

“Konflikt findet *Stadt*”

Wie können Konflikte im kommunalen Kontext besser bearbeitet werden?

Jahrestagung Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Eskalierende Großdemonstrationen, urban warfare oder Terroranschläge – aufgrund des globalen Megatrends der Urbanisierung brechen gewaltsame Konflikte immer öfter in Städten aus. Der städtische Raum wird nicht nur zunehmend Austragungsort von Auseinandersetzung, er wird auch immer häufiger selbst Konfliktgegenstand. Ob in Deutschland oder im Ausland, die zivile Konfliktbearbeitung muss auf diese Entwicklung reagieren und eingeübte Strategien überdenken. Eine Hinwendung zum Kommunalen ist notwendig.

Wie kann die kommunale Konfliktbearbeitung gelingen? Antworten und Empfehlungen auf diese Fragen haben 75 Teilnehmende einer Tagung in Loccum vom 6. bis 8. März 2020 gegeben – unter Ihnen maßgebliche Expert*innen aus dem Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung, Vertreter*innen von Sicherheitsbehörden, Wissenschaftler*innen und Verantwortliche aus Kommunalbehörden.

Dieser Tagungsbericht fasst in aller Kürze die wichtigsten Ergebnisse der Tagung zusammen. Die hier dargelegten Perspektiven spiegeln nicht unbedingt die Ansichten aller teilnehmenden Personen und Institutionen wieder.

■ Weltweit werden Konflikte urbaner

Die Bedeutung von städtischen Konflikten wird in den kommenden Jahren zunehmen. Weltweit ist ein umfassender Urbanisierungstrend zu beobachten. Konflikte werden daher zwangsläufig in den kommenden Jahrzehnten vermehrt in Städten ausbrechen, stattfinden und beigelegt werden. Durch diese Entwicklung wird sich sowohl das Stadtbild ändern als auch die Erscheinungsform von Konflikten.

■ Der dreifache Nexus zwischen Stadt und Konflikt

Zwischen Stadt und Konflikt besteht grundsätzlich ein dreifacher Zusammenhang. Erstens sind Städte selbst Konfliktgegenstand. Die städtische Infrastruktur (Wohnraum, Bauland, Verkehrszugänge etc.) ist eine knappe Ressource um die verschiedene städtische Einflussgruppen ringen. Verkompliziert wird dieser vorwiegend materielle Verteilungskonflikt durch widerstreitende Ordnungsvorstellungen von Stadt (wie etwa die Idealvorstellung der integrativen Stadt vs. dem Konzept der sicheren Stadt). Zweitens ist Stadt im vermehrten Maße Austragungsort von sehr unterschiedlichen Konflikten. Drittens können Städte durch ihre städtebauliche Struktur auch genuiner Unsicherheits- und Konfliktgenerator sein. Bei diesem dritten Nexus zwischen Stadt und Konflikt stehen vor allem die materiellen Exklusionsmechanismen im Vordergrund, die in die städtische Infrastruktur und Architektur – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – „eingebaut“ sind. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise die sogenannten Angsträume (bspw. Unterführungen oder Parkhäuser) oder das zunehmende Fehlen von öffentlichen Räumen für den Austausch auf Augenhöhe zu nennen.

■ Partner der kommunalen Konfliktbearbeitung – die formellen und informellen Institutionen auf lokaler Ebene

Lokale Verwaltung und kommunale Entscheidungsträger spielen bei der Bearbeitung von städtischen Konflikten eine wichtige Rolle – vorausgesetzt sie verfügen über ausreichend Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse und sind bereit, lokale Auseinandersetzungen und Missstände offen anzusprechen und nüchtern zu analysieren. Formelle aber auch informelle Institutionen, die für Konfliktbearbeitung infrage kommen, sind in vielen Fällen in deutlich größerer Zahl auf der kommunalen Ebene vorhanden als gemeinhin erwartet. Zumindest zeigt dies die praktische Erfahrung – sowohl in der Inlands- als auch in der Auslandsarbeit. Problematisch ist jedoch, dass notwendige Fähigkeiten und Ressourcen für erfolgreiche Konfliktbearbeitung oft zwischen verschiedenen lokalen Akteuren aufgeteilt sind. Diese Zersplitterung von Kompetenzen erfordert häufig einen Netzwerkansatz, der – z. B. in Form von Runden Tischen – die maßgeblichen kommunalen Akteure in einen Modus der kooperativen Zusammenarbeit bringt.

