

Einführung

Kommune als Gestaltungsraum der Gesellschaft – Konflikte »vor Ort« klären, lösen und transformieren

Die Auseinandersetzung mit Krisen, Kriegen und Konflikten begleitet uns täglich: Politische Polarisierung, Folgen sozialer Ungleichheit, die Aufnahme und Integration von zugewanderten Menschen oder die sozialökologische Transformation im Zuge des Klimawandels gelten als die »großen« Herausforderungen unserer Zeit (Mau, Lux, Westheuser 2023). Meist begegnen wir ihnen in politischen Debatten oder als Nachrichten in den Medien. Spürbar werden sie aber vor allem dort, wo gesellschaftliches Leben unmittelbar stattfindet: in Städten, Gemeinden und Nachbarschaften.

In diesem Schwerpunktheft geht es um Konflikte in Kommunen. Die Kommune ist die kleinste räumliche Einheit im Staatsaufbau mit eigener politischer Verwaltungsfunktion (Bogumil 2018). Hier keimen Auseinandersetzungen um die gerechte Verteilung von Ressourcen auf, begegnen sich Menschen mit unterschiedlichsten Überzeugungen oder Weltanschauungen und wird über Anerkennung und Zugehörigkeit verhandelt.

Aus diesen Gründen spiegeln sich in Kommunen nicht nur gesellschaftliche Konflikte als allererstes wider. Hier entscheidet sich auch, welche Lösungen nötig oder möglich sind. Aufgabe in und von Kommunen ist folglich die Verständigung über unterschiedliche Interessen in lokaler Bevölkerung, die sowohl aus politischem Handeln als auch aus jeweils unterschiedlichen Erwartungen daran entstehen (Holtkamp, Garske 2023).

Kommunen sind aus diesem Grund nicht nur Verwaltungseinheiten. Sie sind auch der Ort, an dem lokales Zusammenleben gestaltet wird. Und wo Identitäten, Werte und soziale Normen ausgehandelt werden.

Um besser zu verstehen, wie Konflikte in der Gesellschaft insgesamt oder auch über Grenzen hinweg in der Welt entstehen, was ihre Dynamiken und Wege der Bearbeitung sind, lohnt es, einen Blick auf ihre kommunalen Bezugspunkte zu richten. Dazu werden als Einstieg in das Schwerpunktthema die folgenden Schlaglichter formuliert:

Kommune als Austragungsort gesellschaftlicher Umbrüche

Als sozialer und politischer Mikrokosmos steht die Kommune *paris pro toto* dafür, wie wir Konflikte insgesamt erleben. Und wie wir mit ihnen umgehen. Sie sind die Orte, an denen sich gesellschaftliche Verhältnisse und politische Entwicklungen in ihrem unmittelbaren Einfluss auf das tägliche Leben manifestieren. Während politische Entscheidungen auf nationaler oder internationaler Ebene oft abstrakt und »weit weg« erscheinen, erleben Bürger:innen deren Auswirkungen vor Ort direkt: etwa, wenn der Protest gegen den Aufbau eines Windrads oder eine Flüchtlingsunterkunft im Zeichen der nationalen beziehungsweise europäischen Energie- bzw. Asylpolitik steht. Ihre kollektive Wucht zeigen kommunale Konflikte auch im Kontext globaler Krisenereignisse,

so z. B. während der Corona-Pandemie. Politische Entscheidungen waren lokalpolitisch durch Bürgermeister:innen oder Amtsträger:innen in den örtlichen Behörden wie z. B. Gesundheitsämtern umzusetzen. Sie standen stellvertretend für die Politik an vorderster Front im Umgang mit Ängsten und Frust in der Bevölkerung. Und bekamen vor allen anderen die Konsequenzen zu spüren, indem das Vertrauen in demokratische Strukturen auf die Probe gestellt wurde durch die Infragestellung eingeschränkter Freiheitsrechte (Best, Fischer, Küppers, Decker 2023).

