

# Lokale Konflikte in der Migrationsgesellschaft

Konflikterscheinungen und Konfliktbearbeitung

Sally Hohnstein, Joachim Langner &  
Maren Zschach (Hrsg.)

SALLY HOHNSTEIN, JOACHIM LANGNER & MAREN ZSCHACH (HRSG.)

# **Lokale Konflikte in der Migrationsgesellschaft – Konflikterscheinungen und Konfliktbearbeitung**

Schriftenreihe der



## **Forschung zu Kindern, Jugendlichen und Familien an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik und Fachpraxis**

Das Deutsche Jugendinstitut e.V. (DJI) ist eines der größten sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitute Europas. Seit über 50 Jahren erforscht es die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, berät Bund, Länder und Gemeinden und liefert wichtige Impulse für die Fachpraxis.

Träger des 1963 gegründeten Instituts ist ein gemeinnütziger Verein mit Mitgliedern aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Bundesländern. Weitere Zuwendungen erhält das DJI im Rahmen von Projektförderungen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, der Europäischen Kommission, Stiftungen und anderen Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Aktuell arbeiten und forschen 470 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (davon rund 280 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler) an den beiden Standorten München und Halle (Saale).

### **Impressum**

© 2022 Deutsches Jugendinstitut e.V.

Deutsches Jugendinstitut  
Nockherstraße 2  
81541 München

Deutsches Jugendinstitut  
Außenstelle Halle  
Franckeplatz 1, Haus 12/13  
06110 Halle

ISBN: 978-3-86379-398-2  
DOI: 10.36189/DJI352021  
Erscheinungsjahr: 2022

**Ansprechpartner:**  
Dr. Björn Milbradt  
**Telefon** +49 345 681 78-37  
**E-Mail** [milbradt@dji.de](mailto:milbradt@dji.de)

### **Layout/Gestaltung**

O.media GmbH, [media.ogroup.de](http://media.ogroup.de)

# Vorwort

Der vorliegende Sammelband<sup>1</sup> erscheint in der Schriftenreihe der *Arbeits- und Forschungsstelle Demokratieförderung und Extremismusprävention* (AFS) am *Deutschen Jugendinstitut* (DJI) Halle (Saale). Mit dieser Schriftenreihe soll fachlich relevantes Wissen zu politisch-weltanschaulichem Extremismus im Jugendalter, zu dessen pädagogischer Bearbeitung sowie zu angrenzenden Themen für Fachpraxis, Wissenschaft und Politik praxisnah aufbereitet und zugänglich gemacht werden. Dieser Band konnte aufgrund einer Förderung durch das Bundesprogramm „*Demokratie leben!*“ entstehen, wofür wir uns an dieser Stelle beim *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (BMFSFJ) bedanken.

Unser Dank gilt allen Autorinnen und Autoren<sup>2</sup> für ihre Beteiligung an dem Buchprojekt und für den konstruktiven Austausch im Rahmen des kollegialen Reviewverfahrens, das alle Beiträge durchlaufen haben. Zudem möchten wir uns für die fachliche und kollegiale Unterstützung unserer Kolleginnen und Kollegen am DJI bedanken! Besonderer Dank gilt dem gesamten Team der AFS – den Kolleginnen und Kollegen Jost Hermann Eisenmenger, Josephine Garitz, Johanna Häring, Pia Sauermann, Marco Schott und Ina Weigelt sowie unserer studentischen Praktikantin Hanna Schmidt, die uns maßgeblich beim Lektorat des Manuskripts unterstützt haben – des Weiteren Manja Birke und unserer mittlerweile in den verdienten Ruhestand übergegangenen Kollegin Renate Schulze für ihre tatkräftige Unterstützung bei der organisatorischen Arbeit am Band, allen weiteren Kolleginnen und Kollegen am DJI, die an der Umsetzung des Bandes beteiligt waren sowie, last but not least, Dr. Björn Milbradt für seinen steten kollegialen Rat.

- 1 Der vorliegende Sammelband ist im Rahmen des Projekts *Arbeits- und Forschungsstelle Demokratieförderung und Extremismusprävention* entstanden, das vom BMFSFJ von 2020 – 2024 im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ gefördert wird. Die Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des BMFSFJ oder des BAFzA dar. Für inhaltliche Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.
- 2 Die Autorinnen und Autoren in diesem Sammelband verwenden verschiedene Formen geschlechts- und gendergerechter Sprache. Die Wahl des jeweiligen Stils obliegt den Beitragenden selbst.

Kurz vor Abschluss der redaktionellen Arbeiten erreichte uns die traurige Nachricht vom plötzlichen Tod von Hagen Berndt, der gemeinsam mit Ulrike Gatzemeier einen Beitrag zum Sammelband beigesteuert hat. Zuletzt als Leiter des *Kompetenzzentrums Kommunale Konfliktbearbeitung* des *VFB Salzwedel*, als früherer pädagogischer Leiter und Geschäftsführer der *Bildungs- und Begegnungsstätte für gewaltfreie Aktion KURVE Wustrow* sowie mit seinem Engagement für die *Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden* (AGDF), u.a. als Koordinator der Arbeitsgruppe *Zivile Konfliktbearbeitung im Inland* (ZKBI), hat er das Feld der zivilen, gewaltfreien Konfliktbearbeitung in Deutschland maßgeblich mitgestaltet. Seiner Familie, seinen Freunden und Wegbegleiterinnen und -begleitern gilt unser tiefstes Beileid und Mitgefühl.

Die Herausgeberinnen und der Herausgeber  
Sally Hohnstein, Joachim Langner & Maren Zschach

## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	3
<i>Sally Hohnstein, Joachim Langner &amp; Maren Zschach</i> Konflikte in der Migrationsgesellschaft – Konflikterscheinungen und Konfliktbearbeitung	7
<b>Konflikte in der Migrationsgesellschaft</b>	<b>29</b>
<i>Kaan Atanisev, Rita Haverkamp &amp; Fynn Kunkel</i> Wer stört sich an wem im Quartier? Aushandlungen von Konfliktfigurationen in ethnisch diversen Nachbarschaften	30
<i>Alexander Krahmer</i> Leipzigs Konflikt um eine Ahmadiyya-Moschee – Ein Lehrstück „gelingender Integration“?	50
<i>Moritz Sommer &amp; Elias Steinhilper</i> Lokaler Protest in der Migrations-gesellschaft: Konflikt dynamiken in zwei ostdeutschen Mittelstädten	70
<b>Konfliktbearbeitung</b>	<b>95</b>
<i>Sally Hohnstein</i> Lokale Konfliktbearbeitung in der Einwanderungsgesellschaft: multimodale (sozial-)pädagogische Praxis in einem komplexen Arbeitsfeld	96
<i>Armin Steil</i> „Unsere Kirchen werden geschlossen – und sie bauen Moscheen“. Moscheebaukonflikte und die Schwierigkeiten ihrer Befriedung	120
<i>Christoph Hedtke, Maria Budnik, Katrin Großmann &amp; Sven Messerschmidt</i> Lokale Öffentlichkeiten als Räume des Konfliktaustrags	142

*Ann-Sofie Susen*

Diskursive Beteiligung im Gemeinwesen – verkanntes Potenzial  
zur Bearbeitung lokaler Konflikte?

