktionen der Rostocker Bürgerschaft. In diesen unterbreiteten wir unseren Vorschlag nun noch einmal ganz förmlich, führten die breite öffentliche Befürwortung als Legitimation ins Feld und benannten drei, aus unserer Sicht geeignete, Formate für den geplanten Dialog. Strukturell geeignet und in Bezug auf den finanziellen und organisatorischen Aufwand umsetzbar erschienen uns wahlweise eine Mikroplanungszelle, ein Forumtheater und eine Charette.

Mit der **Mini-Planungszelle** wurde ein Prozess mit insgesamt 25 per Los ausgewählten Teilnehmer:innen empfohlen. Diese würden über zwei Nachmittage hinweg ein sogenanntes Bürgergutachten zum Thema Rostocker Grünflächen erarbeiten. Im Rostocker Prozess erschien eine aktive Beteiligung von Vertreter:innen aus Politik und Verwaltung sinnvoll (alternativ treten diese als Expert:innen auf). Besonders betont wurde, dass der Prozess mit einer Qualifizierung der Teilnehmenden durch Expert:innen und Interessenvertreter:innen beginnen müsse, da es nur so zu einer fachlich fundierten und damit letztendlich auch »verwertbaren« Entscheidung kommen kann. Nach diesem Auftakt würden die Teilnehmenden dann in Kleingruppen mit je fünf Personen zusammenarbeiten – in mehreren Arbeitsrunden pro Nachmittag, ohne Moderator:in. Von Planungszellen-Expert:innen wird empfohlen, den Teilnehmenden eine Aufwandsentschädigung für Ihre Mitwirkung zu zahlen – dies würden wir auch in Rostock anstreben. Am Ende des Prozesses würde das alle Ergebnisse zusammenführende Bürgergutachten in einer öffentlichen Veranstaltung übergeben, ein Jahr später öffentlich über den Stand der Umsetzung berichtet.

Beim **Forumtheater**, das wir als zweite Formatoption empfahlen, findet tatsächlich eine Art Theater statt – allerdings eins, bei dem die ausgelosten Teilnehmenden selbst an der Aufführung mitwirken. Im Mittelpunkt steht die gemeinschaftliche Darstellung eines Konflikts oder Problems – im Rostocker Fall also des Umgangs mit den städtischen Grünflächen. Dieser wird mehrfach gespielt; bei jedem Durchlauf können die Zuschauer:innen Rollen ersetzen oder Lösungsvorschläge in die Handlung einbringen. Dadurch werden Strukturen und Abläufe von Problemen in ihrer Ganzheit ebenso sichtbar wie mögliche Folgen bestimmter Handlungen. Der besondere Wert des Formats liegt also in der darin eingeschriebenen Abbildung unterschiedlicher Perspektiven, aber auch in der direkten Verknüpfung politischen Handelns mit der Alltagsrealität der Rostocker:innen. Alle im Laufe des »Theaters« entwickelten Ideen und Vorschläge für Veränderungen und Verbesserungen werden am Ende gesammelt, dokumentiert und reflektiert, um daraus gemeinsam Vorschläge oder Forderungen abzuleiten. Diese werden dann den entsprechenden politischen Gremien vorgelegt. Hier, wie bei allen vorgeschlagenen Prozessen, geht es uns ausdrücklich darum, durch eine repräsentative Zusammensetzung der Beteiligten auch Menschen einzubeziehen, die sonst nur wenig am öffentlichen, politischen und kulturellen Leben teilnehmen.

