



Das ‚Kommunale Monitoring‘ – Eine Plattform für Gehör und Sichtbarkeit

Kirsten Eberspach und Sarah Bitschnau

In den vergangenen Jahren ist das demokratische Gemeinwesen im Rahmen von Angriffen und Anfeindungen gegen (Kommunal-)Politiker*innen mehrfach erschüttert worden. Einer der traurigen Höhepunkte stellte die Ermordung des Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke im Jahr 2019 dar. Die Tat bildete eine Zäsur und offenbarte die Bedrohungs- und Gefährdungslagen insbesondere von kommunalpolitisch Engagierten, deren Wirken für den sozialen Frieden und den demokratischen Zusammenhalt unerlässlich ist. Auch ein Blick in die Daten des „Kriminalpolizeilichen Meldedienstes Politisch Motivierte Kriminalität“ (KPMD-PMK) zeigt, warum das Thema in den letzten Jahren zunehmend an politischer und gesellschaftlicher Relevanz gewonnen hat. Abb. 1 veranschaulicht, dass sich das Straftatengeschehen gegen Amts- und Mandatsträger*innen zwischen 2019 und 2023 mehr als verdreifacht (BMI & BKA, 2021, 2022, 2023, 2024) hat.

Sowohl in Deutschland als auch auf internationaler Ebene zeigt sich erneut, dass Anfeindungen und Übergriffe gegenüber politisch engagierten Menschen keineswegs Randerscheinungen sind, sondern für viele inzwischen zum Amtsalldag gehören. Die Daten der Politisch motivierten Kriminalität (PMK) bilden aber nur das Hellfeld ab und sind deshalb auch nur ein erstes Indiz dafür, wie sich die

K. Eberspach (✉) · S. Bitschnau
IZ32 – Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus, Wiesbaden, Deutschland
E-Mail: Kirsten.Eberspach@bka.bund.de

S. Bitschnau
E-Mail: Sarah.Bitschnau@bka.bund.de

© Der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2025

P. Imbusch und J. Steg (Hrsg.), *Bedrohungsanalysen*, Analysen zu gesellschaftlicher Integration und Desintegration,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-48152-0_22

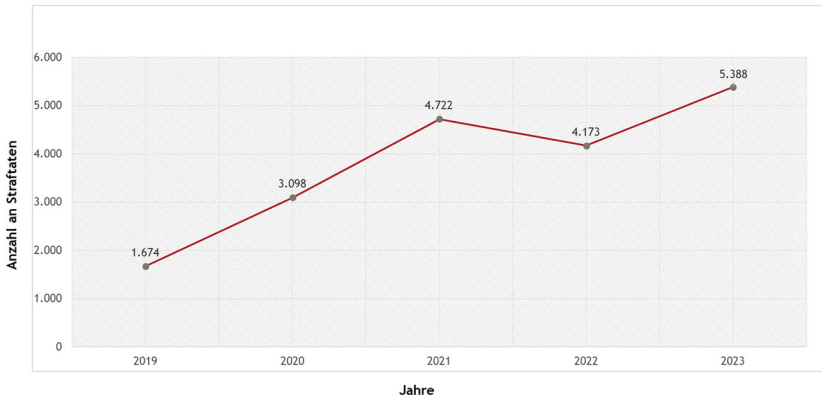


Abb. 1 Entwicklung des im KPMD-PMK erfassten Straftatenaufkommens mit dem Untergriffsziel „Amtsträger“ oder „Mandatsträger“ von 2019 bis 2023

Gefährdungslage dieser Gruppe in den letzten Jahren entwickelt hat. Sie decken somit einen ersten Handlungsbedarf auf, sich diesem Phänomen anzunehmen.