164

*Ulrike Gatzemeier & Hagen Berndt*

Integration und Teilhabe: Kommunale Konflikte als Aufgabe und Chance

185

Angaben zu den Autorinnen und Autoren

205

# Integration und Teilhabe: Kommunale Konflikte als Aufgabe und Chance

## Einleitung

Konflikte sind alltäglich und allgegenwärtig. Menschen sind unterschiedlich, ihre Bedürfnisse und Interessen sind es ebenfalls. Wenn sich in der Gesellschaft und in sozialen Beziehungen etwas verändert, dann berührt das auch diese Interessen und Bedürfnisse und für einzelne Personen oder Gruppen häufig auch ihre Möglichkeiten, sie zu befriedigen. Widerspruch entsteht, Emotionen werden freigesetzt, Interaktionen verändern sich. Entsprechend sind Konflikte Kommunikationsanlass. Sie können auch selbst Motor von Veränderung sein, denn Interessen und Bedürfnisse werden in Konflikten zum Ausdruck gebracht, ausgehandelt und so wird möglicherweise Neues geschaffen (vgl. z. B. Galtung 1998). Konflikt wird oft mit Gewalt und Eskalation verbunden und daher als etwas Schlechtes, zu Vermeidendes verstanden. Die Frage ist aber nicht, ob es Konflikte geben darf, sondern wie mit ihnen so umgegangen wird, dass Gewalt und Eskalation vermieden und ihr konstruktives Potenzial genutzt werden kann.

Diese Erkenntnisse sind in Soziologie, Sozialpsychologie, Gesellschafts- und politischer Theorie lange bekannt (vgl. z. B. Bonacker 2008). Sie stehen im Zentrum der Praxis von Konfliktbearbeiter\*innen und auch der Arbeit des *Kompetenzzentrums Kommunale Konfliktberatung* des *VFB Salzwedel e.V.*<sup>1</sup> Kommunale Konfliktberatung befasst sich seit mehr als 15 Jahren mit Konflikten auf der Ebene von Städten, Gemeinden und Landkreisen. Sie unterstützt da, wo bestehende Problemlösungsfähigkeiten an ihre Grenzen stoßen. Sie begleitet lokale Akteur\*innen aus Politik, Zivilgesellschaft und Verwaltung dabei, die komplexe Gemengelage

1 Kommunale Konfliktberatung ist vom *forumZFD* entwickelt und vom *VFB Salzwedel e.V.* weiterentwickelt worden. Sie wird und wurde von beiden Organisationen als systemischer Ansatz in Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg eingesetzt (vgl. z. B. Berndt/Lustig 2014, 2016; Berndt/Gatzemeier 2018.) Weitere Informationen zum Ansatz und zu Programmen finden sich unter [www.vfb-saw.de/projekte/kompetenzzentrum-kommunale-konfliktberatung/](http://www.vfb-saw.de/projekte/kompetenzzentrum-kommunale-konfliktberatung/) sowie unter [www.forumzfd.de/de/kkb](http://www.forumzfd.de/de/kkb).



lokaler Herausforderungen und Konflikte zu entwirren, Bedürfnisse verschiedener Interessengruppen herauszuarbeiten, die Wirkung (oder fehlende Wirkung) jeweiliger Lösungsansätze zu verstehen und weitere zu entwickeln.

Die Erfahrung der Kommunalen Konfliktberatung zeigt, dass Kommunen eine besondere Bedeutung in der Bearbeitung gesellschaftlicher Konflikte haben. Sie sind als kleinste staatliche Einheiten diejenigen, in denen sozialer Zusammenhalt und Wandel gestaltet werden. Gemeinde- und Stadträte sowie Dezernate, Fachdienste und Ämter setzen politische Vorgaben nicht nur um, sie gestalten sie oft mit und reagieren als Krisenmanager\*innen und Planer\*innen auf konkrete Herausforderungen vor Ort (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013, S. 8). Um zu Entscheidungen zu kommen oder Vorgaben umzusetzen, treten sie in Auseinandersetzung miteinander und mit anderen Akteuren im Ort. Sie sind angewiesen auf die Zusammenarbeit mit Bürger\*innen, seien es zivilgesellschaftlich organisierte oder auch einzelne. Vereine, örtliche Träger, Kirchen und andere Akteure der Zivilgesellschaft haben wiederum oft unterschiedliche, gelegentlich sich widersprechende Perspektiven und Interessen und setzen sich jede\*r auf seine\*ihre Weise für die Entwicklung der Stadt oder Gemeinde ein. Was in der Kommune passiert, wirkt sich auf Bürger\*innen direkt aus. Es wird von ihnen wahrgenommen und trifft auf ihre Vorstellungen und Interessen, die direkt oder indirekt in den Aushandlungsprozess einfließen. Kommunen sind gesellschaftlich bedeutsame Konfliktorte und „Schulen der Demokratie“ (Bogumil/Holtkamp 2018, S. 8). Sie sind ein Raum, in dem Gesellschaft immer wieder neu ausgehandelt und weiterentwickelt wird und damit auch ein Raum, in dem sich mitentscheidet, in welchem Maße sich Menschen der Gesellschaft zugehörig fühlen und die Bereitschaft entwickeln, zum Gelingen des Miteinanders beizutragen.

Beratungsprozesse des *Kompetenzzentrums Kommunale Konfliktberatung* nehmen neben anderen auch Konflikte um Integration und Teilhabe in den Blick.<sup>2</sup> In den letzten Jahren wurde zunehmend deutlich, dass Städte

2 Der Beitrag bezieht sich insbesondere auf Erfahrungen aus dem abgeschlossenen Projekt *Integration und Teilhabe durch Kommunale Konfliktberatung* (07/2018–08/2020) sowie den laufenden Vorhaben *Herausforderungen gesellschaftlicher Integration gemeinsam verstehen und bearbeiten* (07/2019–06/2022) und *Kommunale Integrationsstrategien für Teilhabe und Vielfalt* (11/2020–09/2022). Die Vorhaben wurden bzw. werden aus Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU sowie vom *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, den beteiligten Bundesländern (Sachsen-Anhalt, Sachsen, Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) und Stiftungen kofinanziert.

und Gemeinden vor besonderen Herausforderungen stehen. Sie wollen geeignete Antworten auf gesellschaftlichen Wandel finden, der sich nicht nur hinsichtlich der sich verändernden Bevölkerungsstruktur, sondern auch hinsichtlich struktureller Herausforderungen (z. B. Gebietsreformen, neue Beteiligungsanforderungen, Verengung finanzieller Gestaltungsspielräume, Zentralisierung von Grundversorgung u. v. m.) vollzieht. Auch die Lebenswelten und Erwartungen von Bewohner\*innen ändern sich. In einer zunehmend globalisierten und mobilen Welt werden Lebensentwürfe heterogener und fordern Achtung und Entfaltung. Sie bringen spezifische Bedürfnisse und Perspektiven mit sich, die auch nicht statisch sind.

Die starke Zuwanderung nach Deutschland hat spätestens seit 2015 in Städten und Landkreisen weitere Herausforderungen mit sich gebracht. Geflüchtete kämpfen mit sprachlichen, bürokratischen, politischen und sozialen Hürden, die ihr Ankommen erschweren. Kommunale Stellen versuchen, die Situation im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu bewältigen. Viele Haupt- und Ehrenamtliche engagieren sich. Gleichzeitig hat ein Teil der Bevölkerung den Eindruck, von etablierter Politik nicht vertreten zu sein und mit seinen Wahrnehmungen von Spannungen und Widersprüchen nicht ausreichend gehört zu werden. Paradoxerweise gilt dies auch für ehrenamtlich Engagierte, für Mitarbeiter\*innen in Verwaltungen und sogar für politische Entscheidungsträger\*innen selbst. In der näheren Betrachtung sog. integrations- oder migrationsbezogener Konflikte wird entsprechend schnell deutlich, dass sie einen engen Fokus auf ‚Migration‘ und ‚Integration‘ überschreiten. Sie werfen die Frage auf, wie unsere Gesellschaft mit Wandel umgeht, wie wir leben möchten – und wie wir die Verhandlungen darüber konstruktiv, inklusiv und zukunftsweisend gestalten.