Das dritte von uns angedachte Format, die **Charette**, beginnt mit der gemeinsamen Erkundung des geografischen Gebietes, für das eine Entscheidung zu treffen ist – im Rostocker Fall wäre dies etwa die Innenstadt mit ihren (leider derzeit eher überschaubaren) Grünflächen. Die unverzichtbare einführende Qualifizierung der Teilnehmenden erfolgt in diesem Fall über Informationsforen. Im nächsten Schritt bildet sich eine Charette-Kerngruppe, die sich aus Expert:innen, Verwaltungsmitarbeitenden, lokalen Initiativen und Einwohner:innen zusammensetzt. Die nun folgende Hauptcharette würde im Rostocker Fall drei Tage dauern und direkt im bearbeiteten Gebiet stattfinden. Für sie finden sich die Teilnehmenden an verschiedenen thematischen Zusammenkünften zusammen und arbeiten dort in mehreren Durchläufen und wechselnden Gruppen an je einem Unterthema. Auch dieser Prozess endet mit einem Forum, das Ergebnisse präsentiert und an die politischen Gremien übergibt, in denen sie als Grundlage für eine Beschlussfassung dienen.

Da die Methoden bislang in Rostock noch nie erprobt wurden, stellten wir jede einzelne Variante im Anhang an unser Anschreiben kurz vor. Gleichzeitig betonten wir noch einmal ausdrücklich, dass das letztendlich ausgewählte Format – ggf. auch ein ganz anderes, wenn nachvollziehbar geeignet – notwendig mit einer Qualifizierung der Teilnehmenden in Bezug auf das Thema Grünflächen bzw. städtische Nutzungskonflikte beginnen müsse. Dies erschien uns auch deshalb wichtig, weil in den bis dato geführten öffentlichen Debatten immer das fehlende Wissen seitens der Einwohner:innen kritisiert worden war. Uns war klar: Eine Fortsetzung dieser Argumentationslinie würde verhindern, dass der angestrebte Austausch tatsächlich auf Augenhöhe stattfand.

Hinzu kam, dass die bis dato sichtbaren öffentlichen Diskussionen über das Thema – vor allem in den sozialen Medien, aber durchaus auch in der lokalen Presse – deutlich gemacht hatte, dass es eine grundsätzliche Verständigung über die anzustrebende Diskussionskultur brauchen würde: Zu oft waren essentielle Voraussetzungen für eine sachlich geführte Debatte nicht beachtet worden. Immer wieder traten – und dies nicht nur bei Bürger:innen, sondern auch bei Personen, die qua Amt eine bestimmte Rolle ausfüllten oder eigentlich als abwägend-prüfende 4. Gewalt fungieren sollten – persönliche Befindlichkeiten oder private Meinungen in den Vordergrund. Und zu oft mündete das, was ja eigentlich nur unterschiedliche Meinungen zu einem Sachthema waren, in Pauschaldiskreditierungen der Gegenseite. Da wurde mit Unterstellungen gearbeitet (»Ihr seid gegen den Weihnachtsmarkt« (6)), zu oft wurden Personen pauschal kategorisiert (»die Umweltschützer« (7)) oder es wurden Interessengruppen ein Konflikt miteinander zugeschrieben (»Schausteller gegen Umweltschützer« (8)), wo es doch eigentlich nur – nachvollziehbare – unterschiedliche und eben teilweise konträre Anliegen gab.

Der angestrebte Dialog zwischen Verwaltung, Politik und Einwohner:innen, egal in welchem Format er letztendlich stattfinden wird, muss deshalb mehrere wichtige Beiträge zur Befriedung leisten: Zum einen soll er natürlich eine Lösung herbeiführen, in der alle Perspektiven berücksichtigt und dadurch ein breit anschlussfähiger Konsens ausgehandelt wird. Zum anderen soll er aber auch den Weg hin (oder zurück?) zu einer Debattebene, in der sach- und ergebnisdiskutiert gestritten wird. Hierfür braucht es eine leitende Methode (weshalb wir hier so konkrete Vorschläge unterbreitet haben), aber auch eine Prozessmoderation, die Perspektiven sachorientiert zusammenführt, immer wieder auf den Inhalt des Austauschs fokussiert und wechselseitigen Respekt einfordert.