1 Das Dunkelfeld erhellen

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei den Daten der PMK um Daten aus dem sogenannten Hellfeld, die nur dann in Erscheinung treten, wenn betroffene Amts- und Mandatsträger*innen eine entsprechende Anzeige bei der Polizei tätigen. Diejenigen Vorfälle, die nicht zur Anzeige gebracht werden, weil sie beispielsweise unterhalb der Strafbarkeitsgrenze liegen oder erst gar nicht aktenkundig werden, tauchen in der Hellfeldstatistik nicht auf. Dennoch deuten unterschiedliche Studien (Bannenberget al. 2021; Forsa 2021; Klewes et al. 2022; KoMo 2022–2024) darauf hin, dass auch marginal erscheinende Vorfälle, die sich über den Zeitraum anhäufen, einen Einfluss auf das seelische und körperliche Wohlergehen der Betroffenen haben. Über 80 % der Befragten haben in den vergangenen Erhebungen des Kommunalen Monitorings angegeben, an psychischen und physischen Folgen aufgrund der Anfeindungen zu leiden (Eberspach et al. 2022: 148). Insbesondere werden hier Angst vor Rufschädigung, Konzentrationsschwierigkeiten, depressive Verstimmungen, Angst/Unruhe oder Schlaflosigkeit genannt. Aus diesem Grund ist es zentral, neben dem Hellfeld auch das Dunkelfeld zu

betrachten und dieses aufzuhellen, um ein möglichst genaues Bild zum aktuellen Anfeindungsgeschehen gegen Amts- und Mandatsträger*innen zeichnen zu können.

Nun ist es so, dass es sich hier insbesondere um Personen handelt, die aufgrund ihrer öffentlichkeitswirksamen Tätigkeit, nämlich der Ausübung eines (politischen) Amtes oder Mandats, besonders häufig und vielseitig betroffen sind. Denn Anfeindungen betreffen nicht nur Politiker*innen auf der Bundes- und Landtagebene, sondern vor allem auf der Ebene der Städte und Gemeinden. Die Arbeit und das Engagement der Kommunalpolitiker*innen unterscheidet sich dabei in vielerlei Hinsicht von Landtags- und Bundespolitiker*innen – allen voran dadurch, dass der Großteil der politisch Tätigen in der Kommune ein Ehrenamt ausübt und damit nochmal mit anderen Herausforderungen konfrontiert wird, Familie, Beruf und Ehrenamt im Alltag unterzubringen.

Um die Sichtbarkeit dieser Gruppe zu stärken und zur Evidenzbasierung möglicher präventiver Ansätze auf kommunaler Ebene beizutragen, initiierte die Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus des Bundeskriminalamts in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) 2021 das MOTRA-Teilprojekt „Kommunales Monitoring zu Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen und Amtsträgern“ (kurz: KoMo), welches im Folgenden vorgestellt wird.

2 Das Projekt KoMo

Bei KoMo handelt es sich um eine bundesweite längsschnittlich angelegte Studie, die im sechsmonatigen Turnus im Rahmen einer Frühjahrs- und Herbstbefragung subjektive Erlebnisse und Erfahrungen mit Hass, Hetze und/oder Gewalt von haupt- und ehrenamtlichen (Ober-) Bürgermeister*innen und Landrät*innen erhebt. Die fortlaufende fragebogengestützte Online-Erhebung orientiert sich entsprechend an zwei übergeordneten Fragestellungen: Was wurde wann, wie und wo (analog oder digital) erlebt? Wie wurde mit dem Erlebten umgegangen und welche Folgen hatte das für die Betroffenen? Der kurzweilige Referenzzeitraum und die Erlebnisse eines jeweils zurückliegenden halben Jahres abzufragen, soll mögliche Verzerrungen durch Erinnerungsschwierigkeiten in Verbindung mit (Negativ-)Erlebnissen schmälern sowie den dadurch entstehenden Aufwand für die Befragten minimieren.

Darüber hinaus ist es mit den regelmäßig stattfindenden Befragungswellen möglich, ein aktuelleres Bild des derzeitigen Anfeindungsgeschehens zu zeichnen. Denn das Monitoring, welches bisher in sechs Erhebungswellen realisiert worden ist – Informationen zu KoMo und den aktuellen Zahlen finden sich unter <https://www.motra.info> –, hat auch gezeigt, dass besonders die Kommunalpolitik von der Dynamik der sich andauernd veränderten gesellschaftlichen Konfliktlagen und von auf internationaler und nationaler Bühne stattfindenden Ereignissen (z. B. Covid-19, Ukraine-Krieg, Nah-Ost Konflikt) betroffen ist. Die Auswirkungen solcher Konfliktherde haben einen direkten Einfluss auf das Leben der Bürger*innen und schlagen sich deshalb in der Kommunalpolitik nieder, die für die Umsetzung vieler Maßnahmen zuständig ist. Daher lässt sich die Dynamik von Anfeindungen und Übergriffen auf kommunalpolitische Amtsträger*innen auch an (globale) Geschehnisse koppeln.