In diesem Beitrag fragen wir nach kommunalen Konflikten in der Migrationsgesellschaft und ihrer Bearbeitung. Zunächst wird mit Rückgriff auf einschlägige Forscher\*innen ein erweitertes Verständnis von sog. Integrationskonflikten dargelegt und gezeigt, dass sie vielschichtig sind und ein besonderes Potenzial für moderne, plurale Gesellschaften bergen, wenn sie angegangen und konstruktiv ausgetragen werden. Anhand von Beispielen aus der kommunalen Beratungspraxis diskutieren wir anschließend, was Integrationskonflikte auf kommunaler Ebene beinhalten und was es braucht, um sie zu bearbeiten. Dabei wird die besondere Bedeutung von Städten und Gemeinden für die Gestaltung gesellschaftlichen

Wandels hervorgehoben. Der Beitrag plädiert abschließend für eine Stärkung der Konfliktbearbeitung in Kommunen.

## **Konflikt und Integration**

Unsere Gesellschaft war zu keinem Zeitpunkt frei von größeren und kleineren Konflikten: Jugend- und Generationenkonflikte, Umweltproteste und bereits Anfang und Mitte der 1990er-Jahre, Konflikte um Zuwanderung sind nur einige Beispiele. In den letzten Jahren scheinen nun migrationsbezogene oder Integrationskonflikte stärker in den Fokus zu rücken. Sie werden dabei nicht unbedingt nur als problematisch, sondern auch als Zeichen für die Innovationskraft von Gesellschaften gesehen. Der Sozialwissenschaftler Aladin El-Mafaalani beispielsweise sieht in Konflikten und Auseinandersetzungen, die in der Migrationsgesellschaft zu beobachten sind, das Ergebnis nicht gescheiterter, sondern erfolgreicher Integration. In der Debatte um Integration der letzten Jahre herrsche die Vorstellung, vielleicht auch der Wunsch, dass Integration zu Harmonie führe, also dazu, dass Konflikte verschwinden (El-Mafaalani 2018, S. 76). Gerade dann, wenn mehr und unterschiedliche Menschen am gesellschaftlichen Leben teilhaben, also nicht mehr am Rande der Gesellschaft stehen, sondern mit allen zusammen gleichberechtigt „an einem Tisch“ – so seine Metapher – sitzen, und mitreden und -entscheiden wollen, werde aber mehr verhandelt und gestritten: „Der Konflikt ist Ausdruck des Zusammenwachsens. Es entstehen Spannungen beim Sich-näherkommen“ (ebd., S. 81).

Die besondere Konflikthaftigkeit unserer modernen, pluralen, auch durch Einwanderung geprägten Gesellschaft bringt auch die Migrationsforscherin Naika Foroutan (2019) auf den Punkt. Sie geht dabei weiter als El-Mafaalani, da sie hier eine Zukunftsfrage unserer Gesellschaft insgesamt berührt sieht. Foroutan stellt zunächst ebenfalls fest, dass mit wachsender Heterogenität, wie sie oft mit Migration in Verbindung gebracht wird, Spannungen einhergehen. Auf der einen Seite begegnen Mitglieder einer sich als Mehrheit betrachtenden Bevölkerung Menschen, die von einer wie auch immer definierten Norm abweichen, mit Skepsis ebenso wie mit Verunsicherung und Ängsten. Konkurrenz um Status, Ressourcen und Privilegien spielten hier ebenso eine Rolle wie die Befürchtung, dass das, was bisher unhinterfragt als ‚normal‘ galt, infrage gestellt und entwertet wird. Dieser „Diversitätsstress“ (Foroutan 2019,

S. 160) werde unter anderem dadurch bewältigt, dass migrantisch markierte Andere bewusst oder unbewusst an den Rand verwiesen werden. Außerdem werde „Integration“ gefordert: Durch Bildung und beruflichen Aufstieg, bestimmte soziale Kontakte oder kulturelle Aneignung solle „Anpassung“ an die (Norm der) Gesellschaft nachgewiesen werden. Dabei könne diese Forderung nie wirklich erfüllt werden, da auch diesen „Integrationsleistungen“ noch mit Skepsis begegnet wird und sie häufig nicht anerkannt oder entwertet werden (ebd., S. 74ff.). Auf der anderen Seite lehnten aber direkt Betroffene zunehmend die ihnen zugewiesene Außenseiterposition ab, prangerten Stereotype an und forderten die ihnen zustehende Anerkennung als Gleichberechtigte ein. Diese neue Sichtbarkeit wiederum verschärfe in anderen Teilen der Bevölkerung das Beharren auf die Norm. So schließt sich der Kreis: Je stärker und sichtbarer die Infragestellung, desto offensiver und artikulierter wiederum das Auftreten der Betroffenen dagegen, die sich Anerkennung und Rechte erkämpfen.

Seit 2006 definiert sich Deutschland offiziell als Einwanderungsland. Foroutan argumentiert, dass im Zuge der (migrantischen) Pluralisierung des Landes eine sich stetig verstärkende Konfliktdynamik entsteht. Für sie liegt hierin auch ein Grund für das in den letzten Jahren beobachtbare Erstarken rechtsextremer Kräfte und die Reaktivierung „angestaubten“ rassistischen Gedankenguts (ebd., S. 155).

„Je mehr Rechte, Positionen und Privilegien ausgehandelt und anerkannt werden, je offensiver der demokratische Grundsatz eingefordert wird und je sichtbarer migrantische Präsenzen in der Öffentlichkeit werden, desto stärker wird die Ablehnung der als migrantisch markierten Öffentlichkeit“ (ebd., S. 108f.).

Die von Foroutan beschriebene Konfliktdynamik ist nur vordergründig migrations- oder integrationsbezogen, denn sie betrifft nicht nur ‚Migrant\*innen‘, sondern die Gesellschaft als Ganze. Kämpfe um Anerkennung und Gleichberechtigung legten eine Schiefelage unserer Gesellschaft insgesamt offen, ein „normatives Paradox“ (ebd., S. 42ff.). Sie machten sichtbar: In unserer Gesellschaft ist Gleichheit ein wichtiges Gut und Versprechen, sie ist Teil des gesellschaftlichen Selbstverständnisses. Gleichzeitig jedoch werde sie einigen umfassend und systematisch verwehrt (ebd., S. 63). Der vom „normativen Paradox“ ausgehende „Integrationskonflikt“ ist dann auch deshalb kein ‚migrantischer‘, weil er

mobilisiert und in immer größeren Teilen der Gesellschaft geführt wird. Der von Mitgliedern migrantischer Communities offengelegte Widerspruch zwischen Gleichheitsversprechen und realer massiver Ungleichheit mobilisiere weitere Teile der Gesellschaft und führe zu gesellschaftlicher Polarisierung.

Der erlebte Widerspruch werde von einigen aufgelöst, indem er scheinbar rational hergeleitet und dadurch die Norm der Gleichheit abgesenkt wird. Die Betroffenen würden zum Beispiel als Fremde und als „anders“ dargestellt, als nicht zugehörig zum „nationalen Kollektiv“, sodass nicht die gleichen Normen auf sie zuträfen (ebd., S. 112). Andere hingegen schließen sich der Forderung an, dass Handeln und die Situation so geändert werden müssten, dass die Norm eingehalten werden kann (ebd., S. 173ff.). Missstände würden benannt und ihre Korrektur gefordert. Diese beiden Strategien stünden einander diametral gegenüber. Der „Integrationskonflikt“ bestehe dann nicht mehr entlang ethnischer Linien, sondern entlang der Frage nach Pluralität, mit neuen, überraschenden Allianzen (ebd., S. 211). Für Foroutan setzt sich die Konflikt-dynamik zwischen Abwehr und Kampf um Gleichberechtigung und Anerkennung von Personen mit Migrationshintergrund also gesamtgesellschaftlich fort, mehr noch: Sie heizt sich immer weiter an.

