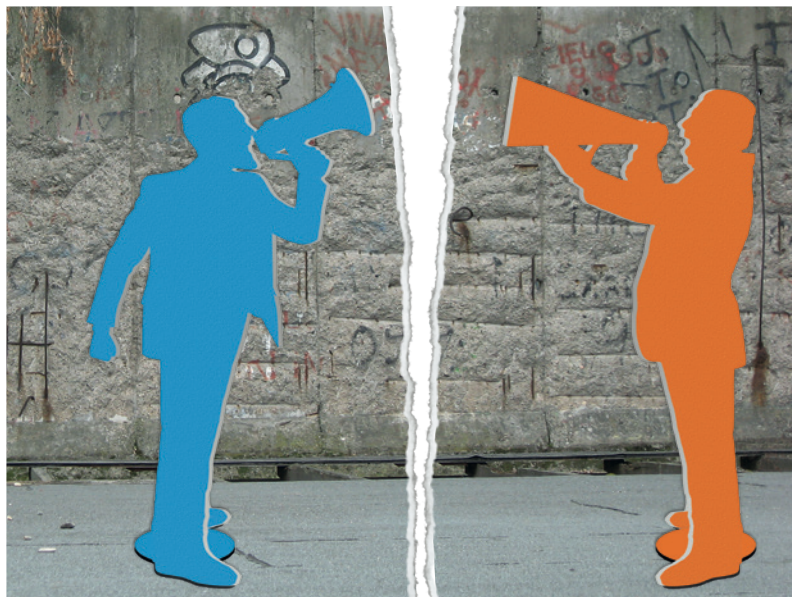


Strategien der Entpolarisierung in Kommunen

Kurt Faller, Dorothea Faller, Winfried Kneip



ZUM BILD:

Bei zunehmender Polarisierung sinkt die Bereitschaft der Beteiligten, sich an demokratische Regeln der Auseinandersetzung zu halten und gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Es gibt aber Strategien, diesem Prozess entgegenzuwirken.

Grafik: Alexander Atanassow

Der gesellschaftliche Zusammenhalt steht in Zeiten von Polykrisen und Umbrüchen auf dem Prüfstand. Wie stabil und gefestigt unsere Demokratie tatsächlich ist, wird vor allem in den Kommunen deutlich. Letztlich müssen dort die großen Themen der Zeit bewältigt werden. Entscheidender Faktor beim Umgang mit Krisen und Konflikten vor Ort ist die Entwicklung einer konstruktiven Streitkultur.

Aufgrund der aktuellen Dramatik etwa hinsichtlich des Klimawandels und der Erfolge autoritär-populistischer Gruppen ist es neben der Bearbeitung von Konflikten notwendig, „vor die Lage zu kommen“ und präventive Strukturen und Abläufe zu entwickeln, um als Kommune konfliktfähiger, konfliktfester und krisenresilienter zu werden.

Dies wurde in dem landesweiten Pilotprojekt „Kommunales Konfliktmanagement fördern. Teilhabe und Integration konstruktiv gestalten“ in Nordrhein-Westfalen von 2017 bis 2024 erprobt – als Initiative des NRW-Ministeriums für Kinder, Familien, Flüchtlinge und Integration, gefördert durch die Stiftung Mercator. Insgesamt waren 21 Kommunen und Kreise in NRW beteiligt. Wissenschaftlich begleitet wurde das Projekt von der Ruhr-Universität Bochum und der Hochschule Niederrhein. Die Autoren haben es entwickelt und konzipiert, Trainings durchgeführt und die Kommunen beim Aufbau der internen Konfliktmanagementsysteme begleitet.

Nach Ende des Pilotprojekts wurde die Initiative CommunAid gegründet und das weiterentwickelte Konzept im Auftrag der ConflictA am IKG der Universität Bielefeld in den Städten Bielefeld und Saalfeld umgesetzt.

1. Orientierung an den Zielen der Kommune

Beeindruckend war, wie vielfältig und engagiert sich die an dem Pilotprojekt beteiligten Fachkräfte in ihrer Arbeit bereits mit Konflikten auseinandersetzen. Aus den Erfahrungen des Pilotprojekts entstand ein neues Konzept zur Unterstützung kommunaler Verantwortlicher und zur Reflexion ihrer Arbeit.

