

Kommunales Konfliktmanagement – eine Antwort auf lokale Krisen?

Zusammenfassung

In Anbetracht aktueller Krisen und Konflikte wird eine proaktive Bearbeitung dieser in Kommunen dringlicher. In diesem Beitrag werden Erfahrungen aus neun nordrhein-westfälischen Kommunen, die ein internes Konfliktmanagementsystem (KMS) implementiert haben, analysiert, um Konflikte frühzeitig zu erkennen und professionell zu bearbeiten. Durch im Rahmen der Begleitevaluation durchgeführte qualitative Interviews mit zuvor qualifizierten Konfliktmanager:innen werden Potenziale durch und Hindernisse sowie Gelingensbedingungen für die Implementierung eines KMS identifiziert, und Hinweise herausgearbeitet, unter welchen Bedingungen dieses Antwort auf lokale Krisen sein kann. Die Ergebnisse deuten an, dass die Implementierung eines KMS die Konfliktbearbeitung (aus Sicht kommunaler Mitarbeitender) systematisiert und verbessert, dafür jedoch förderliche Bedingungen geschaffen werden müssen.

Schlüsselwörter

Kommunales Konfliktmanagement, Konfliktbearbeitung, Integration, Prävention, Konfliktkultur

In ihrem vielbeachteten Buch »Triggerpunkte« haben Mau, Lux und Westheuser eine ganze Reihe von Krisenthemen innerhalb von »Ungleichheitsarenen« (Mau, Lux, Westheuser 2023, S. 402) identifiziert, an denen sich gesellschaftliche Auseinandersetzungen entzünden können. »Empfundene Überfremdung«, »Political Correctness« oder das »Tempo der Transformation« gehören für sie dazu (Mau et al. 2023, S. 403). Ein – wenn auch nicht der einzige – Raum, in dem sich daran festgemachte Konflikte zeigen, ist die Kommune. Hier entzünden sich Konflikte an konkreten Herausforderungen ‚vor Ort‘, werden bisweilen auch hochskaliert zu den großen Krisenthemen in der Gesellschaft, und schlagen sich umgekehrt auch in globalen und nationalen Krisen nieder (Terlouw 2017). In Kommunen und Gemeinden zeigen sich vielfältige Konflikte. Darunter sind beispielsweise jene zwischen Einwohner:innen und dem Verwaltungsapparat zu nennen, bei denen z. B. zugewanderte Menschen bei behördlichen Vorgängen Diskriminierung erfahren. Auch Konflikte innerhalb der Verwaltung, z. B. wegen unterschiedlicher Logiken oder Arbeitsaufträge verschiedener Abteilungen, die nur schwer miteinander vereinbar sind, können den Arbeitsalltag belasten. Neben Personalnot setzt Mängelverwaltung kommunale Mitarbeitende unter Druck. Medial hochskaliert sind darüber hinaus u. a. Konflikte rund um sogenannte ‚Problemimmobilien‘, bei denen durch undurchsichtige Vermie-

tungsstrukturen und Verantwortlichkeiten die Lebensqualität für alle Anwohner:innen sinkt. Vermüllung und befürchteter Wertverlust der umliegenden Immobilien trifft auf menschenunwürdige Wohnverhältnisse, ungeklärte Bleibeperspektiven und hohe Mieter:innenfluktuation. Unstrittig ist, dass Konflikte in Kommunen zum Alltag dazugehören (El-Mafaalani 2020; Zick, Faller 2020). Dies trifft insbesondere auf eine ausdifferenzierte Gesellschaft zu, die auf kommunaler Ebene herausgefordert ist, den Einsatz knapper Gelder, öffentliche Orte und ihre Nutzung, Wohnraumbedarf, Schulen oder weitere Daseinsvorsorge wie Abwasser- und Müllbeseitigung zu managen.

Bei konstruktiver Bearbeitung können Konflikte mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, so die Annahme, Entwicklungspotenziale bergen, sind vielleicht sogar für produktive Transformation, d. h. nachhaltige Veränderungen in der Gesellschaft, nötig (Fücker, Gatze-meier 2024). Punktuelle, unsystematische Konfliktbearbeitung, das Ignorieren von Spannungen oder eine (vermeintliche) Top-Down-Lösung durch den Einsatz von Macht erschöpfen aus Sicht von Expert:innen (u. a. Zick, Faller 2020) sowie kommunaler Akteur:innen¹ häufig das Repertoire, diesen Herausforderun-

¹ Dies ist eine Erkenntnis aus der weiter unten vorgestellten Interviewstudie mit kommunalen Konfliktmanager:innen im Rahmen der Begleitevaluation des Projektes KoKo II.

gen zu begegnen. Letztere fühlen sich dementsprechend nicht hinreichend handlungsfähig.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie Kommunen mit Konflikten umgehen können, um Handlungssicherheit zu erzeugen und die konstruktiven Potenziale von Konflikten hervorzuholen.

Professionalisierte interne Konfliktbearbeitung

Die professionelle Herangehensweise zur Bearbeitung auftretender Konflikte gewinnt zunehmend an Bedeutung (Barth, Mayr 2017). Das gilt insbesondere im lokalen Raum. Kommunen entscheiden sich vermehrt dafür, bei der Bearbeitung von Konflikten eine proaktive Rolle einzunehmen und präventiv zu agieren. Akteur:innen aus Verwaltung sowie freie Träger professionalisieren sich, um nicht von vermeintlich plötzlich auftauchenden Konflikten zwischen Einwohner:innen einer Kommune oder auch Einwohner:innen und Politik oder Verwaltung überrascht zu werden. Kommunen agieren hier in doppelter Funktion: Als Verantwortliche der Konfliktbearbeitung, wenn sie dies als ihren kommunalen Auftrag verstehen und als mögliche Konfliktbeteiligte (Bogumil, Holtkamp 2013; Holtkamp, Garske 2023).

Es gibt mittlerweile eine Vielzahl von Ansätzen, Formaten und Methoden, die kommunale Akteur:innen und/oder die Zivilbevölkerung in konkreten Konfliktfällen bei der Lösungsfindung begleiten, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern (Beispiel u. a. in Fücker, Gatzemeier, Schatzschneider, Küpper 2024).