Kommune als Gestaltungsraum für Demokratie und Zusammenhalt: Konfliktkompetenzen und gemeinsames Lernen

Im kommunalen Raum findet direkte Mitbestimmung und aktive Mitgestaltung des sozialen Miteinanders statt. Kommune ist deshalb ein Gestaltungsraum für Demokratie und sozialen Zusammenhalt (Fücker, Gatzemeier 2024). Ob und wie sich hier um den strittigen Bau von Geflüchtetenunterkünften oder den Umgang mit wachsenden Müllbergen in Wohnvierteln auseinandersetzt wird, entscheidet mit darüber, in welchem Maße sich Menschen zugehörig fühlen und bereit sind, zum Gelingen des Miteinanders in ihrem Lebensraum beizutragen. Und damit ver-

bunden, inwiefern Lösungen erarbeitet werden oder veränderungswirksame Entwicklungen für damit verbundene Herausforderungen entstehen können. Kommunen sind damit nicht nur Austragungsorte von Konflikten. Kommunale Beteiligungsprozesse, Bürgerdialoge oder -versammlungen bieten Gelegenheit, sich im Dissens mit anderen zu üben und Verständigung zu erproben. Kommunen sind damit auch Orte gemeinsamen Lernens. Indem Menschen sich hier mit Konflikten unmittelbar auseinandersetzen (müssen), setzen sie Konfliktkompetenzen ein, erwerben solche oder bauen sie aus.

Umbrüche und Zukunft (besser) verstehen durch kommunale Konflikte

Kommunale Konflikte sind ferner »seismografische« Vorboten für Entwicklungen in der Gesellschaft. Sie geben Auskunft darüber, wenn Konfliktlagen als Antwort auf politische Maßnahmen zu kippen drohen, wie z. B. bei den sogenannten »Bauernprotesten« Anfang des Jahres 2024. Oder machen die langfristigen Folgen sozialer Ungleichheit im Zusammenhang mit kommunaler Wohn- und Mietpolitik sichtbar. Aber auch in der Zukunft erst zu erwartende Konfliktlagen aufgrund kollektiver demografischer und infrastruktureller Entwicklungen in der Gesellschaft, wie beispielsweise die in naher Zukunft wieder aufzunehmende Atommüllendlagersuche, der drohende Wegbruch gesundheitlicher Versorgung und Pflege im ländlichen Raum oder Folgen des regionalen Strukturwandels im Zusammenhang mit dem Abbau von Braunkohlerevieren zeigen sich im kommunalen Raum. Aus ihrem Vorhersagopotenzial schärfen kommunale Konflikte oder deren Vorboten nicht nur das Bewusstsein für strukturelle Probleme in der Gesellschaft insgesamt. Als eine Form realen »Lernens am Modell« verstanden könnten kommunale Herausforderungen auch zur Entwicklung von (neuen) Kon-

fliktkulturen und -politiken beitragen. Vorausgesetzt es gelingt, ihre kollektive Signalfunktion für die Prävention in Aussicht stehender oder frühzeitige Beilegung bereits bestehender Konflikte zu nutzen.

Der Fokus auf den kommunalen Raum ermöglicht folglich, gesellschaftliche Konflikte nicht nur frühzeitig als solche zu erkennen und bearbeiten zu können, sondern auch mehr und besser aus der Zukunft heraus zu verstehen (Avanessian 2022). Was heute in einer Stadt oder Gemeinde strittig ist, kann Hinweis darauf sein, welche Transformationsprozesse bevorstehen. Die Potenziale zukunftsorientierter Konfliktbearbeitung aus ihren kommunalen Dynamiken heraus wird bislang nur bedingt aufgegriffen oder gar genutzt.

Kommunale Konfliktbearbeitung

Mit einem Blick in historische Zeugnisse zeigt sich zwar, dass Dritte schon immer eine zentrale Rolle bei der Konfliktbearbeitung in politischen und kommunalen Strukturen eingenommen haben (Duss von Werdt 2005, S. 33 ff.). In den vergangenen Jahren ist unter dem Dach der »Kommunalen Konfliktbearbeitung« ein eigenständiges Praxisfeld entstanden – z. B. aus Mediation, (systemischer) Konfliktberatung, Bürgerbeteiligung und Konfliktmanagement.