2. Kommunale Konflikte

Zentrale Anforderung an ein kommunales Konfliktmanagement ist, Konflikte möglichst frühzeitig zu erkennen, zu erfassen und in ihrer Wirkung im kommunalen Kontext einzuordnen. Konflikte im Zusammenleben und besonders in Veränderungs- und Transformationsprozessen sind völlig normal.

Im sozialen System einer Kommune gibt es drei Konfliktebenen, die in jedem Einzelkonflikt zu beachten sind:

1. personenbezogene Konflikte
 - persönliche Auseinandersetzungen und Differenzen im Wahrnehmen, Denken und Fühlen
2. organisationsbezogene Konflikte
 - Konflikte um Strukturen, Abläufe, Widersprüche in Kommunikation und Arbeitsprozessen
3. gesellschafts- und öffentlichkeitsbezogene Konflikte
 - übergeordnete politische oder kulturelle Gruppenprozesse

Die Komplexität kommunaler Konflikte zeigte sich an einem Konflikt in einem Stadtteil im Umfeld einer Moschee, die mit aktiver Unterstützung der Kommune am Rande eines Wohngebietes errichtet worden war. Auch die anderen Kirchen, Parteien und der Bürgerverein unterstützten diesen Prozess. Nicht abschließend geklärt war, für wie vie-

le Gläubige die Moschee zugelassen werden kann. Es gab eine vorläufige Zulassung für 250 Personen. Zu den Freitagsgebeten kamen aber 400 bis 500 Personen, viele von auswärts, sodass Straßen im Wohngebiet zugeparkt wurden. Nach vereinzelt Auseinandersetzungen mit Bewohner:innen gründete sich eine Bürgerinitiative, die öffentlich gegen die Moschee protestierte. Der Konflikt verschärfte sich, es gab heftige gegenseitige Beschuldigungen, und rechtsorientierte Gruppen aus der nahen Großstadt veranstalteten Demonstrationen. Aus der öffentlichen Debatte um das Parkproblem entstand eine Grundsatzdiskussion um Islam und Integration.

Polarisierung entsteht aus dem normalen politischen Diskurs, wenn es zu einem Thema gegensätzliche Positionen gibt.

3. Polarisierung als Prozess

Über Polarisierung – als Aufspaltung in gegensätzliche Lager – wird viel gesprochen. Im Zentrum steht zumeist die Frage, wie stark die Polarisierung der Gesellschaft ist und welche Bereiche sie umfasst. Unser Ansatz sieht Polarisierung vor allem als Prozess. In Anlehnung an die Eskalationsskala von Fritz Glasl haben wir ein Modell entwickelt, um Polarisierung in ihrer Entwicklung einzuschätzen, emotionale „Triggerpunkte“ (Steffen Mau u. a.) zu erkennen sowie „Polarisierungsunternehmer“ und deren Methoden zu identifizieren. Das Modell umfasst drei Ebenen und neun Stufen. Dabei ist es wichtig, nicht nur auf die extremen Formen zu schauen, sondern auch kleine Aktionen zu beachten, die der Beginn eines Polarisierungsprozesses sein können.

Wir unterscheiden drei Ebenen:

1. themenbezogene, punktuelle Polarisierung
 - unterschiedliche Positionen zu einem konkreten Thema
 - Diskussionen drehen sich noch um Lösungen in der Sache
2. affektive, gruppenbezogene Polarisierung
 - der Streit um ein konkretes Problem wird von ideologischen Positionen und grundsätzlicher Gegnerschaft von Gruppen überlagert
3. totalitäre, enthemmte Polarisierung
 - Dominanz gegen die andere Gruppe steht im Vordergrund
 - Bereitschaft, Gewalt als Mittel einzusetzen

Polarisierung entsteht aus dem normalen politischen Diskurs, wenn es zu einem Thema gegensätzliche Positionen gibt. Wenn Diskussionen sich verschärfen und eine Partei aus Auseinandersetzungen aussteigt, weitet sich die Kontroverse in

die kommunale Öffentlichkeit aus. In dieser Phase geht es den Beteiligten noch um die Sache; die Bereitschaft, sich an festgelegte Verfahren und demokratische Spielregeln zu halten und nach einer Lösung zu suchen, ist nach wie vor vorhanden.