Zum Beispiel setzen Kommunen auf die *interne Professionalisierung*, im Sinne einer Fortbildung bereits beschäftigter Mitarbeitender. Hier ist der Ansatz, das Wissen und die Kompetenzen zur Konfliktbearbeitung dauerhaft in die Verwaltung einzubringen, und zwar sowohl in Form individueller Professionalisierung

als auch mit Blick auf die Institution entsprechend der Organisationsentwicklung.

Ausgehend von Ansätzen der Wirtschaftsmediation und des Systemdesigns aus der Organisationsberatung und -entwicklung wurde das Vorgehen eines internen Konfliktmanagementsystems (KMS) entworfen, das bislang vor allem in Unternehmen im (Non)Profit-Bereich umgesetzt wird. Diese müssen mit den oft von Konflikten begleiteten Herausforderungen von Transformation umgehen. Der Aufbau eines internen KMS verankert das systematische Vorgehen zur Konfliktbearbeitung in der Organisation, ermöglicht also auch präventives Handeln und schafft, wenn möglich, eine konstruktivere Konfliktkultur (Lachmair 2017).

Mittlerweile wird dieses Vorgehen auch auf Kommunen übertragen. So haben Faller und Faller (2020) ein Konzept zum *internen kommunalen Konfliktmanagement* entwickelt, bei welchem anstelle einer konkreten Problemlösung, die Konfliktakteur:innen bei der eigenverantwortlichen Entwicklung von Lösungen unterstützt werden. Ziel ist hier, auf die jeweiligen Bedingungen vor Ort passende »Strukturen und Abläufe zu entwickeln, damit Konflikte frühzeitig erkannt und möglichst schnell und niedrigschwellig bearbeitet werden« (Faller, Faller 2020). Durch u. a. die kontinuierliche Analyse von lokalen Spannungsfeldern und aufsuchende Arbeit erhält das KMS einen präventiven Charakter. Es werden hierfür bereits bestehende kommunale Strukturen genutzt (z. B. regelmäßige Austauschrunden von Quartiersmanager:innen oder informelle Kontakte zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten) und für die Bearbeitung von Konflikten systematisch gestärkt. Intern bedeutet in diesem Zusammenhang, dass bestehende (interne) Mitarbeitende der Kommunalverwaltung für die Konfliktbearbeitung geschult werden und diese for-

cieren (Faller, Faller 2020; Augustin, Nowak, Schatzschneider 2024).²

Ausgehend von der Annahme, dass Konflikte dauerhafter Bestandteil des Zusammenlebens sind, liegt ein Vorteil des internen Konfliktmanagements darin, Organisationen als solche zu befähigen, mit Konflikten umzugehen, anstatt für jeden Konflikt Unterstützung von außen zu rufen. In der Professionalisierung interner Mitarbeitender liegt sowohl Potenzial zum Empowerment für eine eigenständige Konfliktbearbeitung als auch für eine nachhaltige Strukturerwicklung in der kommunalen Verwaltung. Kritisch lässt sich jedoch hinterfragen, inwiefern ein Ansatz, der ursprünglich aus der Organisationsentwicklung stammt, tatsächlich auf kommunale Strukturen übertragbar ist, sich also eine Kommune gleichsam einem Unternehmen »managen« lässt, wenn gleich der Aufbau einer Kommune beispielsweise durch seine administrativen Strukturen nicht dem eines Unternehmens entspricht. Kritisch reflektiert werden muss auch, inwiefern kommunale Mitarbeiter:innen tatsächlich geeignet sind, die Konfliktbearbeitung in ihrer eigenen Kommune zu begleiten, etwa Allparteilichkeit als Grundsatz gewährleisten können, wenn sie ggf. selbst Teil des Konflikts sind. Hier kann es mitunter zu Rollenkonflikten kommen, wenn Kommunen oder Mitarbeitende in Konflikte involviert sind.

Im Rahmen des Projekts »Kommunales Konfliktmanagement fördern – Kommunen für Integration stärken« (KoKo II) (2021–2024), haben sich neun nordrhein-westfälische Kommunen (kreisfreie Städte und Gemeinden in Landkreisen) für die Entwicklung eines KMS im Sinne der internen Konfliktbearbeitung entsprechend der oben skizzierten Vor-

² Neben dem Konzept von Faller und Faller (2020), das der internen Konfliktbearbeitung zuzuordnen ist, gibt es Weitere. Exemplarisch ist das Projekt »Kommunales Konfliktmanagement« der Stiftung SPI zu nennen.

gehensweise nach Faller und Faller entschieden. Vorgeschaltet für die Teilnahme am Projekt war ein Motivations schreiben, unterzeichnet von den Bürgermeister:innen und eine kurze Skizze der Konfliktlage aus Sicht der Kommune. Ziel war es, die Kommunen krisenfester und konflikttauglicher aufzustellen (Faller, Faller 2020), in diesem Fall insbesondere für Konflikte rund um Integration und Migration bzw. solche, die daran festgemacht werden. Jeweils zwei kommunale Mitarbeiter:innen, mindestens eine:r davon aus den Kommunalen Integrationszentren und i. d. R. einer weiteren Verwaltungseinheit wie dem Jugend- oder Ordnungsamt, wurden zu Kommunalen Konfliktmanager:innen (KM) qualifiziert. Diese haben einem groben Schema folgend und durch externe Berater:innen begleitet, ein KMS für ihre Kommune entworfen und sollten dies implementieren. Eine ausführliche Skizze des Projekts und weiterführende Erkenntnisse finden sich auf der Homepage des Projekts (<https://kokoz.de/>).

Die erstmalige Erprobung des KMS-Konzepts im kommunalen Kontext im gleichnamigen Vorgänger-Projekt (2017–2020) wurde evaluiert. Im Zuge dessen wurden neben positiven Entwicklungen Herausforderungen des Aufbaus und der nachhaltigen Verankerung eines KMS in den Kommunen erkennbar. Nachfolgend soll daher folgenden Forschungsfragen nachgegangen werden: Inwiefern und unter welchen Bedingungen kann ein KMS auf lokale Krisen reagieren? Lassen sich – und wenn ja, wie – durch die Implementierung eines KMS lokale Konflikte konstruktiv bearbeiten und welche Veränderungen bzw. Entwicklungspotenziale lassen sich daraus beobachten?