Ein weiterer Aspekt, der durch den regelmäßigen und längsschnittlich angelegten Befragungsturnus hinzukommt, ist die Möglichkeit, mittels der hochaktuellen Befunde aus dem Monitoring zu einer Evidenzbasierung bedarfsorientierter und zielgerichteter Präventionsarbeit beizutragen. Das Fragebogenkonstrukt ist flexibel handhabbar und kann mit jeder Welle um gewinnbringende Items ergänzt oder um weniger erkenntnisreiche Items verringert werden. Entsprechende Akteure aus der Praxis erhalten so die Möglichkeit, die für sie relevanten Items in den Fragebogen zu integrieren und über Raum und Zeit zu beobachten. So wird es beispielsweise möglich, Beobachtungen, die durch Praxispartner in den Kommunen getätigt werden, direkt in die Befragung einzubringen und dadurch zu untersuchen, ob Ähnliches auch in anderen Kommunen bundesweit festzustellen ist. Um die Anonymität der Befragung zu gewährleisten, ist eine Untersuchung des Anfeindungsgeschehens gegenüber Amtspersonen ‚nur‘ auf Ebene der Länder durchführbar, was eine länderübergreifende Analyse und deren Vergleichbarkeit zulässt. Diese werden insbesondere häufig von den (Innen-)Ministerien der Länder angefragt, die durch Sonderanalysen in regelmäßigen Abständen eine Momentaufnahme zum derzeitigen Geschehen zu Anfeindungen und Übergriffen gegenüber kommunalpolitischen Amts- und Mandatsträger*innen erhalten.

Zu Beginn des ‚Kommunalen Monitorings‘ stand für alle Projektbeteiligten fest – und das zeichnet KoMo in diesem Bereich besonders aus –, dass das Studiendesign nicht nur einem wissenschaftlichen Selbstzweck unterliegt, sondern insbesondere auch als eine Plattform für (nicht-)betroffene Amtsträger*innen fungiert. Aus diesem Grund hat man sich auch gegen eine Stichprobenziehung, die bei solchen Befragungen im Vorfeld üblich ist, und für eine selbstselektive Teilnehmer*innenrekrutierung im Rahmen der Studie entschieden. KoMo steht so bundesweit allen kommunalpolitisch aktiven Amtsträger*innen offen,

sich halbjährlich zu beteiligen und sich Akteuren aus Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft sowie ihren Kolleg*innen mitzuteilen. Mittels einer graphisch aufbereiteten Auswertung (sog. ‚Onepager‘) werden die zentralen Befunde aus den jeweiligen Erhebungen den Befragten in der neuen Welle wiedergegeben. Diese können sich sodann entsprechend in den Ergebnissen wiederfinden, sodass auf diesem Weg anonym und kollektiv geteilte Erlebnisse mit Kolleg*innen eine Verbundenheit innerhalb der Gruppe kommunalpolitischer Amtsträger*innen schaffen können.

3 Gehör und Sichtbarkeit schaffen

Es geht dabei vor allem darum, Gehör und Sichtbarkeit für eine Gruppe zu schaffen, die sich ansonsten eher im Hintergrund (ehrenamtlich) vor Ort engagiert. Die Nähe zu den Bürger*innen, von der die Kommunalpolitik lebt und die somit für die Kommunalpolitik unabdingbar ist, ist häufig auch das, was das Risiko, Opfer von direkten Anfeindungen und Übergriffen zu werden, erhöht. Denn KoMo hat gezeigt, dass ein Großteil der Vorfälle – 72 % verbale/schriftliche Anfeindungen und 2 % tätliche Übergriffe aus der Herbstbefragung 2023 (Bitschnau et al. 2024: 7) – im analogen Raum stattfindet, was die besondere Stellung von Kommunalpolitiker*innen nochmals unterstreicht. Aufgrund dessen weisen diese auch ein besonderes Sicherheits- und Schutzbedürfnis auf, da ein Rückzugsort in das Private in kleinen Kommunen kaum gewährleistet ist. Hier zeigt sich zudem eine weitere Herausforderung, da im Hintergrund vieler kommunalpolitisch Engagierter in den meisten Fällen Familienangehörige stehen, die ebenfalls einem Risiko ausgesetzt sind, Opfer von derartigen Vorfällen zu werden. Die vergangenen KoMo-Wellen haben gezeigt, dass dies auf 7 % bis 9 % der Angehörigen zutrifft und dass vor allem Familienangehörige weiblicher Amtspersonen davon signifikant häufiger betroffen sind (Bitschnau et al. 2024: 7).