Dabei haben sich Verfahren wie »Mediation im öffentlichen Raum« oder professionell moderierte Dialog- und Beteiligungsformate etabliert, z. B. in Konflikten rund um Großbebauungsprojekte wie Flughäfen, öffentliche Planungsverfahren in der Energiewende oder die Unterbringung von Geflüchteten. Im Fokus steht hier die interessensorientierte Konfliktklärung zwischen z. B. bürgerschaftlichen Interessengruppen (und Personen) aus Politik und Verwaltung (Troja, Meuer 2005). In das Spektrum von Konfliktbearbeitung im kommunalen Raum fällt auch die Gemeinwesenmediation, z. B.

um die Nutzung von öffentlichen Plätzen (Admiralsbrücke Berlin etc.) durch lokale Schlüsselakteure in einem festgelegten sozialen Raum (Becker 2018). Darüber hinaus finden Techniken der Konfliktbeilegung auch zunehmend Eingang in das Handlungsrepertoire kommunaler Verwaltungen, u. a. durch den Aufbau von Kommunalem Konfliktmanagement (s. Beitrag Manthei et al. in diesem Heft). Als weiterer Ansatz lassen sich systemische und prozessorientierte Ansätze wie die *Kommunale Konfliktberatung* (s. Beitrag Gessler in diesem Heft) nennen, die Kommunen mittel- und langfristig darin unterstützen, Konflikte zu transformieren und nachhaltige Entwicklungen in lokalen Gemeinschaften anzustoßen.

Mit Blick auf die vielfältigen Bezugspunkte kommunaler Konflikte und Bearbeitungsverfahren dafür geben die Autor:innen des Schwerpunktthemas Impulse aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Perspektiven und Disziplinen:

Den Auftakt im Schwerpunkt geben Sandra Huning, Stefan Baars und Hanna Seydel mit einem Beitrag zur herausfordernden Rolle kommunaler Stadtplanung, wenn diese zugleich Konfliktpartei und Verantwortliche für die Konfliktbeilegung ist. Sie zeigen aus raumplanerischer Perspektive am Beispiel des Ruhrgebiets, wie unterschiedliche Wahrnehmungen zwischen Behörden und Bürgerinitiativen zu einer Verhärtung von lokalen Konflikten führen können und arbeiten die wichtige Bedeutung von Vertrauensaufbau zwischen Konfliktparteien für gelingende(re) Konfliktbearbeitung heraus. Als bislang unter dem Radar laufende Methode dafür verweisen sie unter anderem auf den Ansatz von Storytelling, also das Erzählen von Geschichten als Intervention in der Konfliktbearbeitung.

Am Beispiel des Tempelhofer Feldes in Berlin zeigen Fritz Reusswig und Wiebke Lass im Anschluss, wie die Kommune Austragungsort für Nutzungskonflikte in einem geografischen, sozialen und politischen Raum wird. Mit qualitativen Interviews und teilnehmenden Beobachtun-

gen von Dialogprozessen untersuchen sie Zielkonflikte zwischen Stadtwachstum und Klimaanpassungsmaßnahmen auf Basis der System-, Interaktions- und Akteursebene. Sie plädieren dafür, dass für die Bearbeitung von Konflikten im Feld der Stadtentwicklung neben einer angemessenen Beteiligungskultur die emotionale Dimension von Konflikten stärker Berücksichtigung finden sollte, um der Gefahr zunehmender Polarisierung und Populismus begegnen zu können.

Mit was für Konflikten Vertreter:innen in kommunalen Verwaltungen konfrontiert sind und welche Wege der Bearbeitung sie nutzen, zeigen *Anna Nowak* und *Isabella Bauer* mit Ergebnissen einer quantitativen Bestandsaufnahme in 241 deutschen Kommunen. Während Migration und Sicherheit/Ordnung insgesamt als drängende Konfliktfelder erachtet werden, geben Unterschiede in der Konfliktwahrnehmung Hinweise auf sozialräumliche und -strukturelle Besonderheiten zwischen Ost- und Westdeutschland sowie städtischen und ländlichen Räumen. Verantwortlich für die Bearbeitung kommunaler Konfliktlagen sehen sich den Ergebnissen zufolge zu einem hohen Anteil die Kommunalvertreter:innen. Sie reklamieren in dem Zusammenhang gleichsam das Fehlen externer Unterstützungsangebote (z. B. aus Mediation und Beratung) sowie internen Strukturen in der Verwaltung (z. B. Konfliktanlaufstellen).