Methodisches Vorgehen

Für die Annäherung an die Forschungsfragen haben die Forscherinnen im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Projekts KoKo II die KM aus den

teilnehmenden Kommunen im Dialogformat mit Hilfe teilstandardisierter Leitfadeninterviews befragt (Döring 2023, S. 356). Inhaltlich wurden drei Themenbereiche reflektiert:

- (1) der Umgang mit Konflikten vor dem Projekt KoKo II sowie der Anlass zur Teilnahme an dem Projekt,
- (2) Erwartungen, Entwicklungen und Erkenntnisse während des Implementierungsprozesses eines KMS sowie
- (3) Herausforderungen und Erfordernisse für die zukünftige kommunale Konfliktbearbeitung einschließlich einer kritischen Reflexion des jeweils aufgebauten KMS.

Für die eingangs skizzierten Forschungsfragen sind vor allem die Themenbereiche zwei und drei relevant. Die Interviews wurden im Zeitraum Mai bis September 2024 per Videoanruf geführt und dauerten im Durchschnitt ca. 90 Minuten. Bei der Dokumentation der Interviews wurde anstelle einer Audioaufnahme und anschließender Transkription ein Verlaufs- und Ergebnisprotokoll durch eine zweite Person angefertigt, die neben der Interviewerin an den Videointerviews teilnahm, um die Daten schnellstmöglich zur Auswertung verfügbar zu machen. Durch kommunikative Validierungsschleifen zwischen der Interviewerin und der Protokollantin wurden die Kernaussagen interpersonell überprüft und ggf. angepasst (Vogel, Funck 2018, S. 4 u. 23).

Aufgrund des Erkenntnisinteresses und des vorliegenden Datenmaterials haben sich die Forscherinnen für die Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2022) als Auswertungsmethode entschieden. Dadurch können in großen Textmengen interpretativ »latente Sinngehalte« erfasst, »tieferliegende [...] Sinngehalte des Textes« (Mayring, Fenzl 2019, S. 634) analysiert und somit zusammenfassend reflexiv betrachtet und dargestellt werden. Es wurde die induktive Kategorienbildung als Unterform der Zusammenfassung (Mayring 2022, S. 85) gewählt, um eine gegenstandsbezogene Analyse zu ermöglichen.

Im Anschluss an die Kodierung des gesamten Interviewmaterials wurde im Zweier-Team eine theoriegeleitete thematische Clusterung bzw. die Bildung von Haupt- und Unterkategorien innerhalb der Themengebiete vorgenommen (Mayring 2022, S. 86 u. 89). Das daraus entstandene Kodesystem bildet die Grundlage für die nachfolgenden Ergebnisbeschreibungen.

Veränderungen und förderliche sowie hemmende Bedingungen für die KMS-Implementierung

Nachfolgend werden zunächst die Veränderungen dargestellt, welche die KM in den Kommunen durch die KMS-Implementierung beobachteten und anschließend die aus ihrer Sicht abgeleiteten förderlichen sowie hemmenden Bedingungen für und während einer KMS-Implementierung. Hierzu werden die Antworten der KM auf folgende Fragen herangezogen: »Inwieweit hat sich etwas seit der Implementierung [des KMS in Ihrer Kommune] verändert?«, »Was ist besonders hilfreich für ein funktionierendes KMS?« sowie »Was sind hinderliche Faktoren für ein KMS?«. Relevante Hinweise für das vorliegende Forschungsinteresse konnten außerdem u. a. aus den Empfehlungen der KM an andere Kommunen gewonnen werden: »Wenn eine Kommune ein KMS entwickeln möchte, welche Tipps würden Sie dieser geben? Was hätten Sie gerne früher gewusst? Wo liegen vielleicht auch große Herausforderungen, die Sie so vorher nicht eingeschätzt hätten?«.

Veränderungen durch die KMS-Implementierung in den teilnehmenden Kommunen

Alle Interviewteilnehmenden deuten an, dass sich durch die Implementierung eines KMS ein *tieferes Verständnis* für

kommunales Konfliktmanagement gebildet hat. Dieses betrifft nicht nur die KM als Individuen sowie die Verwaltung als Organisation, sondern auch die Kommune insgesamt.³ Darüber hinaus wurde die *Sensibilität für Konflikte* gestärkt und die *Aufgaben sowie Zuständigkeiten der Konfliktbearbeitung* genauer umrissen. Diese klare Zuständigkeit zeigt sich, indem Einwohner:innen der Kommune zum einen mehr Klarheit haben, an welche Stelle sie sich mit konfliktären Anliegen

» gegenseitig informieren über die Entwicklungen, sich vorwarnen und klarer ist, welcher Konflikt in welche Zuständigkeit gehört«. Dies hat offenbar zur Entwicklung einer grundsätzlich veränderten, *freundlicheren Konfliktkultur* geführt, Konflikte erscheinen durch eine systematische Analyse und Zerlegung eher bearbeitbar zu werden.

Aus den Antworten der KM lässt sich zudem ableiten, dass sich das *neu erlangte Wissen*, erworben durch die Teil-

Förderliche Bedingungen für die KMS-Implementierung

Die KM schildern in den Interviews sehr ausführlich, welche Bedingungen eine erfolgreiche Implementierung ermöglichen, jedoch auch ver- oder behindern. Die förderlichen Bedingungen lassen sich zeitlich betrachtet in Voraussetzungen unterscheiden, die vor dem eigentlichen Implementierungsprozess geschaffen werden und solche, die während des Prozesses gegeben sein müssen.