Darüber hinaus ist es von zentraler Bedeutung, die generierten Befunde an das entsprechende Adressatenfeld heranzutragen, die notwendige Ressourcen zur Verfügung stellen können, um Einfluss auf den Schutz und das Wohlergehen der (kommunalen) Amtsträger*innen auszuüben. Im Fall des ‚Kommunalen Monitorings‘ ist das im Rahmen der ‚Allianz zum Schutz von kommunalen Amts- und Mandatsträgerinnen und -trägern‘ erfolgt. Die Allianz wurde 2022 als eine Maßnahme (Maßnahme 9) des ‚Aktionsplans gegen Rechtsextremismus‘ (BMI o. J.) des Bundesministeriums des Innern (BMI) ins Leben gerufen und setzte sich aus Vertreter*innen der kommunalen Spitzenverbände, der kommunalpolitischen

Vereinigungen der Parteien, kommunalpolitisch Tätigen sowie zuständigen Behörden und gesellschaftlichen Organisationen zusammen. Die Allianz sollte dem BMI innerhalb eines Jahres konkrete Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes von kommunalen Amts- und Mandatsträger*innen vorlegen, die in Abstimmung mit den Ländern und Kommunen umgesetzt werden sollten. Das BKA beteiligte sich im Rahmen von KoMo beratend an der Arbeit der Allianz und lieferte mit den Befunden aus den regelmäßig stattfindenden Befragungen die empirische Grundlage für die Arbeit des Bündnisses.

4 **Bildungsarbeit, Monitoring und Ansprechstelle**

Ein Jahr später überreichte die Allianz dem BMI eine ausgearbeitete Vorschlagsliste, die unter anderem Maßnahmen wie die Stärkung der politischen Bildungsarbeit, die Weiterführung des laufenden Monitorings (KoMo) und die Einrichtung einer bundesweiten Ansprechstelle für Kommunalpolitiker*innen, die als eine Art Lotse Betroffene informieren und beraten, sowie die Kommunikation zwischen Sicherheitsbehörden, Justiz und Verwaltung verbessern soll, beinhaltete (PM des BMI vom 26.01.2024). Angesiedelt ist die Stelle („Starke Stelle“) bei dem ‚Deutschen Forum für Kriminalprävention‘ (DFK) und wird zunächst bis Ende 2027 finanziert. KoMo wird auch dahingehend die Ansprechstelle mit den Befunden aus dem regelmäßigen Monitoring unterstützen, um zu einer weiteren Evidenzbasierung präventiver Arbeit beizutragen.

Angesichts der weiterhin steigenden Zahl an Straftaten gegen Amts- und Mandatsträger*innen und der Beobachtung aus dem Monitoring im Zeitverlauf, dass im Durchschnitt mehr als jede dritte Amtsperson auf kommunaler Ebene ein bis zwei Mal pro Monat von Anfeindungen im analogen und digitalen Raum betroffen ist (KoMo 2021–2024), ist weiterer Handlungsbedarf offenkundig. Denn wie die Erhebungen aus KoMo gezeigt haben, hat jede zehnte Amtsperson im zurückliegenden Halbjahreszeitraum aufgrund der Anfeindungen erwogen, das Amt/Mandat niederzulegen oder bei Neuwahlen nicht erneut anzutreten (Bitschnau et al. 2024: 9).

Hinzu kommt, dass 64 % der Befragten in der Frühjahrsbefragung 2023 (Simon et al. 2024: 8) angegeben haben, ihr Verhalten im Alltag aufgrund der Anfeindungen geändert zu haben. Dazu gehört u. a., dass Meinungsäußerungen nicht mehr wie üblich getätigt und bestimmte Orte/Veranstaltungen gemieden werden. Dies zeigt, unter welchem Druck das demokratische Miteinander und deren Mitstreitende inzwischen stehen. Jedoch ist die kommunale Ebene von großer Bedeutung, da sie durch die räumliche Nähe zu den Bürger*innen und

Wähler*innen die Demokratie unmittelbar erlebbar macht. Deshalb möchte KoMo auch weiterhin als offenes Ohr für (nicht-)betroffene kommunalpolitische Amts- und Mandatsträger*innen fungieren und durch die generierten Befunde, die für Politik, Wissenschaft und Praxis relevant sind, zu einer weiteren Sensibilisierung und Sichtbarkeit beitragen, um einen möglichst großen Beitrag zum Schutz dieser Gruppe zu leisten.