■ Zentrale Bedeutung – engagierte Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung

Neben lokaler Verwaltung und kommunalen Entscheidungsträgern spielt eine engagierte Zivilgesellschaft bei der Bearbeitung von städtischen Konflikten ebenfalls eine gewichtige Rolle. Hier stehen vor allem Aktivierungs- und Beteiligungsformen im Vordergrund. Neben großen Bürgerdialogformaten, die besonders im Kontext von lokalen Großbauprojekten bekannt sind, gibt es vielfältige weitere Partizipationsformate, die in der kommunalen Konfliktbearbeitung Anwendung finden – wie beispielsweise sog. „Platzpaten“, die in konfliktreichen öffentlichen Räumen agieren, gemeinsame Bürger*innen-Begehungen von Angsträumen oder inklusive Stadtteilstefte, die dazu dienen können, Orte der Unsicherheit umzudeuten und im Sinne der zivilen Konfliktbearbeitung zu reinszenieren.

■ Das Beteiligungsparadox

Bürgerbeteiligung ist nicht nur vielseitig und voraussetzungsvoll, sondern auch von einem grundsätzlichen Dilemma geprägt – dem sogenannten Beteiligungsparadox. Demnach ist

zivilgesellschaftliche Partizipation dann besonders wirkungsvoll, wenn zu dem jeweiligen Vorhaben nur ein geringes öffentliches Interesse besteht – und umgekehrt. Sind Großprojekte noch in der Frühphase, gibt es für engagierte Bürger*innen viele Möglichkeiten, Einfluss auf den Verlauf von Projekten zu nehmen und ihren Belangen Gehör zu verschaffen. Mit zunehmender Reife des Vorhabens werden die Zugangsschwellen und die Einflussmöglichkeiten jedoch immer geringer, gleichzeitig steigt aber das öffentliche Interesse am Vorhaben – werden doch jetzt erst die ersten (negativen) Resultate sichtbar.

■ Nicht-Polizeiliche Gewaltverhütung

Kommt es auf lokaler Ebene zu gewaltsamen Konfrontationen, rückt der Schutz vor Gewalt in den Mittelpunkt. Neben städtischen Minderheiten sind hier in jüngster Zeit vor allem Kommunalpolitiker*innen betroffen. Neben längerfristigen strukturellen Maßnahmen – wie die Erschaffung eines Klimas der Toleranz und die Genese einer inklusiven lokalen Identität – bietet die kommunale Konfliktbearbeitung zur Gewaltverhütung eine Reihe von praktischen zivilen Schutzmaßnahmen an, die die polizeiliche Arbeit ergänzen kann – wie beispielsweise gemischte Stadtteil-Patrouillen, die Begleitung von gefährdeten Personen, Notruftelefone oder intervenierende Straßensozialarbeit.

■ Von der Projektlogik hin zur genuinen Standardaufgabe lokaler Politik und Verwaltung

Kommunale Konfliktbearbeitung unterliegt derzeit im hohen Maße einer Projektlogik, die Vorhaben befristet und z. B. die Initiierung und Begleitung von ergebnisoffenen Beteiligungsformaten aufgrund der strikten Regeln bei Projektanträgen im Grunde unmöglich macht. Aufgrund ihrer ohnehin großen Bedeutung in konfliktgeprägten Städten/Stadtteilen wäre es daher sinnvoll, darauf hinzuwirken, dass die kommunale Konfliktbearbeitung als genuine und grundständige Aufgabe von lokaler Verwaltung betrachtet wird – ein Perspektivwechsel, der die kommunale Konfliktbearbeitung weg von der vorherrschenden Projektlogik und hin zu einer standardmäßigen Verankerung in den kommunalen Haushalten führen würde.

■ Leistungsstark im Kleinen, begrenzte Reichweite im großen Konfliktkontext

Neben all der positiven Implikationen muss doch eingeräumt werden, dass kommunale Konfliktbearbeitung in den wenigstens Fällen Auswirkungen jenseits des jeweiligen städtischen Radius hat, oft parochial bleibt und Konflikte auf höherer Ebene – beispielsweise auf nationalem Niveau – nur selten beeinflussen kann. Im besten Fall können durch gelingende kommunale Konfliktbearbeitungen lokale „Inseln des Friedens“ geschaffen werden, die städtische Gemeinschaften dazu befähigen, den negativen Konsequenzen von Konflikten auf nationaler Ebene zu widerstehen. Wenn dennoch Auswirkungen auf die nationale Ebene zu beobachten sind, dann ist dies häufig dadurch begründet, dass die betreffenden Städte einen Symbolcharakter für einen breiteren nationalen Diskurs haben und daher über eine herausgehobene Stellung verfügen (wie z. B. die Partnerstädte Frankfurt Oder und Słubice, die symbolisch für die deutsch-polnische Zusammenarbeit stehen).