Grundsätzlich betonen alle KM, die Implementierung des jeweiligen KMS hat in den Kommunen die skizzierten Entwicklungen angestoßen, der Prozess konnte jedoch zum Ende des dreijährigen KoKo II Projektes in keiner Kommune vollkommen abgeschlossen werden. Dies unterstreicht die *Prozesshaftigkeit und Zeitintensität*, den eine Implementierung erfordert. Die KM bekräftigen einstimmig, ein angestrebtes KMS bedeutet eine von innen angetriebene weitreichende Organisationsentwicklung. Dass diese in Kommunen ihre Zeit braucht, hat sich bereits im Vorgängerprojekt KoKo I angedeutet und wird anekdotenhaft auch im Zuge anderer Veränderungsprozesse in Kommunen von den KM berichtet.

Vor Aufnahme des Prozesses

Damit sich der Prozess der Implementierung eines KMS erfolgreich entwickeln kann, nennen die KM einige grundlegende verwaltungsinterne Bedingungen, die zuvor geschaffen werden sollten. Die Verwaltungsspitze muss sich darüber klar und einig sein, dass auf die Organisation Veränderungen zukommen. Im Rahmen des Prozesses werden Wünsche aber auch Probleme innerhalb der Verwaltung aufgedeckt und behandelt.

► *Positive Haltung gegenüber dem KMS* in der Kommune. Diese zeichnet sich durch Mut und Offenheit gegenüber Veränderungen sowie einer *Fehler-*

 Alle Interviewteilnehmenden deuten an, dass sich durch die Implementierung eines KMS ein tieferes Verständnis für kommunales Konfliktmanagement gebildet hat.

genden können, zum anderen ist die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungseinheiten sowie mit externen Akteur:innen (Personen und Einrichtungen) durch transparente Regelungen entlastet und die Kommunikation in der Kommune insgesamt durch einen erfassbaren Informationsfluss auf verschiedenen Ebenen erleichtert. Dazu teilt ein Interviewpartner mit »auch wenn immer mal was passiert, wird nicht kopflos gehandelt, sondern es gibt Leute mit Ideen«. Eine andere befragte Person stellt heraus »dass auch bei Bürger:innen eine Gewissheit da ist, dass es eine Idee gibt und sich jemand kümmert«. Eine andere Person hebt als entlastend hervor, sie fühlt sich nicht mehr als »Einzelkämpfer:in«, indem sich die KM im Team

nahme an der Fortbildung, sowohl zu *Konfliktbearbeitung und Organisationsentwicklung* als auch zu einer *veränderten (systemischen) Haltung* auf weitere Verwaltungsorganisationen und Personen (z. B. Leitungskräfte) übertragen hat. Eine Interviewpartnerin schildert dazu, dass die »Laune der Kolleg:innen anderer Ämter und die Vorgehensweisen im Umgang mit anderen [...] sich verändert« hat. Indem die vorhandenen Ressourcen innerhalb der Kommune sichtbarer wurden, sich weitere Schlüsselakteur:innen stärker vernetzt haben und sprechfähiger zu Konflikten sind, ist die *Grundstimmung insgesamt positiver* geworden. Unabhängig von der Konfliktbearbeitung haben sich nach Auskunft der Befragten die Arbeitsabläufe verändert, so wurden die Bearbeitungsprozesse effizienter und es haben sich übergreifende Arbeitskreise etabliert. Der Blick für die *Einbeziehung relevanter Akteur:innen* hat sich bei den KM geschrägt, die nun präventiv weniger Konfliktescalationen erwarten.

³ Während der Ausbildung und Implementierung im Projekt KoKo II wurde klar, dass es bei einigen Leitungsebenen der Kommunen ein Miss- oder Unverständnis über die Zielsetzung des Projektes gab. Anstelle einer umfassenden Organisationsentwicklung erwarteten einige, dass es allein um die Entwicklung individueller Kompetenzen der KM gehe, die dann allein anfallende Konflikte lösen. Veränderungen wurden dennoch in allen Kommunen beobachtet.

- kultur, die einen Status des ‚Ausprobieren-Dürfens‘ erlaubt, aus.
- **Analyse der vorhandenen lokalen Strukturen und Programme** (z. B. das Kommunale Integrationsmanagement). Wird das KMS an Bestehendes an- und eingebunden, können dauerhafte Strukturen aufgebaut und Parallelstrukturen vermieden werden.
 - **KMS Entwicklung und Etablierung passend für die Bedingungen vor Ort.** Leuchttürme oder Best Practices anderer Kommunen können Anregung bieten, aber nicht unangepasst für die eigene Kommune adaptiert werden, da sich auch die Konfliktfelder und Erwartungen an das KMS stark unterscheiden können.
 - **Zeitliche und finanzielle Ressourcen.** Insbesondere die Frei- bzw. Anstellung von KM ist unabdinglich, um die Implementierung zu begleiten und die geschaffenen Vernetzungen und Herangehensweisen bei der Konfliktbearbeitung aufrecht zu erhalten.
 - **Verbindlicher Auftrag.** Die dafür zuständigen KM brauchen einen klaren Auftrag aus der Verwaltungsleitung mit Aufgaben und Zuständigkeiten.
 - **Unterstützung durch die oberste, dezentrale übergeordnete Verwaltungsebene.** Die KMS-Implementierung braucht die erkennbare Überzeugung und aktive Unterstützung von Entscheidungsträger:innen in der Verwaltung, wie z. B. Bürgermeister:innen. Allein können die KM dies nicht schaffen.
 - **Möglichst hohe Ansiedlung des KMS in der Verwaltungshierarchie.** Diese braucht es, damit die KM möglichst selbstständig handlungsfähig sind. Dies verkürzt die Kommunikationswege durch die Instanzen und gewährleistet besondere Befugnisse, wie die Möglichkeit zur Einberufung des Verwaltungsvorstandes. Darüber hinaus signalisiert eine hohe Ansiedlung die Wichtigkeit des Themas Konfliktbearbeitung.

- **Kollaborative KMS-Entwicklung im Tandem**, idealerweise zusammengesetzt aus unterschiedlichen Verwaltungsorganisationen. Durch die Verzahnung von Organisationseinheiten werden automatisch Kommunikationswege gestärkt und der Einfluss auf die internen organisationalen Entwicklungen ausgeweitet.
- **Sorgfältige Auswahl der Personen für die Rolle der KM.** Für die komplexen Anforderungen und Aufgaben braucht es neben fach- und konfliktspezifischem Wissen, eine Vielzahl persönlicher und sozialer Kompetenzen. Empathie, Durchhaltevermögen, Frustrationstoleranz, Selbstreflex-

Mitarbeitender, die bereits ein KMS installiert haben, sowie die Ideen der Akteur:innen, die das KMS später mittragen sollen.