Und es bedarf eines breiten Verständnisses davon, was die Grundprinzipien echter Bürgerbeteiligung sind – und warum ihre Einhaltung essentiell für den angestrebten Vertrauens- und Akzeptanzaufbau ist:

- Die schon erwähnte einführende Qualifizierung aller Beteiligten (Kriterium 1) sichert Augenhöhe und gewährleistet kompetente und damit auch tatsächlich nutzbare Ergebnisse.
- Eine vollständige Transparenz aller Entscheidungsprozesse und Diskussionen (Kriterium 2) stellt sicher, dass die Ergebnisse auch für nicht direkt beteiligte Personen nachvollziehbar und damit annehmbar sind. Nur wenn die Auswahl der Teilnehmenden und jede Entscheidungsfindung über jeden Verdacht der Vorabsprachen erhaben sind, vertrauen auch beobachtende Dritte dem, was hier erarbeitet wurde.
- Und hierfür wiederum braucht es (Kriterium 3) eine für alle gut verständliche, fortlaufende Dokumentation und Kommunikation, von Prozessbeginn an: keine Verwaltungssprache (was keine Abwesenheit von Fachlichkeit bedeutet), keine unverständlichen Fachbegriffe, keine juristischen Verklammerungen usw. – ein Transfer, der zumindest in Rostock noch gemeinsam eingeübt werden muss (gute erste Beispiele gibt es aber auch hier immerhin schon).

- Dann sind da natürlich noch die beiden Punkte, die so schnell aus dem Fokus geraten und doch so essentiell sind: Die Teilnehmendengruppe darf nicht beliebig zusammengesetzt sein (sonst kommt es zu dem, was häufig als Dominanz der lauten Stimmen bezeichnet wird), sondern sollten repräsentativ im Sinne der Rostocker Bevölkerungsstruktur sein (Kriterium 4). Für die Ermittlung der Zusammensetzung gibt es inzwischen gute Verfahren – wir planen die Nutzung der freien Software »Sortition Magic« (9).
- Und natürlich muss feststehen, dass die Ergebnisse auch wirklich genutzt werden (Kriterium 5).

Hier tritt der Rostocker Prozess ein schweres Erbe an: Zu oft mündeten in der Vergangenheit aufwändig geplante und durchgeführte Prozesse, teilweise ausdrücklich als Beteiligung deklariert, am Ende in ein Papier oder Produkt, das (zumindest metaphorisch gesprochen) in einer Büroschublade verstaubte. Damit sich dies im aktuellen Fall nicht wiederholt, planen wir eine fortlaufende Prozessbeobachtung, setzen aber auch von Beginn an auf eine Informationsarbeit, die über diese Qualitätskriterien informiert und fortlaufend an sie erinnert. Zu diesem Zweck wurde schon vor einiger Zeit ein kleiner Informationsfilm entwickelt (10), vom Auftakt des Dialogs an folgen dann Informationsmaterialien und Social Media-Arbeit. Auch hier steht immer das Ziel im Mittelpunkt, Menschen aus ganz verschiedenen Stadtgebieten und Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Schon jetzt sind diese Erwartungen (an die Beteiligungsqualität und an die Kultur des Austausches miteinander) als Appell veröffentlicht worden (11).

Ausgesprochen hilfreich für den Prozess ist auch, dass der in Rostock seit 2019 geltende Leitfaden für Bürgerbeteiligung (12) wichtige Vorgaben für alle Beteiligten und Verfahren liefert. Die ein Jahr später etablierte Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung (aktuell Teil der Rostocker Stadtverwaltung) wurde in unserem Anschreiben als Organisatorin des Prozesses vorgeschlagen – aber auch eine Offenheit für andere Lösungen betont. Die ersten Reaktionen auf dieses Schreiben trafen recht schnell ein: Das Büro der Oberbürgermeisterin bestätigte formal den Erhalt, das Büro der Senatorin kündigte eine Bearbeitung nach dem Urlaub der Adressatin an. Seit dem Versand des Briefes am 15. Oktober 2024 sind einige Wochen vergangen – aus Absender:innensicht eine recht lange Bearbeitungszeit. Wir hoffen jedoch, dass dieses die Stadtgesellschaft befriedigende Gesprächsangebot nicht ungehört verhallt, denn es bliebe eine wichtige Gelegenheit zur Demokratiestabilisierung ungenutzt.