Ausführlicher Tagungsbericht

Diese Tagung, die in Kooperation mit der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung durchgeführt wurde, war ein Experiment. Sie unternahm den Versuch, die sehr unterschiedlichen Erfahrungen, die im In- und Ausland mit städtischen Konflikten gemacht werden zu vergleichen, Gemeinsamkeiten zu identifizieren und produktive Lehren zu ziehen. Der Nexus Stadt und Konflikt hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Eskalierende Großdemonstrationen, urban warfare, mafiöse Kriminalität oder Terroranschläge – aufgrund des globalen Megatrends der Urbanisierung brechen gewaltsame Konflikte immer öfter in Städten aus. Ganz gleich ob in Deutschland oder im Ausland: Die zivile Konfliktbearbeitung muss auf diese Entwicklung reagieren und eingeübte Strategien überdenken. Eine Hinwendung zum Kommunalen sei notwendig, so der Grundtenor dieser Veranstaltung, zu der in Loccum etwa 75 Teilnehmende zusammenkamen – darunter Expert*innen aus dem Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung, Vertreter*innen von Sicherheitsbehörden, Wissenschaftler*innen und Verantwortliche aus Kommunalbehörden.

Das Experiment dieser Tagung glückte. Auch wenn die auf der Veranstaltung geschilderten Erfahrungen, die von Beirut bis Augsburg von Mostar bis Dortmund reichten, große Unterschiede aufwiesen, gab es doch zahlreiche Anknüpfungspunkte und Parallelen – sowohl hinsichtlich der Natur von lokalen Konflikten als auch mit Blick auf ihre Bearbeitung auf kommunaler Ebene. Dies wird im Folgenden geschildert.

Die grundsätzliche Natur von städtischen Konflikten – ein dreifacher Zusammenhang

Was ist das Besondere an Konflikten auf lokaler Ebene? Die Tagung beleuchtete ein breites

Spektrum an Zusammenhängen und Beispielen und arbeitete daran heraus, dass Konflikte im kommunalen Bereich – unabhängig davon, ob sie nun im Aus- oder Inland verortet sind – sich vor allem dadurch auszeichnen, dass sie unmittelbar im Alltag der Konfliktbeteiligten erfahrbar sind und häufig durch persönliche Kennverhältnisse geprägt sind. Da lokale Konflikte eine relativ starke Auswirkung auf den individuellen Erfahrungshorizont der involvierten Personen haben, ist davon auszugehen, dass sie eine große sozialisierende Wirkung haben. Es ist daher davon auszugehen, dass Auseinandersetzungen auf kommunaler Ebene im besonderen Maße die grundsätzliche Haltung der Betroffenen zu Konflikten dauerhaft prägen und ihre Sicht auf die verschiedenen Formen der Konfliktbearbeitung langfristig beeinflussen.

Neben dieser sozialisierenden Besonderheit wurde in den Diskussionsgängen in Loccum zudem ein dreifacher grundsätzlicher Zusammenhang zwischen Stadt und Konflikt offengelegt. Dieser dreifache Zusammenhang ist prinzipieller Natur, lässt sich unabhängig von den verschiedenen Rahmenbedingungen in den unterschiedlichsten städtischen Kontexten wiederfinden und eignet sich besonders gut als Systematisierungsrahmen für einschlägige Fachdiskussionen. Gemäß diesem dreifachen Nexus kann Stadt Konfliktgegenstand, Austragungsort oder – durch die städtebauliche Struktur – sogar selbst genuiner Unsicherheits- und Konfliktgenerator sein.

Erstens – die Stadt als Konfliktgegenstand: Bei diesem ersten Zusammenhang zwischen Stadt und Konflikt, steht die kommunale Infrastruktur im Vordergrund – beispielsweise Wohnraum, Bauland oder Verkehrszugänge. Sie ist eine knappe und häufig umstrittene Ressource und Konflikte entstehen in dieser Perspektive vorrangig, weil verschiedene städtische Akteurs- und Einflussgruppen um die Nutzung dieser Ressource ringen. Dieser materielle Verteilungs- und Nutzungskonflikt verwebt sich in vielen Fällen aber auch mit widerstreitenden urbanen Ordnungskonzepten und konfligierenden Idealvorstellungen von Stadt. Mustergültig hierfür steht häufig das Leitbild der

offenen-integrativen Stadt im Widerspruch mit der Vorstellung der sicheren Stadt. Die Diskussionsgänge in Loccum ergaben, dass bei diesem ersten Nexus zwischen Stadt und Konflikt vor allem Phänomene wie Verdrängungs- und Gentrifizierungsprozesse in den Vordergrund rücken, die aktuell in vielen Großstädten zu beobachten sind – unter anderem aufgrund der jahrzehntelangen Vernachlässigung des öffentlichen Wohnungsbaus und der allgemeinen Teuerung von städtischem Wohnraum.