## **Integrationskonflikte als Chance**

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen erhalten Integrationskonflikte, die mit Blick auf Migration, Flucht und Einwanderung konstatiert werden, eine größere Tragweite. Haften ihnen in der öffentlichen Diskussion oft explizite oder implizite Vorstellungen von Homogenität und entsprechende Forderungen nach kultureller, sozialer und struktureller Angleichung an, in denen ‚Migrant\*innen‘ in der Bringschuld gegenüber der Mehrheitsgesellschaft seien sich anzugleichen, oder andersherum, die Mehrheitsgesellschaft in der Verantwortung, Migrant\*innen diese Angleichung zu ermöglichen (ebd., S. 40), schlägt Foroutan vor, sich an einem *postmigrantischen* Verständnis von Integration zu orientieren, „das sich aus den Teilssegmenten Anerkennung, Chancengerechtigkeit und Teilhabe zusammensetzt mit dem Ziel, Diskriminierung und gesellschaftliche Ungleichheit zu überwinden“ (ebd., S. 41). ‚Integrationskonflikte‘ sind dann Konflikte um den normativen Grundkonsens unserer Gesellschaft, die alle betreffen. Nicht mehr die Frage danach, was es braucht,

damit scheinbar Fremde sich angleichen, steht im Fokus, sondern die Fragen, ob und wie die Normen der Gerechtigkeit, Gleichheit und Teilhabe in einer sehr vielfältigen und immer diverseren Gesellschaft eingehalten werden und ob und wie gleichberechtigte Teilhabe allen ermöglicht wird.

Es wird schnell deutlich, dass nach dieser Definition Integrationskonflikte starke Überschneidungen mit anderen Konflikten unserer pluralen Gesellschaft aufweisen. Die Frage nach Gleichheit und Anerkennung wird nämlich zunehmend auch in anderen Bereichen gestellt: Geschlechtergerechtigkeit, Homo- und Transfeindlichkeit, soziale Ungleichheit, Behindertenfeindlichkeit, Generationenkonflikte (zum Beispiel anlässlich des Klimawandels), Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland – all dies sind Bereiche, in denen in ähnlicher Weise Auseinandersetzungen darüber im Gange sind, ob und wie das Selbstverständnis demokratischer Gleichheit und Teilhabe verwirklicht wird. Gleichwohl beobachtet Foroutan, dass in der öffentlichen Debatte „Migration sich regelrecht zum Chiffre für Pluralität herauskristallisiert“ (ebd., S 14). Die moderne Gesellschaft, in der Vielfalt (für manche glücklicher, für manche herausfordernder) Alltag geworden ist, ist nach Foroutan eine enorm spannungsgeladene. In diesem Kontext wirkt die Debatte um Migration und Integration als Stellvertreterin, als Konfliktfeld, an dem der grundsätzliche Konflikt um die wachsende Pluralität und den Wandel unserer Gesellschaft exemplarisch ausgetragen wird.

Hierin liegt zunächst eine Gefahr: Dass der Konflikt um Gleichheit, Gerechtigkeit und Teilhabe oft auf Migration fokussiert wird, könne dazu führen, dass andere Formen von Ungleichheit unsichtbar gemacht werden. Das könne unbewusst geschehen oder als Teil einer Strategie. Wenn beispielsweise immer wieder der Fokus darauf gerichtet werde, dass es muslimische Migrant\*innen seien, die gegen Gleichberechtigung der Geschlechter sind, könne die Tatsache, dass es in der Gesellschaft insgesamt strukturelle und tiefgreifende Hindernisse für Gleichberechtigung gibt, die mit Migration wenig zu tun haben, ausgeblendet werden. Das Problem werde umformuliert in ein Problem, dass nur besteht, solange die ‚Anderen‘ es verursachen. Ähnliches ließe sich zu Antisemitismus oder sozialer Ungleichheit sagen (vgl. ebd., S. 17).

Konflikte und Debatten um ‚Migration‘ könnten jedoch auch zur Chance werden, wenn sie als „Katalysator“ (ebd.) genutzt würden, um grundsätzliche Konflikte und Debatten um Gleichheit zu *öffnen*. Foroutan plädiert dafür, scheinbar migrationsbezogene Konflikte als Anlass zu

nutzen, um die dahinterstehenden Konflikte und Aushandlungen von Gleichheit, Anerkennung und Teilhabe sichtbar zu machen und zu thematisieren und so den Weg zu öffnen, um angemessene Antworten auf die eigentlichen Kernfragen moderner Gesellschaft zu finden (ebd., S. 19).

Die ausgeführten Thesen der Konflikthaftigkeit moderner, auch durch Einwanderung geprägter Gesellschaften sind letztlich ein Plädoyer für konstruktiven Streit als Modus der pluralen Gesellschaft. Mit den Autor\*innen lässt sich festhalten, dass die benannten Konflikte nichts Schlechtes sind, sondern ein Zeichen dafür, dass sich Menschen engagieren, Missstände benennen und Gleichheit und Teilhabe einfordern. Das ist wichtig, denn in einer Gesellschaft, die sich im Wandel befindet, die sich ausdifferenziert und vielfältiger wird, muss die Frage nach Gleichheit und Teilhabe immer wieder (neu) gestellt werden. Debatten und Konflikte um Migration und Integration sind nicht die einzigen Felder hierfür; wo sie aufkommen, können sie aber in diesem Sinne genutzt werden. Die Herausforderung, die sich stellt, ist dann entsprechend auch nicht, wie diese Konflikte umgangen oder vermieden werden können. El-Mafaalani konstatiert: „Offene Gesellschaften ermöglichen einen Diskurs – der dann aber auch geführt werden muss“ (ebd. 2018, S. 84). Für Akteure wie auch für Betroffene – mithin alle Mitglieder der Gesellschaft – ergibt sich daraus die Aufforderung zum Nachdenken darüber, nicht ob, sondern *wie* dieser Diskurs geführt werden soll, also wie diese Aushandlungen ablaufen. Er kann in Rückzug, Vereinfachung, Radikalisierung, Ausschlüssen bis hin zur Gewalt münden. Er kann aber auch konstruktiv verlaufen und die Entwicklung einer Gesellschaft positiv vorantreiben, in der fehlende Chancengleichheit, Teilhabe und Anerkennung täglich neu thematisiert werden, um realisiert werden zu können.

Methoden, Ansätze und Theorien der konstruktiven Konfliktbearbeitung setzen sich seit mehreren Jahrzehnten mit der Frage auseinander, wie solche konflikthaften Diskurse konstruktiv geführt und als Motor für positive gesellschaftliche Veränderung genutzt werden können. Sie können hier Impulsgeber sein. In notwendiger Ergänzung zu Ansätzen der politischen Bildung oder „Erziehung zur Pluralität“ (Foroutan 2019, S. 127) liegt im konstruktiven Umgang mit Konflikt auch ein Auftrag der Radikalisierungsprävention. Die Konfliktforschung kennt Polarisierung, Ausschluss, Schuldzuweisung und Abwertung als Hinweise auf Eskalation in nicht bearbeiteten Konflikten (vgl. z. B. Galtung 1998, S. 94ff.). Der im Sinne El-Mafaalanis ‚nicht geführte Diskurs‘ bereitet den Nährboden

für diejenigen Strategien, die Brüche im gesellschaftlichen Geschehen nutzen, um rechtsextreme Narrative des ‚Staatsversagens‘ oder auf gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit gründende Erklärungsmuster in den Mainstream der Gesellschaft zu tragen.<sup>3</sup>