Literatur

- Bannenberg, Britta / Pfeiffer, Tim / Erb, Dominik (2021): Gewalt gegen Bürgermeister in Hessen, online unter <https://www.uni-giessen.de/de/fbz/fb01/professuren-forschung/professuren/bannenberg/mediathek/download/bannenbergpfeiffererbgewaltgegenbrgermeisterinnenundbrgermeisterinhessen.pdf> (zuletzt abgerufen am 10. Juli 2024).
- Bitschnau, Sarah / Eberspach, Kirsten (2024): Kommunales Monitoring. Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen und Amtsträgern (KoMo). Zentrale Befunde und eine Betrachtung gruppenspezifischer Unterschiede zur Herbstbefragung 2023, online unter <https://www.motra.info/wp-content/uploads/2024/05/KoMo-Herbstbefragung-2023-1.pdf> (zuletzt abgerufen am 11. Juli 2024).
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) / Bundeskriminalamt (BKA) (2020): Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2019. Bundesweite Fallzahlen, online unter https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/UnsereAufgaben/Deliktbereiche/PMK/2019PMKFallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2024).
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) / Bundeskriminalamt (BKA) (2021): Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020. Bundesweite Fallzahlen, online unter https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/UnsereAufgaben/Deliktbereiche/PMK/2020PMKFallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2024).
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) / Bundeskriminalamt (BKA) (2022): Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2021 – Bundesweite Fallzahlen, online unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2022/pmk2021-factsheets.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2024).
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) / Bundeskriminalamt (BKA) (2023): Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2022. Bundesweite Fallzahlen, online unter https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/UnsereAufgaben/Deliktbereiche/PMK/2022PMKFallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2024).
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) / Bundeskriminalamt (BKA) (2024): Bundesweite Fallzahlen 2023. Politisch motivierte Kriminalität, online unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2024/pmk2023-factsheets.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2024).

- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) / Bundeskriminalamt (BKA) (o.J.): Aktionsplan gegen Rechtsextremismus, online unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/schwerpunkte/DE/gegen-rechtsextremismus/artikel-massnahmen-gegen-rex.html>.
- Eberspach, Kirsten / Bitschnau, Sarah / Kemmesies, Uwe (2022): Kommunales Monitoring. Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen und Amtsträgern (KoMo). Beobachtungen und Befunde zur Ersterhebung – Herbstbefragung 2021, online unter https://www.motra.info/wp-content/uploads/2023/02/KoMo_Beobachtungen-und-Befunde-zur-Ersterhebung_Herbstbefragung2021.pdf (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2024).
- Forsa Politik- und Sozialforschung GmbH (2021): Hass und Gewalt gegen Kommunalpolitiker/innen. Einschätzungen und Erfahrungen von Bürgermeister/innen in Deutschland, online unter https://www.stark-im-amt.de/fileadmin/user_upload/Startseite/Umfrage_Hass_und_Gewalt_gegen_Kommunalpolitiker.pdf (zuletzt abgerufen am 10. Juli 2024).
- Klewes, Joachim / Rauh, Christina / Wazinski, Constantin / Bäcker, Nina-Kristin / Change Centre Consulting GmbH (2022): Ergebnisbericht zur Studie Präventive Strategien zum Schutz von kommunalen Amts- und Mandatspersonen vor Einschüchterung, Hetze und Gewalt, im Auftrag des Ministerium des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg (MIK), online unter https://mik.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Kommunalstudie%20BB_finale_Fassung_Auflage1.pdf (zuletzt abgerufen am 10. Juli 2024).
- Simon, Lara / Bitschnau, Sarah / Eberspach, Kirsten / Kemmesies, Uwe (2024): Kommunales Monitoring. Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen und Amtsträgern (KoMo). Beobachtungen und Befunde zur Frühjahrsbefragung 2023, online unter <https://www.motra.info/wp-content/uploads/2024/04/KoMo-Herbstbefragung-2023-1.pdf> (zuletzt abgerufen am 2. Juli 2024).