- **Begleitung durch externe Coaches und/oder Ansprechpartner:innen und operative Koordination**, wie diese das Projekt KoKo II bereitgestellt haben, sind hilfreich für die Steuerung und schaffen Verbindlichkeit.
- **Zusammenarbeit mit Kooperations- und Netzwerkpartner:innen** bei der aktiven Gestaltung des KMS. Für ein allumfängliches nachhaltiges System ist die Einbindung zentraler Netzwerkpartner:innen innerhalb der eigenen Kommune wichtig; so werden ver-

Die Verwaltungsspitze muss sich darüber klar sein, dass durch den Prozess der Implementierung eines KMS auf die Organisation Veränderungen zukommen.



ionsfähigkeit und die Bereitschaft zur Weiterentwicklung sind aus Sicht der befragten KM besonders bedeutsam. Darüber hinaus braucht es eine ausgeprägte Kommunikationskompetenz. Kommunales lokales Wissen wie den Einblick in interne Strukturen, lokale Spannungsfelder und Kommunikationswege sowie ein tragfähiges Netzwerk sind förderlich.

Während des Prozesses

Neben diesen verwaltungsinternen Bedingungen, die vor Beginn des Prozesses geschaffen werden sollten, nennen die KM förderliche Faktoren und Bedingungen, die sich auf die konkreten Implementierungs- und Aufrechterhaltungsprozesse beziehen.

- **Input von außen und Wissenstransfer** für die Erstellung des systematischen Vorgehens. Besonders hilfreich sind hier aus Sicht der Befragten das *Erfahrungswissen anderer kommunaler*

schiedene Bedarfe gehört, wodurch – wie im Fall von KoKo II – das Integrationsklima verbessert werden kann. Diese Zusammenarbeit kann organisiert werden über eine *Initiierung und Steuerung multiprofessioneller Zusammenkünfte in regelmäßigen Treffen* (z. B. über runde Tische, Arbeitskreise bzw. Regiegruppen). Dies ermöglicht es, Informationen über kurze Wege auszutauschen und drängende Entscheidungen zu treffen; je nach Anlass können spezifische Akteur:innen mit der jeweiligen Entscheidungsbefugnis einberufen werden. Diese sind Verwaltungsgänge und -abteilungen, z. B. Ämter (Schulamt, Ordnungsamt, Jugendamt), Fachbereiche (öffentliche Sicherheit, Integration), das kommunale Integrationszentrum und die Gleichstellung, Amts- und Mandatsträger:innen (v. a. der/die Oberbürgermeister:in), Ortsvorstehende und Integrationsbeauftragte, Akteur:

innen der Daseinsvorsorge (Polizei, Abfall- und Straßenbetriebe, Wohnungsbaugenossenschaften), Fachleute (in diesem Fall zum Thema Migration), Wohlfahrtsverbände, Glaubensorganisationen, Menschen an der Basis (z. B. mobile und offene Beratungsstellen, Jugendarbeitsanbietende), Schiedsleute und Einwohner:innen der Kommune aus unterschiedlichen Milieus (z. B. erreichbar über Migrant:innenorganisationen).

- ▶ **Transparenz und Bewerbung.** Die Entwicklungen und Ergebnisse des KMS seitens der Verwaltung transparent in die Kommune zu spiegeln, informiert Einwohner:innen über die kommunalen Entwicklungen und die Möglichkeit, sich im Konfliktfall an das KMS zu wenden. Leuchtturmbeispiele erfolgreich bearbeiteter Konflikte helfen, das Vertrauen aller in die gemeinsame Bearbeitung zu stärken.

Hemmende Bedingungen für die KMS-Implementierung

In den Interviews nennen die KM mehrere *hinderliche Bedingungen*, die den Implementierungsprozess erschweren. Diese beziehen sich alle auf verwaltungsinterne Prozesse.

- ▶ *„Träigkeit“ innerhalb der Verwaltung* in Form von langen, zeitintensiven Dienstwegen, administrativen Verpflichtungen und *Parallelstrukturen zu anderen Programmen* führen zu Verwirrung, Ressourcenschwund und Koordinationsverlusten aufgrund überschneidender Zuständigkeiten.
- ▶ *Verwaltungsinterne Konflikte und Versäulung von Strukturen*, die im Sinne sektoraler, d. h. jeweils eng definierter, Zuständigkeiten in Verwaltungsabteilungen die effektive und fachübergreifende Zusammenarbeit behindern.
- ▶ *Fehlendes Vertrauen* in das KMS oder die Verwaltung als Konfliktbearbeitungsinstanz sowie *abweichende Er-*

wartungen an dessen Möglichkeiten und Aufgaben zwischen KM und Verwaltungsspitze.

Inwiefern und unter welchen Bedingungen kann ein KMS Antwort auf lokale Krisen sein?

Im Anschluss an die Ergebnisdarstellung werden die zentralen Befunde abschließend an die Forschungsfragen rückgekoppelt. Dazu werden zunächst die hemmenden sowie förderlichen Bedingungen reflektiert und anschließend erörtert, inwiefern die von den interviewten KM geschilderten Veränderungen als Antwort auf lokale Krisen gelten können.

Welche Bedingungen fördern, welche hemmen die Implementierung eines KMS?