## **Kommunale Konflikte als Integrationskonflikte: Einblick aus der Kommunalen Konfliktberatung**

Die von Foroutan und El-Mafaalani beschriebenen Integrationskonflikte sind nicht nur in medialen und politischen Auseinandersetzungen tagtäglich nachvollziehbar, sondern werden in unterschiedlichsten Orten und Situationen ganz konkret verhandelt. Das *Kompetenzzentrum Kommunale Konfliktberatung* hat sich in mehreren Projekten speziell Integrationskonflikten gewidmet – das heißt Konflikten in Städten und Gemeinden, die an Fragen von Migration und Integration festgemacht werden. Die in diesen Prozessen gemachten Beobachtungen sind anschlussfähig an Foroutans Analyse. Bei der Auseinandersetzung mit Konflikten auf der kommunalen Ebene wird deutlich, dass die zunehmende Heterogenität von Gesellschaft vor Ort in Städten und Gemeinden in Deutschland ein Konfliktfaktor ist. Werden „Integrationskonflikte“ thematisiert, geht es oft zunächst um Fragen von Zugehörigkeit und Anpassung. Mitunter ist zu beobachten, wie die erlebte Heterogenität ein althergebrachtes Gesellschaftsverständnis sowie Annahmen der Ähnlichkeit von Lebensformen und die Fiktion von Harmonie in Frage stellt (vgl. Berndt/Lustig 2016, S. 43f.). Schaut man genauer hin, werden dabei aber immer Fragen von Gleichheit, Anerkennung und Teilhabe mitverhandelt, die anlässlich von Migration thematisiert werden, aber darüber hinausweisen.

Ein Fallbeispiel: In der Kleinstadt A im ländlichen Nordosten Deutschlands war die Aufnahme von Geflüchteten 2015, auch durch die Anstrengungen vieler Ehrenamtlicher, gut bewältigt worden.<sup>4</sup> Familien konnten dezentral in freien Wohnungen untergebracht werden, einige haben sich

3 Es geht hier nicht darum, rechtsextrem handelnde und denkende Personen und Gruppen als Konfliktparteien gleich anderen einzuordnen. Dies würde zumindest ein grundsätzliches Interesse an einer gemeinsamen, weiterführenden Lösung voraussetzen. Es ist hingegen offensichtlich, dass Vordenker\*innen der neuen rechtsextremen Bewegungen entstehende Polarisierung nutzen, um Unterstützung für ihre Umsturz- und Machtstrategien zu gewinnen (vgl. z. B. Quent 2019; Salzborn 2020). In diesem Sinne ist hier die Rede von Konfliktbearbeitung als Radikalisierungsprävention.

4 Das Beispiel beruht auf realen Fällen, wurde aber verfremdet.



entschieden auch weiterhin in der Stadt zu bleiben. Fremdenfeindliche Mobilisierung gegen den Zuzug Geflüchteter war kaum zu erleben, viele Bewohner\*innen und auch Geflüchtete engagierten sich für die soziale Integration der Zugezogenen. Ab 2018 aber änderte sich die Situation: Aufgrund von Wohnungsmangel wurden neu ankommende Geflüchtete nun in einer Gemeinschaftsunterkunft etwas außerhalb der Stadt untergebracht. In der Unterkunft kam es zwischen den Bewohner\*innen zu Konflikten, die zunehmend in die Stadt hineinwirkten, insbesondere in die Gemeindeschule. Kinder aus der Gemeinde und der Unterkunft, aber auch deren Eltern und Lehrer\*innen, gerieten wiederholt aneinander. Zunehmend verbreiteten sich Gerüchte in der Stadt und Vorbehalte und Ablehnung gegenüber den Geflüchteten, aber auch denjenigen, die sich für sie einsetzten, nahmen zu. Bei den Ehrenamtlichen sowie den Verantwortlichen aus der Stadt wuchs die Sorge vor einer weiteren Eskalation. Die Flüchtlingshilfe-Initiative beobachtete eine zunehmende Polarisierung in der Stadt und sorgte sich darum, dass das Erreichte zunichtegemacht wird und die ‚Stimmung kippt‘. Sie plante Gesprächsrunden und Workshops mit Geflüchteten in der Unterkunft mit dem Ziel, mit ihnen Verhaltensregeln zu klären und so die Situation an der Schule zu deeskalieren.

Die Anfrage an das *Kompetenzzentrum Kommunale Konfliktberatung* erfolgte zu diesem Zeitpunkt. Das Beratungsmandat umfasste gemäß dem Ansatz der Kommunalen Konfliktberatung in einem ersten Schritt zahlreiche ausführliche Gespräche, um im Rahmen einer systemischen Analyse ein besseres Verständnis der Konfliktsituation zu erlangen. Diese zeigt ein deutlich komplexeres Bild und lenkt die Aufmerksamkeit weg von scheinbar eindeutigen Schuldzuschreibungen auf die dahinterliegenden Bedingungen und Konfliktgegenstände. Zunächst wurde deutlich, dass es zwischen Einwohner\*innen und Geflüchteten Berührungspunkte gab, die durch die spezifische Situation vor Ort noch verstärkt wurden: Die abgelegene Lage der Unterkunft schuf wenig Anlässe für Begegnung. Die Schule war der einzige Begegnungsort. Sie wurde damit zum Kristallisationsort verschiedener Sorgen und Bedürfnisse. In der Unterkunft entstanden Konflikte, weil zusätzlich zur Fluchtsituation Familienzusammenführungen durch eine Entscheidung des Landkreises erschwert waren und die Lebenssituation isoliert war, was eine enorme psychische Belastung für die Bewohner\*innen mit sich brachte. Die Belastungen wurden durch geflüchtete Eltern und Kinder in die Schule getragen. Auf

der anderen Seite befürchteten einige Eltern aus der eingesessenen Bevölkerung Nachteile für den Bildungserfolg und die Aufstiegschancen ihrer Kinder. Auch sie standen entsprechend unter Druck und gaben diesen an die Schule und andere Eltern weiter. Vor dem Hintergrund einer ohnehin schon knappen Personalsituation war die Möglichkeit des Schulpersonals, mit dieser Situation umzugehen, eingeschränkt.

Verschärfend kam hinzu, dass es in der Stadt selbst kaum hauptamtliche Sozial- oder Integrationsarbeit gab. Auch Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Landkreis, Stadt und Ehrenamtlichen waren unübersichtlich geregelt und weder klar noch eindeutig kommuniziert. In der Mehrheit der Stadtbevölkerung gab es kaum Informationen über die Situation der Gemeinschaftsunterkunft sowie über Entscheidungen und Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der Unterkunft, was das Entstehen von Gerüchten und die Aktivierung rassistischer Stereotype begünstigte.

Die Konfliktodynamik vor Ort lässt sich noch weiter kontextualisieren und damit erklären, warum sie zunehmend in die Stadt als Ganze hineinwirkte: Die politische Entscheidung für die Aufnahme von Geflüchteten wurde auf Bundesebene getroffen und auf Landes- und Landkreisebene konkretisiert und umgesetzt. Vor Ort warf sie konkrete Fragen auf und schaffte Herausforderungen, wie beispielsweise in Bezug auf Wohnraum, Sprachhindernisse, die Einbindung und Teilhabe von oft traumatisierten Kindern und Erwachsenen im kommunalen Leben der Kleinstadt, die Zusammenarbeit von Stadt und Landkreis sowie zwischen Ehrenamt und städtischer Verwaltung, einen erhöhten Kommunikationsbedarf mit Bürger\*innen u. v. m.

Auch unabhängig von der Ankunft Geflüchteter herrschten in der Stadt aber schon länger Sorgen um die wirtschaftliche Entwicklung und Zukunft. Diese resultierten aus Nachwendererfahrungen von Kontrollverlust, Wahrnehmungen von Abwertung und Abstiegsängsten, vollständiger Deindustrialisierung und massiver Abwanderung sowie zunehmender Strukturschwäche im ländlichen Raum. Sie mündeten im verbreiteten Eindruck, in Landes- und Bundespolitik keine Rolle mehr zu spielen („*Wir sind nur noch Wolfserwartungsland*“, so ein leitender Angestellter der Stadtverwaltung) und bewirkten Ohnmachts- und Unsicherheitsgefühle.