Zweitens – die Stadt als Austragungsort für Konflikte: Kommt es zu Konflikten, verorten sich diese stets in gewissen Mustern im Raum. Wegen des globalen Urbanisierungstrends, der dazu führt, dass Städte immer mehr und immer bedeutender werden, wird der städtische Raum zwangsläufig auch zunehmend Austragungsort für Konflikte. Da viele Expert*innen davon ausgehen, dass das 21. Jahrhundert das Jahrhundert der Städte sei, wird sich dieser Trend in den nächsten Jahren noch weiter verfestigen. Die fortschreitende Verlagerung von Konflikten in den urbanen Raum wird prägende Konsequenzen haben – sowohl auf die Gestaltung von Städten als auch auf die zukünftigen Konfliktformen.

Drittens – die städtebauliche Struktur als genuiner Unsicherheits- und Konfliktgenerator. Bei diesem dritten Nexus zwischen Stadt und Konflikt stehen vor allem die materiellen Exklusionsmechanismen im Vordergrund, die in die städtische Infrastruktur und Architektur – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – „eingebaut“ sind. In diesem Zusammenhang wurde während der Diskussionsgänge in Loccum an verschiedenen Stellen u. a. darauf hingewiesen, dass der baustrukturelle Mangel an öffentlichen Raum für sozialen Austausch und Begegnung auf Augenhöhe seit Jahrzehnten abnehme. Beispielsweise durch den Trend baulicher Nachverdichtung von Innenstädten, fehlen diese Orte des Austausches zunehmend – eine Entwicklung, die die Chance für die produktive Bearbeitung von städtischen Konflikten mindert. Ein anderer städtebaulicher Aspekt, der in diesem dritten Zusammenhang von Stadt und Konflikt auf der Loccumer Tagung häufig Erwähnung fand, war

das Phänomen der sogenannten Angsträume. Dabei handelt es sich um öffentliche Räume – häufig Unterführungen, Parkhäuser und unzureichend beleuchtete Straßenzüge – in denen das Gefühl einer Bedrohung z. B. durch Straßengewalt und Kriminalität überdurchschnittlich hoch ist. Zu den Angsträumen wurde während der Tagung mehrmals darauf hingewiesen, dass hier die subjektive Wahrnehmung und die objektive Faktenlage häufig auseinanderklaffen und dass die reale Bedrohung an diesen Plätzen häufig nur im geringen Maße gegeben ist. Angsträume sind also vorrangig ein Resultat städtebaulicher Entscheidungen, die die faktische Unsicherheit im urbanen Raum nicht notwendigerweise erhöht, dennoch aber negative Konsequenzen durch die gefühlte lokale Bedrohung haben und somit auch wieder lokale Konflikte generieren kann. Da städtische Infrastruktur eine durchschnittliche Lebensdauer von ca. 100 Jahren hat, müsste bei planerischen Entscheidungen die Auswirkung auf urbane Konflikte in Zukunft stärker berücksichtigt werden. Versäumnisse in diesem Bereich hätten ansonsten langanhaltende negative Konsequenzen – so die Meinung der Teilnehmenden der Loccumer Konferenz.

Bedingungen und Herausforderungen für eine gelingende kommunale Konfliktbearbeitung

Obwohl die Berührungspunkte zwischen Stadt und Konflikt vielfältig sind und zumindest einen dreifachen Zusammenhang aufweisen, gibt es doch eine Reihe von Parallelen und Gemeinsamkeiten hinsichtlich der grundsätzlichen Bedingungsfaktoren, die für gelingende Konfliktbearbeitung auf kommunaler Ebene gegeben sein sollten.

So wurde auf der Loccumer Tagung u. a. herausgearbeitet, dass ein positives Konfliktverständnis insbesondere bei der lokalen Verwaltung und den kommunalen Entscheidungsträgern eine wichtige Voraussetzung für die produktive Bearbeitung von städtischen Konflikten darstelle. Häufig sei zu beobachten, so die Expert*innen auf der Loccumer Konferenz, dass die Existenz lokaler Konflikte von