Diese Bereitschaft nimmt mit zunehmender Polarisierung immer mehr ab und geht auf die Ebene der affektiven und gruppenbezogenen Polarisierung über. Dieser Übergang entwickelt sich nicht aus den Bedingungen des lokalen Konflikts, vielmehr wird die weitere Verschärfung bewusst und gezielt herbeigeführt. Es ist die Stunde der „Polarisierungsunternehmer“, wie Steffen Mau die entsprechenden Akteur:innen aus der autoritär-populistischen Szene nennt. Diese Gruppen haben in den vergangenen zehn Jahren unter anderem über die Themen Migration, Corona, Erneuerbare Energien oder Wokeness etliche Triggerpunkte identifiziert, um Auseinandersetzungen vor Ort zu emotionalisieren, Verantwortliche zu delegitimieren und demokratische Verfahren infrage zu stellen.

Es entsteht eine „affektive Wand“, die sachliche und lösungsorientierte Diskussionen zunehmend erschwert.

Solche Aktivitäten drängen pragmatische und integrative Aspekte aus der Diskussion, fördern eine einseitige Emotionalisierung und begünstigen das Übergewicht ideologisch geprägter Standpunkte. Es entsteht eine „affektive Wand“, die sachliche und lösungsorientierte Diskussionen zunehmend erschwert.

4. Strategien der Entpolarisierung

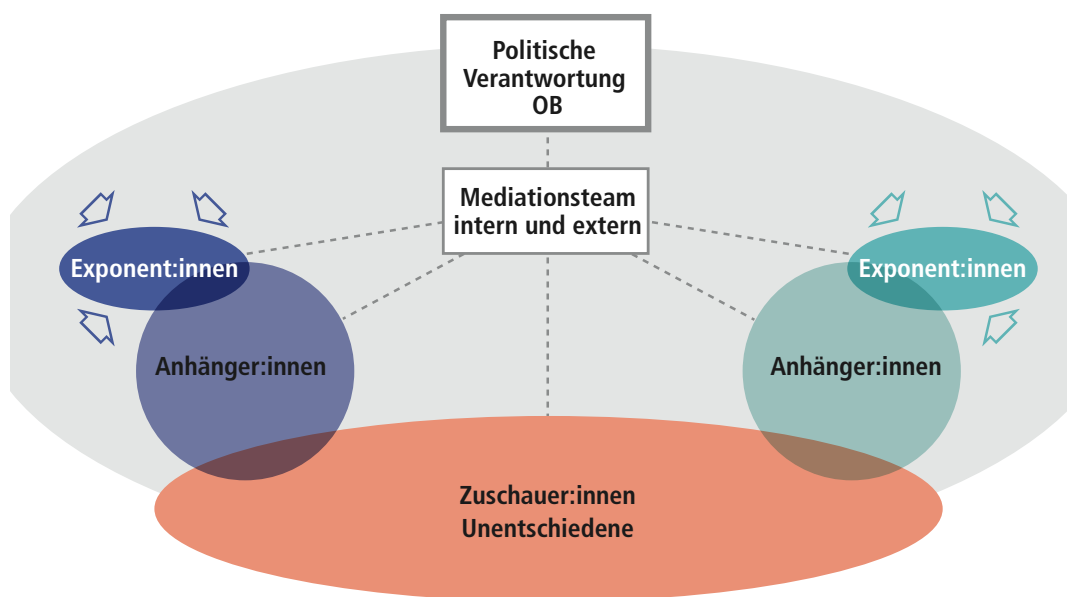
Der Prozess der Polarisierung schadet nicht nur den direkt betroffenen Konfliktparteien, sondern zersetzt auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort. Er hat die Tendenz, das Zusammenleben in der Kommune durch eine Ausweitung der Konfliktthemen und soziale Ansteckung mehr und mehr zu beeinträchtigen. Dieser Prozess kann gestoppt und der Zusammenhalt durch Maßnahmen zur Entpolarisierung wieder gestärkt werden.

Bei Polarisierung sehen wir drei unterschiedliche Gruppen:

1. öffentlich agierende Exponent:innen („Pusher“) der gegensätzlichen Positionen
2. Anhänger:innen dieser Exponent:innen. Diese Anhänger:innen sind keine homogene Gruppe, sondern in unterschiedlichem Maße engagiert.

ZUM SCHEMA:

Als Mediationsteam gilt es, nicht nur die Konfliktparteien selbst in den Blick zu nehmen, sondern auch diejenigen, die sich nicht eindeutig positionieren. Vorlage: Kurt Faller/ Bearbeitung: Alexander Atanassow



Je weiter der Prozess der Polarisierung fort-schreitet, desto mehr wachsen diese Gruppen zusammen.