Zusätzlich dazu wurden in den Jahren zuvor zunehmend Land und Häuser von Einzelpersonen und Familien aus einem nahen großstädtischen Ballungsraum gekauft und z. T. dauerhaft bezogen. Während dieser

Zuzug von einigen Ortsansässigen begrüßt wurde, gab es bei anderen Vorbehalte, die ebenfalls das Narrativ von Marginalisierung, Ohnmacht und mangelnden Möglichkeiten der Mitbestimmung verstärkten. Der Konflikt um diesen Zuzug polarisierte die Gemeinde bis in die politischen Entscheidungsgremien hinein und lähmte ihre Arbeit, wenn z. B. Vorschläge und Initiativen der ‚Zugezogenen‘ blockiert wurden. Die Polarisierung der Stadt zwischen Zugezogenen und Alteingesessenen befeuerte dabei auch den Konflikt um Unterkunft und Schule. Auch in der Initiative für Geflüchtete waren mehrheitlich Zugezogene aktiv. Insgesamt verfestigte sich der schon zuvor bestehende Eindruck in Stadtpolitik und Verwaltung, aber auch bei Bewohner\*innen, dass sie (wieder) zu wenig Gestaltungsspielraum und zu geringen Einfluss auf die Situation und die Gestaltung ihres Zusammenlebens haben.

Die Auseinandersetzungen um Schule und Gemeinschaftsunterkunft erscheinen vor diesem Hintergrund eher als Beispiel oder Symptom: Historische und gegenwärtige Erfahrungen, aber auch Mängel und Bedarfe hinsichtlich Ressourcen, Strukturen und Kommunikation wurden nicht als Konfliktfaktoren ernst genommen und adressiert. Stattdessen wurden Schuldige für eine als belastend erlebte Situation gesucht (z. B. die Geflüchteten, die Regierung, die Flüchtlingsinitiative oder der Bürgermeister). Dabei wurden die Geflüchteten zum Konfliktgegenstand, aber selbst nicht als Akteure im städtischen Geschehen wahrgenommen. Ihre Bedürfnisse, die die auslösenden Ereignisse in der Schule mitprägten (z. B. nach körperlicher und psychischer Sicherheit, Selbstbestimmung und Teilhabe) wurden kaum gehört und entsprechend auch wenig adressiert.

Das hier nur knapp beschriebene Beispiel einer Kommune aus der Beratungsarbeit ist einerseits sehr spezifisch, in seiner Vielschichtigkeit jedoch auch verallgemeinerbar. Es kann um andere ergänzt werden. In der Großstadt B beispielsweise kam es in den letzten Jahren immer wieder zu teils gewaltsam ausgetragenen Nutzungskonflikten in Parks und auf öffentlichen Plätzen, die mit jungen Geflüchteten in Verbindung gebracht, von Rechtsextremen instrumentalisiert und von der Stadtpolitik mit Sicherheitsmaßnahmen wie Polizeikontrollen und Kameraüberwachung adressiert wurden. Auch hier zeigte eine systemische Analyse im Rahmen des Beratungsprozesses, wie stark die Dynamik des Konflikts der mangelnden Kommunikation mit Bürger\*innen und der fehlenden Abstimmung zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft geschuldet

ist und sich, mehr als aus ‚Heterogenität‘, aus Abstiegserfahrungen und einsetzenden Gentrifizierungs- sowie Verdrängungsprozessen einer sich rapide wandelnden ostdeutschen Großstadt speist. Ein drittes Beispiel ist die ebenfalls ländliche Kleinstadt C, in der zwar kaum Menschen mit internationaler Migrationsgeschichte wohnen. Im öffentlichen Narrativ wird aber im Zusammenhang mit einem neugestalteten Bahnhofsbereich in der Stadt das Thema Zuwanderung immer wieder unter den Stichworten (angeblich aus der nahen Großstadt anreisender) ‚Drogenhändler‘ und ‚Gewalt‘ ins Spiel gebracht. Es steht stellvertretend für den wahrgenommenen Kontrollverlust der städtischen Verwaltung in einer sich wandelnden Welt.

Diese Beispiele machen deutlich, dass und wie die von Foroutan beschriebenen komplexen Integrationskonflikte ganz konkret im Lokalen ausgetragen werden. Sie speisen sich nur auf den ersten Blick aus Fragen um Migration und beziehen ihre Dynamik aus anderen Quellen. Hier werden Konflikte um Teilhabe, Chancengleichheit und Anerkennung mitverhandelt, die bisher nicht oder nur unzureichend thematisiert wurden. Es geht um Fragen der gleichberechtigten Teilhabe von Geflüchteten am Leben der (kommunalen) Gesellschaft. Es geht auch um unbeantwortete Fragen der Gleichheit von Lebensverhältnissen im ländlichen Raum, um Befürchtungen zunehmenden sozialen und gesellschaftlichen Abstiegs und um mangelnde Möglichkeiten, Wandel mitgestalten zu können. Durch die Umstände der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten wurden bestehende Konflikte aktualisiert, haben sich noch einmal zugespitzt und werden hieran stellvertretend ausgefochten. Durch die Herausforderungen, die mit dem Jahr 2015 auf die Kommunen zugekommen sind, wird somit deutlich: Soll der ‚Diskurs geführt‘ und entstehende oder sich zuspitzende Differenzen und Konflikte konstruktiv bearbeitet werden, muss das auch, vielleicht gerade vor Ort passieren.

## **Integrationskonflikte bearbeiten: Chancen und Hindernisse**

Städte und Gemeinden sind als kleinste staatliche Einheiten und direkter Erfahrungsraum von Bürger\*innen Orte, in denen Wandel konkret erlebbar und Zusammenleben gestaltet wird. Als besondere Konfliktorte verfügen sie auch über Strukturen und Routinen, die die konstruktive Bearbeitung von Konflikten und dadurch gesellschaftliche Integration und Teilhabe ermöglichen. Sie verfügen über institutionalisierte

Mechanismen, die regelmäßig, explizit oder implizit Aufgaben der Konfliktbearbeitung im oben beschriebenen Sinne übernehmen: Stadt- und Gemeinderäte sind Formate des geregelten Streits und Interessenausgleichs, Beteiligungsverfahren zielen darauf ab, Bürger\*inneninteressen einzubeziehen, Beiräte machen die Stimmen von besonderen Interessengruppen hörbar, runde Tische und AGs dienen der frühzeitigen Abstimmung, Stadtteilmanagement vermittelt bei Konflikten im Quartier, Vereine fördern Meinungsbildung und vertreten Spezialinteressen u. v. m. Potenziale der Konfliktbearbeitung sind außerdem gemeinsame Ziele in der kommunalen Gesellschaft, verbindende Anlässe und historische Erfahrungen (vgl. Anderson 1999) sowie die persönliche Konfliktfähigkeit und Haltung von Entscheidungsträger\*innen in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Sie ermöglichen es, jenseits von Vereinfachungen und Schuldzuschreibungen Differenzen anzuerkennen und tragfähige Lösungen zu finden.

Die oben dargestellten Beispiele machen aber auch deutlich, dass die Fähigkeit von Kommunen, mit Konflikten umzugehen, mitunter an ihre Grenzen stößt (vgl. Berndt/Lustig 2016, S. 24ff.). Das wird insbesondere da offensichtlich, wo sie mit tiefgreifenden Veränderungen und radikal neuen Herausforderungen konfrontiert sind, auf die bestehende Zuständigkeiten, Erfahrungen und Handlungsroutrinen nicht oder nur unzureichend antworten. Die Schwierigkeit der Konfliktlösung wächst auch da, wo einschneidende, neue Situationen auf bestehende, mangelhaft bearbeitete Konfliktlagen treffen. Der kommunale Umgang mit der Ankunft von Geflüchteten 2015 ist ein Beispiel hierfür, denn er hat Leerstellen offengelegt oder geschaffen, die bis heute wirken. Diese Leerstellen zu erkennen und auszufüllen, ist unabdingbar, will man Integrationskonflikte im oben genannten Sinne konstruktiv und zukunftsweisend bearbeiten.