diesen Akteuren als Schwäche gewertet werden und daher der Reflex bestünde, lokale Auseinandersetzungen und Spannungen herunterzuspielen oder sogar zu vertuschen. Diese Haltung behindere jedoch eine erfolgreiche kommunale Konfliktbearbeitung und gestalte insbesondere die wichtige Zusammenarbeit mit lokalen Entscheidungsträgern und Verantwortlichen vor Ort schwierig. Eine wichtige Erfolgsbedingung sei hingegen ein offener und transparenter Umgang mit Konflikten und Meinungsverschiedenheiten. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Notwendigkeit von ergebnisoffenen Analysen von städtischen Konflikten hingewiesen. Insbesondere die Erfahrungen in urbanen Kontexten, die in Bürgerkriegssituationen gemacht worden sind, legen nahe, dass eine nüchterne Analyse, insbesondere der potenziellen Auswirkungen, die Konflikte und Gewalteskalationen für kommunale Akteure und lokale Strukturen haben können, eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Konfliktbearbeitung darstellen kann.

Ausreichende Entscheidungskompetenz auf kommunaler Ebene stellt eine weitere Bedingung für die erfolgreiche Bearbeitung von städtischen Konflikten dar. Hier stehen wieder die lokalen Verantwortlichen in Politik und Verwaltung im Vordergrund. Nur wenn sie über ausreichende Kompetenzen verfügen, können sie wirkungsvoll im Sinne der zivilen Konfliktbearbeitung agieren. Haben beispielsweise Bürgermeister*innen keine oder kaum noch Entscheidungsbefugnisse und sind in ihren Kompetenzen vorwiegend auf Zeremonie- und Repräsentations-Aspekte begrenzt (wie z. B. Eröffnungen von öffentlichen Gebäuden, Vorsitz von lokalen Vereinen etc.), kann dies spürbare negative Auswirkungen für die Bearbeitung von kommunalen Problemlagen haben. In diesem Zusammenhang sind aber nicht nur formale und offizielle Institutionen von Bedeutung. In vielen Fällen können auch informelle und traditionelle Autoritäten (beispielsweise lokale Berühmtheiten oder Geistliche) ihre Kompetenzen und Ressourcen für die kommunale Konfliktbearbeitung erfolgreich ins Spiel bringen. Die Diskussionsgänge auf der Loccumer Konferenz ergaben, dass das Repertoire an formellen und

informellen Kompetenzen und Handlungsoptionen von kommunaler leadership stark variieren kann – sowohl mit Blick auf die Inlands- als auch auf die Auslandsarbeit. Besonders schwierig und anspruchsvoll gestaltet sich daher kommunale Konfliktbearbeitung in jenen Gesellschaften und Staaten, in denen auf lokaler Ebene verfassungsgemäß wenig bis gar keine Handlungskompetenzen und politischen Verantwortlichkeiten angesiedelt sind und viele lokale Fragestellungen letztendlich auf der nationalen Ebene entschieden werden – wie beispielsweise in der Ukraine.

Auch wenn engagierte lokale Entscheidungsträger und kommunale Verwaltung für die gelingende städtische Konfliktbearbeitung maßgebliche Bedingungsfaktoren sind, so kann darüber hinaus eine aktive und mitwirkende Zivilgesellschaft ebenfalls eine große Bedeutung haben. Wo keine aktive städtische Zivilgesellschaft vorhanden ist und kommunale Konfliktbearbeitung nur von der lokalen Politik und Verwaltung getragen wird, hat es dieser Ansatz deutlich schwerer.

Kontrovers wurde die Frage diskutiert, ob Abwanderung positive oder negative Implikationen für die kommunale Konfliktbearbeitung haben kann. Immerhin ist Abwanderung ein Phänomen, das in konfliktreichen städtischen Kontexten häufig zu beobachten ist. Die Diskussionsgänge in Loccum kamen zu dieser Frage zu keinem klaren Ergebnis. Zum einen wurde argumentiert, dass Abwanderungsbewegungen vor allem jüngere, besser qualifizierte und in der Regel stärker engagierte Personen betreffen, die dann für eine produktive Bearbeitung von lokalen Konflikten fehlen würden. Zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass Abwanderung auch de-eskalierend wirken kann, da mit dem Wegzug von vorwiegend jungen Menschen jene Bevölkerungsgruppe verringert wird, die in lokalen Konfliktkonstellationen tendenziell als „trouble maker“ gilt.

Ebenfalls kontrovers und ergebnisoffen wurde die Frage diskutiert, ob die externen Interventionen der kommunalen Konfliktbearbeitung lokale politische Entwicklungen beeinflussen und verzerren könnten. Immerhin werden durch die

Konfliktbearbeitung Verantwortliche in der kommunalen Verwaltung und lokalen Politik dazu befähigt, städtische Spannungen und Auseinandersetzungen erfolgreich zu lösen – ein Vorgang, aus dem sich politisches Kapital schlagen lässt, das wiederum zur Verfestigung bestehender Machtverhältnisse genutzt werden kann. Ob dies schädlich oder eben eine notwendige und zu akzeptierende Begleiterscheinung von gelingender kommunaler Konfliktbearbeitung sei, würde stark vom jeweiligen Einzelfall abhängen und könne pauschal nicht beantwortet werden – so das Resultat der Debatte während der Tagung.