Aus den Interviews lassen sich eine ganze Reihe hemmender und förderlicher Bedingungen extrahieren, unter denen sich ein KMS erfolgreich implementieren lässt und anschließend zur Handlungsfähigkeit der KM führen kann. Anders als etwa punktuelle Beteiligungsverfahren bei strittigen Planungsvorhaben oder Mediationsprozessen rund um konkrete Entscheidungen in lokalen Konflikten, kann ein KMS unter spezifischen Bedingungen fester Bestandteil kommunaler Konfliktbearbeitung oder sogar Daseinsvorsorge sein, indem es nachhaltig und projektunabhängig verankert und aufrechterhalten bzw. genutzt wird. Dafür braucht es jedoch Klarheit und Transparenz über Ziel, Inhalt und Umfang des KMS. Dessen potenziellen Mehrwert zu verdeutlichen, kann die Akzeptanz in der Kommune stärken. Das beinhaltet Antworten auf Fragen zu geben, was mit dem KMS intendiert ist, welche Ausstattung, Befugnisse und Ressourcen es dafür

braucht und wo die Grenzen liegen. Hierzu berichten die KM immer wieder von Missverständnissen innerhalb der Verwaltung. Ein systemisches Konzept, das keine fertigen Lösungen anbietet, sondern innerorganisationale Veränderungen unterstützt, ist nicht immer leicht zu beschreiben, seine Prozesshaftigkeit, vielleicht auch sein Wert, vorerst schwer zu vermitteln. Die mit der Umsetzung betrauten KM stehen vor einer ambivalenten Herausforderung, für die sie sich ihrer (vorab gut abgestimmten) Rolle und ihres Aufgabenspektrums bewusst sein müssen, um »Haltung [...] in Systeme transportieren zu können«, so eine der Interviewpartnerinnen. Einerseits sollen die KM für das KMS werben und Akteur:innen einladen, sich dem häufig negativ konnotierten Thema ‚Konflikte‘ anzunähern und im Idealfall erste Erfolge aus der Praxis vorstellen. Andererseits sollen sie ein Bewusstsein dafür schaffen, dass Konflikte dauerhafter Bestandteil kommunalen Zusammenlebens und keine schnellen Lösungen vor Ort zu erwarten sind. Durch die Etablierung des KMS besteht zudem die Gefahr, das Thema Konflikte nicht als Querschnittsthema wahrzunehmen, sondern vielmehr mit dem KMS eine Stelle geschaffen wird, an welche die Auseinandersetzung mit Konflikten ausgelagert werden kann. Das Spektrum der vielfältigen Bedingungen zeigt, dass die Implementierung eines KMS ein ressourcenintensives Vorhaben ist, welches positive Entwicklungen auslösen kann, dafür jedoch gut geplant, vorbereitet und umgesetzt werden will.

Kommunales Konfliktmanagement als Antwort auf lokale Krisen?

Schlussfolgernd wird mit der Implementierung eines KMS auf eine systematische(re) und professionalisierte Konfliktbearbeitung abgezielt, damit sich aus Konflikten Potenziale entwickeln, die das Zusammenleben aller in den

Kommunen verbessern. Tatsächlich verzeichnen die Mitarbeitenden, die das KMS aufgebaut haben, positive Entwicklungen in Bezug auf die konkrete Konfliktbearbeitung in ihren Kommunen. Die Einwohner:innen wissen anteilig besser, wohin sie sich mit Konfliktangelegenheiten wenden können, die Mitarbeitenden in verschiedenen Verwaltungseinheiten sind sich untereinander bekannter und wissen, wen sie für die Konfliktbearbeitung ansprechen oder wie sie im Konfliktfall verfahren müssen. Das Wissen über und die Sensibilität gegenüber Konflikten hat sich nicht nur bei den KM gesteigert, sondern nach ihrer Einschätzung auch in der Organisation. So hat sich die Haltung, dass Konflikte normal sind und mithilfe systematischer klarer Regeln bearbeitbar werden, auch bei anderen Mitarbeitenden entwickelt. Kompetenzzuwachs, eine optimierte Vernetzung untereinander und eine erste Haltungsänderung in Bezug auf Konflikte lassen sich daher vorsichtig interpretieren als Antwort, kommenden Krisen gefestigter begegnen zu können.

Neben diesen konkret auf Konfliktbearbeitung bezogenen Verbesserungen hat der Implementierungsprozess offenkundig weitere positive Entwicklungen bedingt, wie effizientere Arbeitsabläufe durch kürzere Kommunikationswege (z. B. in den etablierten Arbeitskreisen) bzw. wichtige Vernetzung innerhalb der Verwaltung und der Kommune. Durch diese klareren Zuständigkeiten hat sich nach Einschätzung der KM die Grundstimmung in den Verwaltungen verbessert. Insgesamt scheint die Konfliktbearbeitung besser und systematischer zu verlaufen und die Absicht, das Vorgehen gemäß der entwickelten Konfliktbearbeitungsabläufe umzusetzen, ist gestiegen. Die KM fühlen sich besser darauf vorbereitet, Konflikte in einem niedrig eskalierten Stadium zu erkennen und diese zu bearbeiten, indem sie sich nicht nur auf schon eskalierte Konflikte konzentrieren, sondern immer wieder Spannungsfelder

und Stimmungsbilder in der Kommune ausloten und frühzeitig thematisieren. Dadurch scheinen sie also präventiv agieren zu können. Insgesamt sprechen die dargestellten eingetretenen Veränderungen für einen gelungenen Transfer der Grundidee in die Kommunen sowie die Nachhaltigkeit der angestoßenen Veränderungen, indem relevante Akteur:innen einbezogen wurden und ebenfalls vom erworbenen Wissen der KM profitieren.

oder außergewöhnlicher Krisenereignisse vor Ort entgegenwirken. An die Stelle des zunächst Ignorierens und dann womöglich »Überrannt-Werdens« rückt mithilfe des vorab überlegten Ablaufplans eines KMS eine entschleunigte, systematische Herangehensweise. Diese eröffnet Handlungsoptionen und ermöglicht im besten Fall, Konflikte präventiv in einem frühen Stadium anzugehen. Dieses subjektive Gelingen der Krisen-

An die Stelle des zunächst Ignorierens und dann womöglich »Überrannt-Werdens« rückt mithilfe des vorab überlegten Ablaufplans eines KMS eine entschleunigte, systematische Herangehensweise.



Potenzielle des KMS – Fazit, kritische Einordnung und Ausblick

Auch wenn Mau et al. (2023) Zuversicht vermitteln, die Gesellschaft sei weniger gespalten als medial vermittelt, wird es immer Konflikte im Zusammenleben geben. Es wird darum gerungen, wie laut im Sommer gefeiert oder ob im Park auf der Wiese mit der Großfamilie gebrillt werden darf, wo und ob überhaupt eine Flüchtlingsunterkunft oder ein Windrad gebaut werden soll und wer Zugang zu knappen Ressourcen bekommt. Diese Auseinandersetzungen bedürfen der Bearbeitung, um nicht zu schaden, sondern Entwicklung produktiv voranzubringen.