Am Beispiel der Stadt A hat sich gezeigt, dass eine fehlende Klarheit und bestehende Konflikte, auch bezüglich der Zuständigkeiten in der Integrationsarbeit, sowie fehlende Transparenz und Kommunikation unbearbeitete Konfliktstrukturen verstärken. Dass Ehrenamtliche dort eingesprungen sind, wo Integrationsaufgaben nicht bearbeitet wurden, schuf in einer ersten Phase Erleichterung. Übersehen wurde, dass sie professionelle Strukturen der Beratung, Sozialarbeit und Teilhabe für Menschen in einer enorm belastenden Lebenssituation schwer ersetzen können. Übersehen wurde auch, wie das Engagement in der Stadt insgesamt

wirkte, nämlich als ‚Ermächtigung‘ durch (zugezogene) Ehrenamtliche und in gewisser Weise sogar als Verstärker für eine wahrgenommene ‚Enteignung‘. Dies wiederum führte dazu, dass sich die Polarisierung in der Stadtgesellschaft weiter verschärfte, auch – aber nicht nur – gegenüber Geflüchteten. Sollen diese Dynamiken adressiert werden, setzt das voraus, dass die Komplexität des Konfliktgeschehens anerkannt wird, die unterschiedlichen Perspektiven der Beteiligten wahrgenommen und einbezogen und vor diesem Hintergrund lokal angepasste Handlungsweisen entwickelt werden.

Dies zu tun, ist voraussetzungsvoll, insbesondere in einem komplexen System wie einer Kommune. Es benötigt sowohl ein ebenen- und aktorsübergreifendes Bewusstsein für das Problem, als auch den Willen und die Ressourcen, es anzugehen. Ergebnisse der Friedens- und Konfliktforschung zeigen (z. B. Glasl 1998; Fisher 2011), dass ab einer frühen Stufe der Entwicklung eines Konflikts eine externe Unterstützung hilfreich sein kann, damit beteiligte Konfliktparteien aus ihrem eigenen Verfangensein in Konfliktodynamiken herausfinden können, ein gemeinsames Verständnis entwickeln und in die Lage versetzt werden, gemeinsam an tragfähigen Lösungen zu arbeiten. Die Intervention in einem frühen Stadium der Konfliktenstehung ist auch deutlich weniger aufwändig und kostenintensiv, da auf diesem Wege eine konstruktive Bearbeitung ermöglicht wird, bevor es zu einer Eskalation kommt. Kommunale Konfliktberatung ist ein Angebot, das in diese Richtung geht.

Kommunale Konfliktberatung als methodischer Praxisansatz begreift Situationen wie die geschilderte an der Schule in Stadt A als einen Ansatzpunkt, um das Konfliktgeschehen in einer Stadt oder Gemeinde insgesamt in den Blick zu nehmen und gemeinsam mit den Akteuren vor Ort ressourcenorientiert zu bearbeiten. Aufgabe der Konfliktberatung ist es, den benannten Konflikt jenseits von einfachen Erklärungen, Schuldzuschreibungen und Polarisierung konstruktiv zu nutzen und zusammen mit Betroffenen die dahinterliegenden Themen aktiv anzugehen. Die Berater\*innen begleiten Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft dabei, die komplexe Gemengelage zu verstehen und gemeinsam langfristig wirksame Lösungen und Handlungsoptionen zu entwickeln. Der Beratungsprozess ist durch die Kommune mandatiert und folgt drei Phasen: (1) Mit Methoden aus dem Instrumentarium der Konfliktanalyse (wie systemischen Analyseverfahren) wird eine Situations- und Konfliktanalyse angefertigt. (2) Auf deren Basis wird gemeinsam ein

Handlungskonzept entwickelt und diskutiert. (3) Die Umsetzung von Maßnahmen wird von den Berater\*innen weiter begleitet und, wo notwendig, durch das Hinzuziehen externer Fachberater\*innen unterstützt.<sup>5</sup>

Im Fall der Stadt A wurde das Beratungsmandat gemeinsam von Stadt, Flüchtlingshilfeinitiative und Schule erteilt. Um alle wichtigen Akteure vor Ort anzuhören und diese in den Bearbeitungsprozess einzubeziehen, wurden vom Beratungsteam zunächst ausführliche Gespräche geführt. Diese dienten dem Konfliktverstehen, boten für die Beteiligten aber auch Gelegenheit, ihre Sichtweise auf das Geschehen zu klären und sich mit ihren Anliegen gehört zu wissen. Die Ergebnisse dieser Gespräche wurden in eine systemische Situations- und Konfliktanalyse überführt, die bildlich das Konfliktgeschehen mit seinen zentralen Dynamiken zusammenfasst. Da diese Zusammenführung und Analyse mit dem ‚externen Blick‘ des Beratungsteams erfolgte, wurde den Beteiligten Gelegenheit gegeben, Sachverhalte zu klären oder zu ergänzen. Eine gemeinsame, unterschiedliche Perspektiven wertschätzende Sicht auf das Konfliktgeschehen, seine Dynamiken, Ursachen und Konsequenzen entstand. Sie bildete die Grundlage für gegenseitige Anerkennung, Perspektivwechsel, die Neujustierung von Haltungen, Entscheidungen und Handlungen und, wo notwendig, für neue Übereinkünfte und Mechanismen, die im Austausch (Workshops, Gesprächsrunden) mit Akteuren und Akteursgruppen entwickelt und von ihnen in die lokalen Strukturen eingebracht werden.

Kommunale Konfliktberatung kann ein unterstützender Ansatz sein, Integrationskonflikte vor Ort so zu bearbeiten, dass sie als Chance für die Schaffung inklusiver, gleichberechtigter Teilhabe und gemeinsamer Gestaltung von Zusammenleben in der kommunalen Gesellschaft genutzt werden. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass die Hürden, nach alternativen Methoden der Konfliktbearbeitung zu suchen, aber auch Konfliktberatung anzufordern, hoch sind. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Das Bild, dass Kommunalverwaltungen die Konflikte an der Basis selbst und ‚nebenbei‘ managen können müssen, ist weit in das Selbstverständnis von Amtsträger\*innen vorgedrungen. Sie erleben häufig schon das Gespräch über Konflikte als Eingeständnis eigener Unzulänglichkeit. Mit Blick auf die massiven gesellschaftlichen Transformationen, die auch in

5 Ausführlicher zum Ansatz der Kommunalen Konfliktberatung s. z. B. Berndt/Lustig 2014, 2016; Berndt/Dörner 2021.

Kommunen umgesetzt werden, wirft die implizite Erwartung an kommunale Entscheidungsträger\*innen, begleitende Konflikte ‚irgendwie‘ mit zu bearbeiten, Fragen auf. Im mangelnden (politischen) Bewusstsein dafür, dass Konfliktbearbeitung in Zeiten einschneidenden Wandels ein zentraler Aufgabenbereich kommunaler Selbstverwaltung ist, der entsprechender Ressourcen bedarf, liegt ein signifikantes Hindernis dafür, derzeit bestehende gesellschaftliche Konflikte zu adressieren, Eskalation und Radikalisierung entgegenzuwirken und sie stattdessen als Chance für die Weiterentwicklung eines pluralen und gleichberechtigten Zusammenlebens zu nutzen.