Unbeantwortet blieb die Frage, ob die kommunale Konfliktbearbeitung auch positive Implikationen für Konflikte auf höherer Ebene – etwa auf nationalem Niveau – haben könne. Die meisten Expert*innen äußerten sich hierzu kritisch. Oft haben lokale Erfolgsgeschichten nur eine geringe Reichweite. Im besten Fall könnten durch gelingende kommunale Konfliktbearbeitungen, sogenannte „Inseln des Friedens“ geschaffen werden, die robust und resilient in einem befriedeten Zustand verbleiben können, auch wenn sich auf nationaler Ebene Konfliktverläufe negativ entwickelten und das Gros der Gesellschaft von Gewalteskalationen erfasst würde. Wenn Auswirkungen auf die nationale Ebene zu beobachten sind, dann ist dies häufig dadurch begründet, dass die betreffenden Städte einen Symbolcharakter für einen breiteren Diskurs haben und daher über eine herausgehobene Stellung verfügen – wie z. B. die Partnerstädte Frankfurt Oder und Słubice, die symbolisch für die deutsch-polnische Zusammenarbeit stehen.

Instrumente der kommunalen Konfliktbearbeitung

Grundsätzlich gesprochen zielen die Instrumente der kommunalen Konfliktbearbeitung darauf ab, die beschriebenen positiven Bedingungsfaktoren für den Umgang mit lokalen Konflikten zu stärken und die hemmenden Einflüsse möglichst klein zu halten. Auf der Loccumer Konferenz wurden hierzu eine ganze Reihe von potenziellen Maßnahmen

diskutiert, die sowohl in der Auslands- als auch in der Inlandsarbeit auf kommunaler Ebene Anwendung finden.

Da vor allem lokale Institutionen für die gelingende Bearbeitung von städtischen Konflikten wichtig sind, sei es für die praktische Arbeit bedeutend, zügig einen Suchprozess zu beginnen, in dem jene Institutionen – sowohl formeller wie auch informeller Natur – identifiziert werden, die sich zur produktiven Beilegung von städtischen Konflikten einbringen können. Die Diskussion auf der Loccumer Konferenz ergab, dass auf lokaler Ebene häufig mehr Institutionen vorhanden sind, die sich potenziell in die Konfliktbearbeitung einbringen können, als gemeinhin vermutet. Im Konflikt- und Eskalationsfall müssten diese aber schnell in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich zu handeln. Hierauf könnten sich externe Interventionen und Konfliktberatung im kommunalen Bereich besonders fokussieren – insbesondere in der Frühphase des Konflikts. Wird hierbei jedoch die Kooperation mit informellen lokalen Akteuren und traditionellen Netzwerken benötigt, sei dies nicht leicht zu bewerkstelligen und häufig voraussetzungsvoll – so die Meinung der Expert*innen auf der Loccumer Konferenz. Häufig würde dann die Zusammenarbeit mit geeigneten „Türöffnern“ notwendig – Personen, die Kontakt und Vertrauen zu diesen Kreisen herstellen können.

Im Zusammenhang mit der Befähigung von lokalen Institutionen wurde in Loccum auch die Notwendigkeit zur Netzwerkbildung angesprochen. Beim Engagement für kommunale Konfliktbearbeitung wird die lokale Verwaltung häufig dadurch behindert, dass Ressourcen und Kompetenzen zwischen den verschiedenen Behörden ungünstig aufgeteilt sind und oft Unwissenheit über die vorhandenen Fähigkeiten besteht. Durch die Etablierung von Kooperationsnetzwerken an denen neben Akteuren der Kommunalverwaltung auch die engagierte Zivilgesellschaft, Vertreter*innen der Sicherheitsorgane und lokale Entscheidungsträger zusammenwirken können, kann die Zusammenarbeit im Sinne der kommunalen Konfliktbearbeitung erhöht werden.

Neben der Installation von Netzwerken wurde mit Blick auf die Befähigung von lokaler Verwaltung in Loccum auch der Aspekt der Fort- und Weiterbildung angesprochen. Dies sei ein weiteres wichtiges Element im Instrumentenkasten der kommunalen Konfliktbearbeitung, so die Meinung der Expert*innen. In diesem Kontext wurde beispielsweise auf die positiven Erfahrungen verwiesen, die mit der konfliktensiblen Fortbildung für Mitarbeiter städtischer Ordnungsämter in der Vergangenheit gemacht wurden.