3. eine große Zahl an Bürger:innen, die die Auseinandersetzung von außen betrachten und sich nicht deutlich positionieren. Je intensiver die Polarisierung, desto stärker wird der Druck, Position zu beziehen. Diese Gruppe bildet meist die große Mehrheit im Stadtteil und hat ein hohes Interesse an einem friedlichen Zusammenleben. Gleichzeitig besteht die Sorge, in die Auseinandersetzung hineingezogen und selbst Ziel von Angriffen zu werden.

Die Verantwortung für die Steuerung [...] liegt bei den gewählten Repräsentant:innen, den demokratischen Parteien und den sozialen Organisationen.

Wenn es gelingt, diese demokratische Mehrheit im Stadtteil zu mobilisieren, kann der Prozess der Polarisierung aufgehalten werden. Durch Schritte der Entpolarisierung können Lösungen für den Konflikt gefunden werden. Damit würde der gesellschaftliche Zusammenhalt wieder gestärkt. Die Verantwortung für die Steuerung dieses Prozesses liegt bei den gewählten Repräsentant:innen, den demokratischen Parteien und den sozialen Organisationen. Wenn sie zur Sicherung des Zusammenhalts aufrufen und ein Vermittlungsteam mit der Moderation dieses Prozesses beauftragen, sind die Voraussetzungen für Entpolarisierung und Klärung der Streitpunkte geschaffen.

Im Fall der Moschee übernahmen die Stadtverwaltung, Parteien und eine soziale Organisation diese Verantwortung und beauftragten ein Team aus internen und externen Mediator:innen mit der

Konfliktmoderation. Der Vorstand der islamischen Gemeinde und die Bürgerinitiative erklärten ihre Bereitschaft, an einer Lösung mitzuarbeiten. Beide Seiten wünschten sich ein gutes Zusammenleben im Stadtteil, wollten sich aufgrund der im Konflikt entstandenen Verletzungen aber nicht gemeinsam an einen Tisch setzen. Gleichzeitig bekundeten der Bürgerverein, das Stadtteilmanagement und der städtische Integrationsbeauftragte ihre Bereitschaft, an der Suche nach Lösungen mitzuwirken.

Die Mediator:innen führten separate Gespräche mit dem islamischen Verein, der Bürgerinitiative sowie verschiedenen Stadtteilgruppen und erarbeiteten den Entwurf einer Vereinbarung, der in den Gruppen verhandelt wurde. Parallel gelang es in Verhandlungen mit der Stadtverwaltung, Lösungen für das Parkproblem am Freitag zu finden. Die erarbeitete Vereinbarung wurde bei einem Treffen mit allen Gruppen verabschiedet und führte zu einer Beruhigung der Situation im Stadtteil.

5. Entwicklung präventiver Strukturen

Konfliktfest wird eine Kommune, wenn sie Strukturen und allgemein bekannte Abläufe zur Konfliktregelung entwickelt und implementiert hat, die sicher stellen, dass:

- Konflikte möglichst frühzeitig erkannt und erfasst werden,
- Strukturen und Kompetenzen vorhanden sind, um Konflikte direkt und niedrigschwellig bearbeiten zu können,
- Wege definiert sind, um Konsequenzen aus der Konfliktbearbeitung in die weitere Regelarbeit einzubeziehen.

ZUM SCHEMA:

Die Stadt Unna hat ein vernetztes Frühwarnsystem mit einer zentralen und weiteren dezentralen Anlaufstellen geschaffen, um gesellschaftliche Konflikte besser zu bearbeiten.