(Subjektives) Potenzial zur lokalen Krisenbewältigung

Ein achtsam implementiertes KMS kann – dies legen die Antworten der interviewten KM nahe – Handlungsfähigkeit befördern und dem Gefühl der Ohnmacht im Angesicht eskalierender Konflikte

und Konfliktbewältigung ist zwar hochgradig voraussetzungsvoll, sollte jedoch in Zeiten omnipräzenter Unsicherheitsgefühle nicht unterschätzt werden.

Option auf eine reflexive Konfliktanalyse

Ob die hier untersuchte Herangehensweise an Konflikte im kommunalen Raum eine Antwort auf lokale Krisen sein kann, hängt auch damit zusammen, durch wen Konflikte als solche markiert werden (können) und inwiefern eine Resonanz erfolgt. Der Mängelmelder der Stadt bietet beispielsweise einen Ausschnitt, jedoch kein umfassendes Bild der lokalen Bevölkerungsgruppen oder der Konfliktlage vor Ort. Der Weg der Implementierung eines KMS bietet kommunalen Akteur:innen die Chance kritisch zu reflektieren, welche Konflikte bestehen, wie sie damit in Kontakt kommen und wem sie dabei vordringlich zuhören (und wem bislang nicht).

Bedeutsamkeit des politischen Willens für erfolgreiche Implementierung

Ob die durchaus ressourcenintensive Investition in ein kommunales KMS, das zudem als mehrjähriger Aufbau- und Veränderungsprozess zu verstehen ist, möglich und lohnenswert ist, ist nicht einfach zu entscheiden. Das Vorhaben ist komplex und Veränderungen brauchen Zeit. Gibt es jedoch den lokalpolitischen Willen und eine Steuerung mit Frustrationstoleranz und Gelassenheit, kann der Prozess zu einem anderen Umgang mit Konflikten seitens der Kommunalverwaltung führen und – so die vorsichtige Prognose – langfristig auch spürbare Veränderungen für die lokale Bevölkerung erzielen.

Ausblick – Ausstehende Multiperspektivität und Analyse der Nachhaltigkeit

Die in diesem Beitrag vorgestellten Beobachtungen beruhen auf den Schilderungen der zuvor qualifizierten KM, beschränken sich also auf deren Perspektive. Sie zeigen demnach nur einen sehr selektiven Ausschnitt auf das Geschehen, zudem sind die KM selbst als Person mit ihren Kompetenzen und in ihrer Rolle als Angestellte der Stadt stark und gewissermaßen auch parteiisch involviert. Kurz: Es ist weder für sie persönlich noch für die Kommune als Organisation angenehm ggf. feststellen zu müssen, dass der ganze Aufwand wenig gebracht hat – umso bemerkenswerter ihre durchaus auch kritischen Einschätzungen des Aufbauprozesses und des KMS als solches. Zudem sind sie zwar durch den Analyseprozess, Austausch und die Zusammenarbeit nah an den Einwohner:innen und auch zivilgesellschaftlichen Akteur:innen dran, können aber schlechterdings nur bedingt einschätzen, inwiefern die Veränderungen

bezüglich des Umgangs mit lokalen Krisen nach der Implementierung des KMS, die sie selbst wahrnehmen, auch andere so sehen. Gerade weil die Kommune bei diesem Ansatz auf interne Mitarbeiter:innen zurückgreift, besteht die Gefahr, das KMS zu nutzen, um eine *in ihrem Sinne* schnelle und oberflächliche Befriedung herzustellen, anstatt eine tiefergehende Analyse und multiperspektivische Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Konfliktfeld zu befördern.

Daher wäre in einem nächsten Schritt zu untersuchen, wie andere Verwaltungseinheiten, zivilgesellschaftliche Akteur:innen und unterschiedliche soziale Gruppen in der Bevölkerung auf die veränderte Konfliktbearbeitung blicken. Interessant wäre es auch anhand von objektiven Faktoren, die zunächst bestimmt werden müssten, zu prüfen, ob die beobachteten Verbesserungen bestätigt werden können. Darüber hinaus bedarf es einer längsschnittlich angelegten Evaluation, um die beobachteten Veränderungen auf ihre Dauerhaftigkeit zu untersuchen. Dabei könnte u. a. der Frage nachgegangen werden, ob die oben genannten Veränderungen und positiven Entwicklungen z. B. nur während der Laufzeit des Projekts KoKo II mit seiner engen Begleitung der KM aufgetreten sind oder ob dauerhafte Strukturen in den Kommunen angelegt werden konnten, die nachhaltig zur Verbesserung des Umgangs mit Krisen beitragen.

Politische und gesellschaftliche Kontextualisierung

Es stellt sich auch die Frage, welchen Einfluss gesellschaftliche Entwicklungen (etwa die Zunahme rechter Einstellungen und der Zuspruch zu (rechts-)populistischer Kultur) auf den Umgang mit Konflikten in und durch Kommunen sowie weitere Akteur:innen im lokalen Raum haben. Wie wirkt sich dies auf die Legitimierung der Konfliktbearbeitung und

deren Ausgestaltung mit dem eher weichen Ziel »Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts« aus?

Die Autorinnen halten die Auseinandersetzung mit und Beforschung von Konfliktbearbeitung und ihrem Potenzial als Antwort auf lokale Krisen jetzt und in Zukunft für ein zentrales Thema. Der professionalisierte und systematische Umgang mit lokalen Konflikten birgt, so die Überzeugung der Verfasserinnen, große Potenziale für das gesellschaftliche Zusammenleben und gegen Un- und Missverständnisse.

Das Projekt KoKo II wurde von der Stiftung Mercator und dem Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert und durch das Institut SO.CON Social Concepts der Hochschule Niederrhein in Hauptverantwortung geleitet. Wir danken den Fördermittelgebern und der wissenschaftlichen Hilfskraft Jana Mehler für ihre Arbeit bei der Interviewführung und -auswertung.