### **Fazit: Strukturen für Konfliktbearbeitung schaffen**

Die Migrationsfrage spitzt bereits bestehende und sich kontinuierlich weiter entwickelnde Konflikte um Anerkennung, gesellschaftliche Integration und Teilhabe zu. Mit Blick auf gesellschaftliche Polarisierung beziehungsweise auf migrationsbezogene Konflikte wird deutlich, dass Kommunen prädestinierte Orte sind, an denen sie ausgetragen werden und von denen ausgehend eine konstruktive Bearbeitung gesamtgesellschaftliche Wirkung entfalten kann. Voraussetzung dafür ist, dass sie bewusst und konstruktiv angegangen werden.

Was braucht es also? Es ist wichtig, dass Städte, Gemeinden und Landkreise in die Lage versetzt werden, Konflikte konstruktiv zu bearbeiten. Das heißt zunächst, dass die Betrachtung von Konflikten im kommunalen Raum nicht bei der Aufzählung von Straftaten und Gewaltdelikten stehen bleiben darf, wie es häufig geschieht. Ebenso sollte Konfliktbearbeitung sich nicht in kurzfristiger Deeskalation oder Beruhigung sowie sicherheitspolitischen Maßnahmen wie Polizeipräsenz oder Videoüberwachung öffentlicher Räume erschöpfen. Ein zentraler Schritt für den zukunftsfähigen Umgang mit Konflikten ist die Anerkennung, dass es sie gibt, dass sie vielschichtig sind, dass sie oft als Zeichen von Entwicklung und nicht von Scheitern gelesen werden können und, dass sie Chancen bieten, wenn alle Betroffenen in angemessener Form auch Beteiligte der Lösung sind. Es braucht mithin ein Verständnis von Konflikten, das sich am Stand der Friedens- und Konfliktforschung orientiert und das das in den vergangenen Jahrzehnten generierte Wissen um Konflikte in Kommunen und ihre Bearbeitung in die Strategieplanung einbezieht.



Vor Ort gilt es, bestehende Strukturen der Konfliktbearbeitung auf ihre Funktionalität hin zu untersuchen und – wo notwendig – zu stärken. Zusätzlich braucht es geteilte, kurz-, mittel- und langfristige Strategien, die auf einem komplexen Verständnis lokaler Konflikte und ihrer Dynamiken gründen und dabei helfen, die Wirkungen von Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen kommunalen Handelns abzuschätzen (Berndt/Lustig 2016, S. 31). Dazu bedarf es transparenter und zielgerechter Kommunikation sowie auch einer erhöhten Sensibilität für Marginalisierung und Teilhabebehindernisse.

Wichtig ist vor allem, dass der Beitrag, der in Kommunen zur Konfliktbearbeitung geleistet wird, gesamtgesellschaftlich anerkannt und zielgerichtet gestärkt wird. Es reicht nicht aus, auf politischer Ebene generisch über gesellschaftliche Konflikte zu sprechen und allgemeine Zielvorgaben – z. B. für Demokratieentwicklung, Integration, Engagement gegen Rechtsextremismus und Rassismus oder Klimaschutz – zu beschließen, wenn dabei die strukturellen Hindernisse und Herausforderungen, die sich vor Ort stellen, übersehen werden. In Städten und Gemeinden gehören die Aufgaben, die beispielsweise mit der Integration Zugezogener zusammenhängen, zu den Pflichtaufgaben. Das heißt durch Land und Bund werden in verhältnismäßig eng definiertem Rahmen Mittel für Sprachkurse, Integrationsberatung und ähnliches zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig ergeben sich, wie gezeigt, in der Kommune signifikante Herausforderungen, die die kommunale Gesellschaft als Ganze betreffen – ohne dass hierfür, gerade in einschneidenden Krisensituationen, angemessene Ressourcen und Knowhow bereitgestellt würden. Mehr noch: Die Bearbeitung von Konflikten, die Inanspruchnahme von Beratung und externer Expertise und die Umsetzung von Maßnahmen, die auf Konfliktodynamiken langfristig Wirkung entfalten, fallen überwiegend unter „freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben“, für die die Stadt oder Gemeinde eigene Gelder nach Ermessen zur Verfügung stellen *kann* – genauso wie für andere freiwillige Maßnahmen, wie etwa den Erhalt eines Schwimmbads. Maßnahmen, um den fluchtbedingten Wandel in der Kommune wirklich zu bewältigen, stehen damit in direkter Konkurrenz zu anderen lokalen Bedürfnissen. Es ist daher notwendig, dass Kommunalordnungen der Bundesländer Konfliktbearbeitung sowie die entsprechende Unterstützung dabei als verpflichtende kommunale Selbstverwaltungsaufgabe benennen, sodass dafür Mittel aus Bundes- und Länderhaushalten zur Verfügung gestellt werden. Wenn

gesellschaftlichem Zusammenhalt Priorität eingeräumt wird, scheinen diese Lehren zu den Mindestanforderungen zu gehören.

Die *COVID-19*-Pandemie hat gezeigt, dass es in Zukunft weitere Krisen geben wird. Ein Teil davon wird in einer globalisierten Welt auf externe Ereignisse zurückgehen, die in die kommunale Welt einbrechen, ohne hier an ihren Wurzeln beeinflusst werden zu können. Ein Teil wird auch durch Innovationen entstehen, die geplant und im Sinne des ‚größeren Ganzen‘ als notwendig erachtet werden, etwa im Zusammenhang mit Digitalisierung, Infrastruktur, erneuerbaren Energien etc. Auch Ereignisse im Kontext von Klimawandel und Klimawandelfolgen sowie Anpassungsmaßnahmen dafür könnten ähnliche Wirkungen entfalten. Auch diese werden wieder vor Ort an ungelöste Konflikte andocken und diese verschärfen oder in ihrer eigenen Eskalationswirkung verschärfen, wenn sie nicht konstruktiv angegangen werden. Konfliktbearbeitung wird in den kommenden Jahren Zukunftsaufgabe unserer Gesellschaft sein.

## Referenzen

- Anderson, Mary B (1999): *Do No Harm: How Aid can Support Peace or War*. Boulder
- Berndt, Hagen/Lustig, Sylvia (2014): *Kommunale Konfliktberatung. Konzeption zur Beratung von Kommunen im Wandel*. Köln
- Berndt, Hagen/Lustig, Sylvia (2016): *Kommunale Konfliktberatung – ein Beitrag zum Umgang mit Fragen des Zuzugs und der Integration*. In: Warndorf, Peter K. (Hrsg.): *Integration – zwischen Konflikt und Prävention*. Münster
- Berndt, Hagen/Dörner, Wolfgang (2021): *Kommunale Konfliktberatung. Wenn Konflikt sich nicht von selbst lösen lassen*. In: Arajärvi, Outi/Schweitzer, Christine (Hrsg.): *Konfliktbearbeitung in der Nachbarschaft*. Bonn, S. 83–100
- Berndt, Hagen/Gatzemeier, Ulrike (2018): *Konflikt als Motor für Bürgerbeteiligung*. In: *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 10/2018 vom 17.10.2018*
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2013): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn
- Bonacker, Thorsten (2008): *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien – Einleitung und Überblick*. In Bonacker, T. (Hrsg.). *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung*. 4. Auflage. Wiesbaden
- El-Mafaalani, Aladin (2018): *Das Integrationsparadox: Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*. Köln
- Foroutan, Naika (2019): *Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie*. Bielefeld
- Fisher, Ronald J. (2011): *Methods of Third-Party Intervention*. In: Austin, Beatrix/Fischer, Martina/Giessmann, Hans J. (Hrsg.): *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II*. Opladen
- Glasl, Friedrich (1998): *Selbsthilfe in Konflikten*. Stuttgart
- Quent, Matthias (2019): *Deutschland rechts außen. Wie die Rechten nach der Macht greifen und wie wir sie stoppen können*. Bonn
- Salzborn, Samuel (2020): *Rechtsextremismus. Erscheinungsformen und Erklärungsansätze*. Bonn