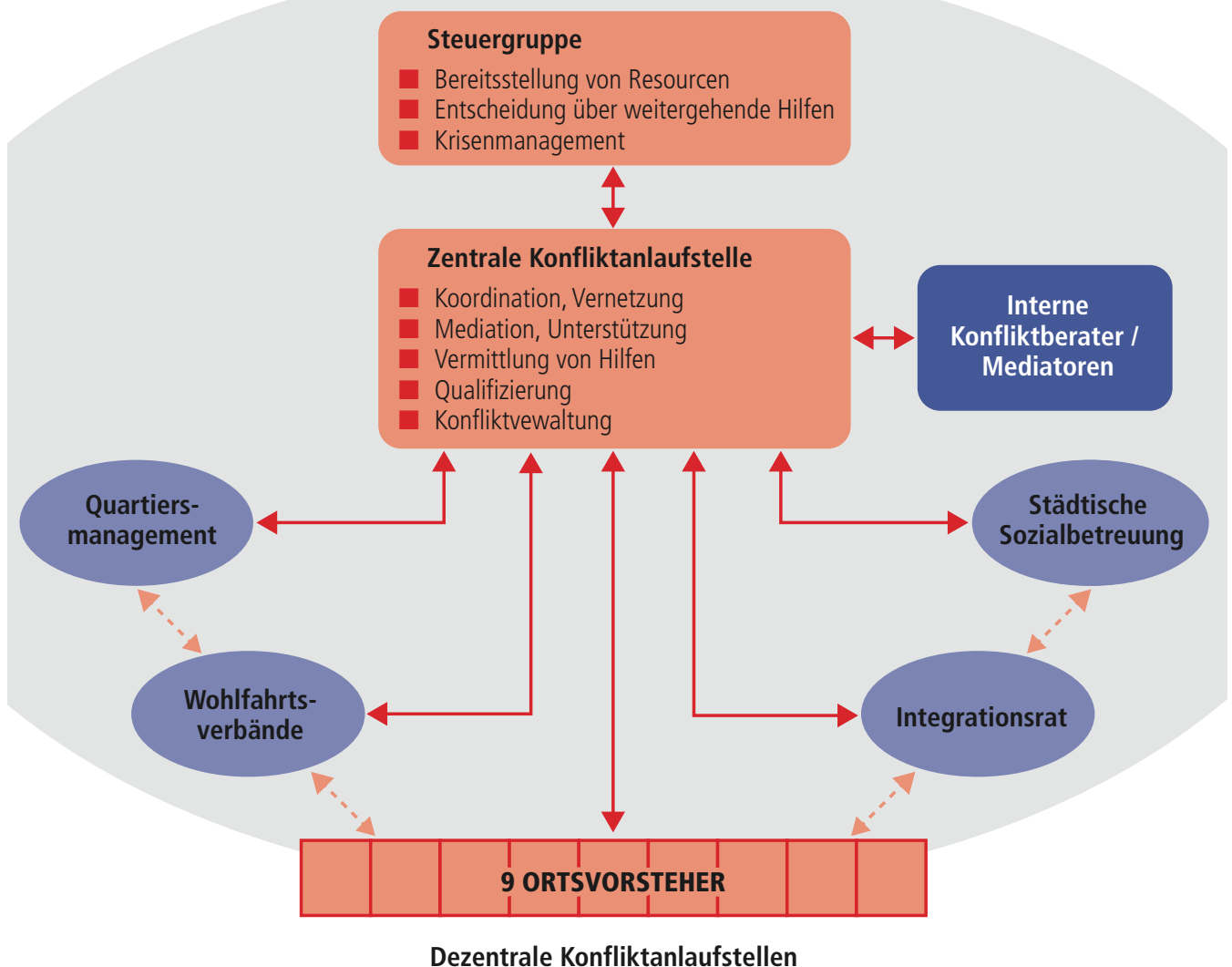
Vorlage: Stadt Unna / Bearbeitung: Alexander Atanassow

Ein Beispiel ist das Konfliktmanagementsystem der Stadt Unna in NRW: Die zentrale Konflikthanlaufstelle ist in Verwaltung und Stadtöffentlichkeit bekannt. Sie steht in regelmäßigem Kontakt zu den verschiedenen dezentralen Konflikthanlaufstellen. Dadurch entsteht ein dauerhaftes Frühwarnsystem. Zur Bearbeitung von Konflikten wurde ein Pool interner Konfliktberater:innen und externer Mediator:innen aufgebaut. Regelmäßig erstatten

die beiden benannten Konfliktmanager:innen einer Steuergruppe Bericht.

Systemisches kommunales Konfliktmanagement ist in dieser Form ein wesentliches Element demokratischer Resilienz in Kommunen und Kreisen. Es ist ein Zukunftskonzept, das Stabilität und Sicherheit in unruhigen Zeiten schafft. ■

Koordinierte Konflikthanlaufstellen in der Kreisstadt Unna



Kurt Faller ist Organisationsberater, Wirtschaftsmediator (BMWA®) und Lehrtrainer, **Dorothea Faller** Lehrmediatorin (BMWA®), Supervisorin und Coach (DGSv) sowie Organisationsberaterin bei der medius-Beratung in Greven bei Münster.

Winfried Kneip ist strategischer Berater und Projektentwickler für Stiftungen, NGO's und den staatlichen Sektor und war bis Ende 2020 Geschäftsführer der Stiftung Mercator.