Municipal Conflict Management – A Response to Local Crises?

Abstract In the face of current crises and conflicts, the proactive handling of these in municipalities is becoming more and more urgent. In this article, experiences from nine municipalities in North Rhine-Westphalia that have implemented an internal conflict management system (CMS) are analyzed in order to identify conflicts at an early stage and deal with them professionally. Qualitative interviews with previously qualified conflict managers conducted as part of the accompanying evaluation identify potentials, obstacles and conditions for the successful implementation of a CMS and provide indications of the conditions under which this can be a response to local crises. The results suggest that the implementation of a CMS systematizes and improves conflict management

(from the perspective of municipal employees), but that conducive conditions must be created for this.

Keywords municipal conflict management, conflict resolution, cultural integration, prevention, conflict culture

Literatur

Augustin, H., Nowak, A. C., Schatzschneider, J. (2024). »Ich setze ‚die andere Brille‘ bei Konflikten jetzt öfter auf«: Der Ansatz des Kommunalen Konfliktmanagements. Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit (9, 2), S. 108–125.

Barth, N., Mayr, K. (2017). Der Mediator als Übersetzer? Mediation als eine gesellschaftliche Strategie der Differenzbearbeitung. In Kriegel-Schmidt, K. (Hrsg.). Mediation als Wissenschaftszweig: Im Spannungsfeld von Fachexpertise und Interdisziplinarität, Wiesbaden: Springer, S. 161–170.

Bogumil, J., Holtkamp, L. (2013). Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine praxisorientierte Einführung. Schriftenreihe Bundeszentrale für Politische Bildung: Bd. 1329.

- Döring, N. (2023). Datenerhebung. In Döring, N. (Hrsg.). Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, 6. Aufl. Berlin: Springer, S. 321–570.
- El-Mafaalani, A. (2020). Das Integrationsparadox: Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt, 2. Aufl. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Faller, D., Faller, K. (2020). Aufbau eines »Kommunalen Konfliktmanagements Teilhabe und Integration«. In Land Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). Ein Handbuch für die Praxis: Kommunales Konfliktmanagement fördern. Teilhabe und Integration konstruktiv gestalten, S. 36–116.
- Fücker, S., Gatzemeier, U. (2024). Gesellschaftlicher Zusammenhalt im Spiegel kommunaler Konfliktbearbeitung. Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit (9, 2), S. 95–107.
- Fücker, S., Gatzemeier, U., Schatzschneider, J., Küpper, B. (2024). Zeitschrift für Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit. Kommunale Konfliktbearbeitung. Schwerpunkttheft 2, Frankfurt a.M.: Wochenschau.
- Holtkamp, L., Garske, B. G. (2023). Kommunalpolitik in Deutschland: Mehr Konflikt als Harmonie?! Politisches Lernen (41, 3/4), S. 2–6.
- Lachmair, S. (2017). Konfliktmanagement in Organisationen. In Gütter, W. H. (Hrsg.). Austrian Management Review, 1. Aufl. Mering: Rainer Hampp, S. 81–89.
- Mau, S., Lux, T., Westheuer, L. (2023). Triggerpunkte: Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft. Berlin: Suhrkamp.
- Mayring, P. (2022). Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, 13. Aufl. Weinheim: Julius Beltz.
- Mayring, P., Fenzl, T. (2019). Qualitative Inhaltsanalyse. In Baur, N., Blasius, J. (Hrsg.). Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 2. Aufl. Wiesbaden: Springer, S. 633–648.
- Terlouw, K. (2017). Local Identities and Politics: Negotiating the Old and the New. London: Routledge.
- Vogel, D., Funck, B. J. (2018). Immer nur die zweitbeste Lösung? Protokolle als Dokumentationsmethode für qualitative Interviews. Forum: Qualitative Sozialforschung (19, 1).
- Zick, A., Faller, K. (2020). Konflikte um Migration und Integration: Thesen für ein Konfliktmanagement zur Stärkung integrativer Kommunen. In Land Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). Ein Handbuch für die Praxis: Kommunales Konfliktmanagement fördern. Teilhabe und Integration konstruktiv gestalten, S. 12–16.

Die Autorinnen



Christine Manthei, M.A.

Hochschule Niederrhein
Fachbereich Sozialwesen
SO.CON Social Concepts, Institut für
Forschung und Entwicklung in der
Sozialen Arbeit
Reinarzstraße 49
47805 Krefeld
christine.manthei@hs-niederrhein.de

Empirische Bildungsforscherin,
Sozialarbeiterin, Kindheitspädagogin,
wissenschaftliche Mitarbeiterin am
Institut SO.CON der Hochschule
Niederrhein, forscht zu den Themen
Akzeptanz, Kommunales Konfliktma-
nagement und Gesundheitsförderung
langzeitarbeitsloser Menschen.



Julia Schatzschneider, M.A.

Hochschule Niederrhein
Fachbereich Sozialwesen
SO.CON Social Concepts, Institut für
Forschung und Entwicklung in der
Sozialen Arbeit
Reinarzstraße 49
47805 Krefeld
julia.schatzschneider@hs-niederrhein.de

Projektleiterin des Projekts »Kommunales Konfliktmanagement fördern – Kommunen für Integration stärken (KoKo II)«, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut SO.CON der Hochschule Niederrhein und Mediatorin, arbeitet zu den Themen kommunale Konflikte, Partizipation und Zusammenleben im Quartier.



Prof. Dr. Beate Küpper

Hochschule Niederrhein
Fachbereich Sozialwesen
SO.CON Social Concepts, Institut für
Forschung und Entwicklung in der
Sozialen Arbeit
Reinarzstraße 49
47805 Krefeld
beate.kuepper@hs-niederrhein.de

Professorin für Soziale Arbeit in
Gruppen und Konfliktsituationen,
Sozialpsychologin, externes Mitglied
im Direktorium der Konfliktakademie
ConflictA an der Universität Bielefeld,
arbeitet zu Diversität, Rechtspopulismus
und Rechtsextremismus sowie
lokalen Konflikten und ihrer Bearbei-
tung.