Kommt es auf lokaler Ebene zu gewaltsamen Konfrontationen, werden zudem Instrumente wichtig, die den Schutz vor Gewalt in den Mittelpunkt rücken. Besonders betroffen sind dabei vor allem städtische Minderheiten und im steigenden Maße auch Kommunalpolitiker*innen. Innerhalb der Loccumer Tagung wurde herausgearbeitet, dass die kommunale Konfliktbearbeitung hierzu einige zivile Interventionsmöglichkeiten bietet, die die Arbeit von Polizei und Ordnungsämtern ergänzen kann. So könnten etwa frühzeitige Bemühung von Bedeutung sein, die darauf abzielen, ein Klima der Toleranz auf lokaler Ebene zu erschaffen – z. B. durch die Etablierung von Runden Tischen, die alle maßgeblichen Akteure zusammenbrächten. Des Weiteren könne eine Palette an zivilen Schutzmaßnahmen ins Spiel gebracht werden, wie beispielsweise die Begleitung von gefährdeten Personen, Telefonketten, um in Krisensituationen schnell agieren zu können, gemischte Stadtteil-Patrouillen oder Notruftelefone. Im Zusammenhang mit Gewaltdeeskalation im lokalen Kontext spielt aber auch die intervenierende Straßensozialarbeit / Streetwork, die speziell Kontakt zu gewaltbereiten Akteuren aus den maßgeblichen Szenen sucht, eine wichtige Rolle.

Ein weiteres wichtiges Bündel an Instrumenten der kommunalen Konfliktbearbeitung fällt in den Bereich der Bürgerbeteiligung, die sich in den letzten Jahren – insbesondere seit den Protesten gegen das Bauprojekt Stuttgart 21 (2010) - zu einem bedeutenden Betätigungsfeld entwickelt hat. Bürgerbeteiligung findet häufig – aber nicht ausschließlich – im Zusammenhang mit lokal

verortbaren Großbauprojekten statt. Dabei ist Bürgerbeteiligung vielseitig, voraussetzungsvoll und von einem grundsätzlichen Dilemma geprägt – dem sogenannten Beteiligungsparadox. Gemäß diesem Paradox ist zivilgesellschaftliche Partizipation dann besonders wirkungsvoll, wenn zu dem jeweiligen Vorhaben nur ein geringes öffentliches Interesse besteht – und umgekehrt. Sind Großprojekte noch in der Frühphase, gibt es für engagierte Bürger*innen viele Möglichkeiten, Einfluss auf den Verlauf von Projekten zu nehmen und ihren Belangen Gehör zu verschaffen. Mit zunehmender Reife des Vorhabens werden die Zugangsschwellen und die Einflussmöglichkeiten jedoch immer geringer, gleichzeitig steigt aber das öffentliche Interesse am Vorhaben – werden doch jetzt erst die ersten (negativen) Resultate sichtbar.

Neben der Bürgerbeteiligung gibt es noch weitere partizipatorische Vorgehensweisen, um die lokale Zivilgesellschaft in die kommunale Konfliktbearbeitung einzubinden und Engagement von Betroffenen zu generieren. So wurde beispielsweise auf der Loccumer Konferenz die Idee von öffentlichen Konflikthanlaufstellen auf kommunaler Ebene oder das Konzept von sogenannten „Platzpaten“ diskutiert, die konfliktensibel in öffentlichen Räumen agieren können, die als bedrohlich und problemhaft wahrgenommen werden. Die lokale Zivilgesellschaft und betroffene Bürger können aber auch durch konkrete Aktionen eingebunden werden. Hierfür eignen sich beispielsweise besonders öffentliche Begehungen oder Stadtteilstefte, die auf eine Umdeutung und Reinszenierung von Angsträumen abzielen.

Eng verbunden mit Formen der Bürgerbeteiligung ist die Notwendigkeit, eine gemeinsame kommunale Identität zu entwickeln, die möglichst inklusiv ist und somit ein wichtiges Instrument bei der Bearbeitung von lokalen Konflikten darstellen kann. Dies sei keine einfache, aber eine lohnende Aufgabe, so die Meinung der Expert*innen, da die Etablierung einer inklusiven Identität für die Überwindung von Konflikten nahezu universelle Wirkung habe und selbst in stark voneinander variierenden Kontexten Wirkung zeige.