## Anmerkungen

---

(1) Das spätere Theater wird dann immerhin auch noch 5.000 m<sup>2</sup> beanspruchen, auch dies war spätestens seit 2019 klar, als man den Gewinner des Architektenwettbewerbs kürte.

(2) Siehe Wikipedia-Eintrag »Rostocker Weihnachtsmarkt«:  
[https://de.wikipedia.org/wiki/Rostocker\\_Weihnachtsmarkt](https://de.wikipedia.org/wiki/Rostocker_Weihnachtsmarkt)

(3) Nach Kritiker:innenmeinung hätte es durchaus die Möglichkeit gegeben, das Konzept des bei Rostocker:innen sehr unterschiedlich beliebten Weihnachtsmarkts an dieser Stelle grundsätzlicher auf den Prüfstand zu stellen, Attraktionen, Umfang und Kostenrahmen abwägend zu betrachten oder auch eine andere Orte berücksichtigende Neustrukturierung der Attraktion zu erwägen. Dies geschah in diesem Zusammenhang (bislang) nicht.

(4) [www.instagram.com/p/DAY3YdgAN7L/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==](https://www.instagram.com/p/DAY3YdgAN7L/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==)

(5) In Rostock trägt, wie in anderen Hansestädten, das städtische Parlament den Namen Bürgerschaft. Der Begriff meint hier also nicht die Bürger:innen insgesamt, sondern die gewählten lokalpolitischen Vertreter:innen.

(6) Unter anderem die Oberbürgermeisterin in einem Instagram-Post vom 05.10.2024: »Wer diese Idee ablehnt, lehnt zeitgleich den Weihnachtsmarkt mit Fahrgeschäften ab. Das sollte man dann auch ehrlich sagen.«

(7) <https://www.ostsee-zeitung.de/lokales/rostock/mahnwache-am-rostocker-ktc-umweltschuetzer-vom-bund-gegen-plaene-zum-weihnachtsmarkt-OXTZE6LVJBF63P7KR4GJGMAJEY.html>

(8) Unter anderem im Nordkurier vom 02.10.2024: <https://www.nordkurier.de/regional/rostock/streit-um-weihnachtsrummel-rostocker-schausteller-demonstrieren-mit-papstzitat-2944518>

(9) <https://bluedemocracy.pl/random-selection/>

(10) <https://www.stadtgespraeche.org/bb.php>

(11) [www.instagram.com/p/DBCi\\_iDqgqS/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==](https://www.instagram.com/p/DBCi_iDqgqS/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==)

(12) Die Verfasserin dieses Beitrags war sowohl in die den Leitfaden erarbeitenden Arbeitsgruppe (zusammengesetzt aus Vertreter:innen von Verwaltung, Politik und Einwohnendenschaft) eingebunden, als auch mit der Evaluierung des Leitfadens im Jahr 2023 betraut, aus der ein 2025 beginnender Überarbeitungsprozess resultiert.

### Autorin

---

**Kristina Koebe** ist freiberufliche Projektkoordinatorin und engagiert sich seit mehr als fünf Jahren ehrenamtlich für eine Stärkung echter Bürgerbeteiligung in Rostock, Mecklenburg-Vorpommern und ganz Deutschland. 2023 war sie mit der Evaluierung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung der Hanse- und Universitätsstadt Rostock beauftragt, ergänzend dazu berät sie inzwischen auch drei andere Gemeinden bezüglich der praktischen Umsetzung von Bürgerbeteiligungsprozessen nach den Kriterien »guter Beteiligung«.

**Kontakt** [redaktion@stadtgespraeche.org](mailto:redaktion@stadtgespraeche.org)

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6 | 53177 Bonn

E-Mail: [redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de)