Ansatzpunkte für eine systematische Konfliktbearbeitung in den Organisationsstrukturen von Kommunalverwaltungen gibt der nachfolgende Beitrag von *Christiane Manthei, Julia Schatzschneider* und *Beate Küpper*. Im Rahmen des projektbasierten Modellvorhabens »Kommunales Konfliktmanagement fördern (KoKo II)« wurden Interviews mit Mitarbeitenden in neun nordrhein-westfälischen Kommunalverwaltungen geführt, die zunächst als Konfliktmanager:innen qualifiziert wurden und auf dieser Basis an der Einrichtung kommunaler Konfliktmanagementsysteme mitwirkten. Aus den Ergebnissen leiten die Autorinnen als wichtige Voraussetzung

für die ressourcenintensive Einrichtung von Konfliktmanagementsystemen zum einen ein klares Mandat aus der Verwaltungsleitung ab. Zum anderen zeigen sie die Schwierigkeit auf, den langfristigen Nutzen von Konfliktmanagementsystemen plausibel zu machen, die »keine fertigen Lösungen« bieten und nach »innerorganisationalen Veränderungen« verlangen.

Während im Beitrag von *Wiebke Lass* und *Fritz Reusswig* bereits für die stärkere Berücksichtigung von Emotionen in der kommunalen Konfliktaustragung plädiert wurde, nimmt *Ornella Gessler* zum Abschluss des Schwerpunkts die Rolle von Emotionen aus Perspektive professioneller Konfliktberater:innen in den Blick. Anhand von Interviews macht sie auf den Einfluss von Selbstreflexion und emotionaler Kompetenz aufmerksam und spricht sich dafür aus, Emotionen als dynamischen Bestandteil von Beratungsprozessen zu betrachten.

In der Gesamtschau der Beiträge wird deutlich, dass der kommunale Raum für die Konfliktbearbeitung zukünftig sicher an Bedeutung gewinnen wird. So ist in der Praxis von Mediation und Konfliktmanagement mit weiterer Professionalisierung zu rechnen, was z. B. den Umgang mit gesellschaftlichen und politischen Polarisierungstendenzen angeht. Das vorliegende Schwerpunktthefth möchte daher denjenigen Raum geben, die sich mit der Bearbeitung und/oder Beforschung dieses Feldes befassen und Impulse für dessen Weiterentwicklung geben.

Literatur

- Avanessian, A. (2022). Konflikt: Von der Dringlichkeit, Probleme von morgen schon heute zu lösen. Berlin: Ullstein.
- Becker, F. (2018). Mediation im Gemeinwesen. In Anhorn, R., Schimpf, E., Stehr, J., Rathgeb, K., Spindler, S., Keim, R. (Hrsg.). Politik der Verhältnisse – Politik des Verhaltens. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 145–158.
- Best, V., Fischer, S., Küppers, A., Decker, F. (2023). Demokratievertrauen in Krisenzeiten: Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft? Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- Bogumil, J. (2018). Kommunale Selbstverwaltung. In Blotevogel, H. H., Döring, T., Grotefels, S., Helbrecht, I., Jessen, J., Schmidt, C., Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 1127–1132.
- Duss-von Werdt, J. (2005). Homo mediator: Geschichte und Menschenbild der Mediation. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Fücker, S., Gatzemeier, U. (2024). Gesellschaftlicher Zusammenhalt im Spiegel kommunaler Konfliktbearbeitung. Zeitschrift Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit (2), S. 95–107.
- Holtkamp, L., Garske, B. G. (2023). Kommunalpolitik in Deutschland: Mehr Konflikt als Harmonie? Politisches Lernen (41, 3+4), S. 2–6.
- Mau, S., Lux, T., Westheuser, L. (2023). Triggerpunkte: Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Troja, M., Meuer, D. (2005). Mediation im öffentlichen Bereich. In Falk, G., Heintel, P., Krahnz, E. E. (Hrsg.). Handbuch Mediation und Konfliktmanagement. Wiesbaden: VS Verlag, S. 219–241.

Die Autorin



Dr. Sonja Fücker

ConflictA – Konfliktakademie
Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung
Universität Bielefeld
Universitätsstr. 25
33615 Bielefeld
sonja.fuecker@uni-bielefeld.de

Sonja Fücker ist Soziologin und Mediatorin. Sie leitet den Arbeitsbereich »Kommunale Konfliktbearbeitung« an der Konfliktakademie ConflictA der Universität Bielefeld. Als freiberufliche Mediatorin begleitet sie Verständigungsprozesse in Wissenschaftsorganisationen und kommunalen Einrichtungen. Ihr Schwerpunkt sind Konflikte in inter- und transdisziplinären Arbeitsteams und Kooperationen. An der Europa-Universität Viadrina studierte sie Mediation und Konfliktmanagement. Ehrenamtlich begleitet sie bei dem Verein Täter-Opfer-Ausgleich Bremen e. V. Mediations- und Schlichtungsverfahren.