Für eine inklusive Identität sei es beispielsweise

wichtig, verbindende Besonderheiten der/des jeweiligen Stadt/Stadtteils in den Vordergrund zu stellen und vor allem jene Aspekte stark zu machen, die Ausgrenzung vermeiden und ein Gemeinschaftsgefühl erzeugen können. Identitätsstiftend sei aber auch die partizipatorische Entwicklung einer gemeinsamen Zukunftsvision für die jeweilige städtische Gemeinschaft, die zwischen den verschiedenen Gruppierungen einen Konsens aushandelt, wie sich die Kommune in den nächsten Jahren entwickeln sollte. Idealerweise wird diese Zukunftsvision nach Fertigstellung durch politische Beschlüsse auf kommunaler Ebene auch noch in ein verbindliches Leitdokument umgewandelt.

Bei all diesen erwähnten Instrumenten besteht die grundsätzliche Schwierigkeit, dass die kommunale Konfliktbearbeitung im hohen Maße einer Projektlogik unterliegt. Vorhaben sind befristet. Die Situation wird dadurch in vielen Konfliktfällen nur vorübergehend verbessert. Eine dauerhafte Wirkung kann sich aufgrund des kurzen Zeithorizonts in vielen Fällen nicht einstellen. Ferner wird die Initiierung und Begleitung von ergebnisoffenen Beteiligungsprozessen häufig durch die relativ strikten Regeln der Projektanträge erschwert. Darüber hinaus kämpfen viele Hauptamtliche in den Kommunen damit, die zusätzliche Arbeit mit ihren oft weiter bestehenden Routineaufgaben unter einen Hut zu bekommen. Vor diesem Hintergrund war es die geteilte Meinung während der Loccumer Konferenz, dass in Zukunft darauf hingearbeitet werden sollte, die kommunale Konfliktbearbeitung als genuine und grundständige Aufgabe von lokaler Verwaltung zu betrachten – ein Perspektivwechsel der weg von der Projektlogik hin zu einer stärkeren Verankerung dieser Aktivitäten in den jeweiligen kommunalen Haushalten bedeuten würde.

Disclaimer

Die in diesem Bericht dargelegten Ergebnisse und Informationen repräsentieren nicht notwendigerweise die Positionen und Meinungen aller Tagungsteilnehmenden und der durch sie vertretenen Institutionen. Der Bericht gibt die wichtigsten Schlussfolgerungen, Themen und Empfehlungen wieder, die während der Tagung erarbeitet wurden. Die reichhaltige und vielseitige Diskussion der dreitägigen Konferenz kann jedoch nicht in vollem Umfang erfasst werden.

Zur Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung ist das offene Netzwerk in Deutschland zur Förderung der zivilen Konfliktbearbeitung. Es wurde 1998 in Bad Honnef gegründet. In der Präambel der Plattform-Charta heißt es: "An der Schwelle zum 21. Jahrhundert steht die Welt vor einem unerträglichen Ausmaß an Gewalt, insbesondere bei innerstaatlichen Konflikten. Die Reduzierung und Überwindung dieser Gewalt erfordern vorrangig und zunehmend eine Entfaltung vielfältiger Ansätze ziviler Konfliktbearbeitung. Dazu ist es notwendig, dass sich Nichtregierungsorganisationen vermehrt engagieren und die Fähigkeit in der Gesellschaft zur konstruktiven Konfliktbearbeitung insgesamt gestärkt wird." Die Plattform bietet Einzelnen und Nichtregierungsorganisationen den Raum für solch ein gemeinsames Engagement. Sie ist ihrerseits Teil einer internationalen Gemeinschaft zivilgesellschaftlicher Akteure.

Zur Evangelische Akademie Loccum

Die Evangelische Akademie Loccum ermöglicht in jährlich über 80 nationalen und internationalen Veranstaltungen mit bis zu 5000 Teilnehmenden offene und gleichzeitig kritische Begegnungen in gesellschaftspolitischen Debatten. Die Akademie versammelt interdisziplinäre Expertise, kreiert Netzwerke von Akteuren und treibt so tragfähige Lösungen voran. Damit möchte sie die Demokratie in Deutschland stärken und den Frieden bewahren. Die Evangelische Akademie Loccum ist eine Einrichtung der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers und wurde 1946 gegründet.

Kontakt

Dr. Thomas Müller-Färber

Evangelische Akademie Loccum

Münchehäger Str. 6

31547 Rehburg-Loccum

Tel.: + 49 (0) 5766 81-109,

Fax: + 49 (0) 5766 81-900

e-mail: Thomas.Mueller-Faerber@evlka.de

Internet: <http://www.loccum.de>

Die Konferenz wurde gefördert von:

