

Referat I.A.2  
– Fachausschüsse, vom Plenum eingesetzte Gremien –  
Ausschuss für Heimat und Kommunales  
Landtag NRW  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Sachverständige:  
Dr. Uwe Kemmesies  
Leiter ‚Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus‘ im BKA,  
MOTRA-Forschungsverbundkoordinator

Kirsten Eberspach  
MOTRA-Projektleiterin KoMo

Sarah Bitschnau  
MOTRA-Projektmitarbeiterin KoMo

Wiesbaden im Januar 2023

**Bezug: Antrag der Fraktion der FDP „Heißer Herbst: Hilfe gegen Hass und Hetze“ vom 15.11.2022  
(Drucksache 18/1666)**

hier: Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen.<sup>1</sup>

---

**Einleitung – allgemeine Einordnung**

Die folgende Stellungnahme bezieht sich primär und unmittelbar auf die im Antrag der FDP-Fraktion festgehaltene Anregung, in Ergänzung zur BKA-Studie ‚Kommunales Monitoring. Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen und Amtsträgern‘ (KoMo) eine NRW-weite Studie zu Hass und Hetze gegen Ratsleute durchzuführen. Auf die weiteren Anregungen, die sich auf konkrete Präventiv-Maßnahmen im hier gegenständlichen Handlungsfeld beziehen<sup>2</sup>, wird mangels entsprechender fachlicher Expertise und vor allem auch aufgrund mangelnder Zuständigkeit nicht näher eingegangen. Gleichwohl weisen wir als den MOTRA-Forschungsverbund koordinierende Stelle darauf hin, dass die über den MOTRA-Verbund zum Zwecke eines besseren Forschungs-Praxis-Transfers entwickelten Netzwerkstrukturen genutzt werden könnten, um die im Antrag aufgeführten präventiv-praktischen

---

<sup>1</sup> Die Stellungnahme spiegelt die persönlichen Meinungen und Einschätzungen der Autorinnen und des Autors wider. Diese entsprechen nicht notwendigerweise der des BKA.

<sup>2</sup> Vgl. Höne et al. 2022: 3.



Anregungen im Falle einer positiv-zustimmenden fachlichen Bewertung umzusetzen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Anregung einer stärkeren Bewerbung der Netzwerkinitiative ‚Stark im Amt‘<sup>3</sup>, insofern hier bereits etablierte kooperative Bezüge zu den die Initiative tragenden Organisationen – die Kommunalen Spitzenverbände sowie die Körber-Stiftung (Hamburg) – im Rahmen der vom BKA durchgeführten MOTRA-Teilstudie KoMo existieren.

Ganz allgemein ist zunächst festzuhalten, dass die angeregte Studie einem grundsätzlich begrüßenswerten Anliegen einer stärkeren Evidenzbasierung der Umsetzung von (Sicherheits-)Politik entspricht. Dies gilt insbesondere für das hier gegenständliche hoch politisierte und öffentliche Aufmerksamkeit generierende Phänomen gesellschaftlicher Radikalisierungsprozesse, die in eine zunehmende Polarisierung gesellschaftlicher Gruppierungen im Allgemeinen sowie Hass, Hetze und Gewalt gegenüber einzelnen gesellschaftlichen Gruppierungen im Besonderen münden. Damit sind vor allem auch die gesellschaftlichen Akteursgruppen in den Betrachtungsfokus zu rücken, die für die Gestaltung und Umsetzung demokratischer Willensbildungsprozesse qua Amt Verantwortung tragen. Hiermit ist die zentrale Ausgangsüberlegung zur Auflage der MOTRA-Teilstudie KoMo angesprochen.

Um die im Weiteren aufgeführten wissenschaftsmethodischen Bewertungen und Einordnungen der angeregten Studie besser nachvollziehen zu können, sei zunächst das MOTRA-Verbundprojekt kurz skizziert, in das die Teilstudie KoMo, auf die im Antrag ausdrücklich Bezug genommen wird, eingebettet ist. Das Verbundprojekt „Monitoringsystem und Transferplattform Radikalisierung“ (MOTRA) ist ein vom BMBF und BMI geförderter Forschungsverbund im Kontext der zivilen Sicherheitsforschung. MOTRA verfolgt dabei zwei zentrale Zielstellungen: Zum einen soll mittels eines breit angelegten und längsschnittlichen Forschungsansatzes das Radikalisierungsgeschehen in Deutschland kontinuierlich beobachtet werden. Damit sollen künftig schneller Entwicklungen erkannt werden, die darauf hindeuten, dass radikaler Protest droht in Gewalt bzw. in Extremismus umzuschlagen. Zum anderen fungiert MOTRA als Transferplattform, um das in Forschung und Praxis geschöpfte (Erfahrungs-)Wissen unmittelbar zwischen den Arbeitsfeldern Wissenschaft, Praxis und Politik austauschen zu können.

In diesem Rahmen findet in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden auch das „Kommunale Monitoring zu Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen und Amtsträgern“ (KoMo) statt. Die längsschnittlich angelegte Studie richtet sich an alle haupt- und ehrenamtlich tätige (Ober-) Bürgermeister/(Ober-) Bürgermeisterinnen sowie Landräte/Landrätinnen. Dabei handelt es sich um eine bundesweite Befragung der genannten Amtspersonen zu deren Erfahrungen mit Anfeindungen, Beleidigungen und Übergriffen im analogen sowie digitalen Raum im zurückliegenden sechsmonatigen Zeitraum. Diese Befragung wird im Rahmen einer Frühjahrs- und Herbstbefragung halbjährlich durchgeführt. Bisher konnten zwei Erhebungswellen realisiert werden, die ein augenscheinlich hohes Anfeindungsgeschehen gegenüber kommunalen Amts- und Mandatstragenden auf Bundesebene signalisieren

---

<sup>3</sup> Vgl. ebd.

## Wissenschaftlich-methodische Einordnung und Positionierung

Da über das unmittelbare thematisch-inhaltliche Anliegen der angeregten Studie hinaus keine näheren Angaben zur konkreten methodischen Umsetzung der Studie gemacht werden, können hier nur recht allgemein gehaltene Einschätzungen zum vorgesehenen thematischen Fokus und zur Zielgruppe erfolgen sowie ebenfalls allgemeiner gehaltene Empfehlungen zur Durchführung der Studie vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen im Rahmen der MOTRA-Teilstudie KoMo ausgesprochen werden.

Zunächst wird aufgrund zweier Umstände die Anregung begrüßt, die KoMo-Studie um eine NRW-weite Studie zu Hass und Hetze gegen Ratsleute zu erweitern. Einerseits erlauben die verfügbaren kriminalstatistischen Daten zur Politisch motivierten Kriminalität (PMK) nur einen Einblick in das Hellfeld eines angezeigten, strafrechtlich relevanten Anfeindungsgeschehens gegenüber amtstragenden Personen. Abgleiche von Hell- und Dunkelfelddaten<sup>4</sup> legen offen, dass viele erlebte Übergriffe in Wort und Tat von durchaus strafrechtlicher Relevanz nicht zur Anzeige gelangen und damit keinen Eingang in die Kriminalstatistiken finden. Andererseits ist die KoMo-Studie auf die Gruppe der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte begrenzt – die ungleich größere und ebenfalls umfänglich betroffene Gruppe<sup>5</sup> von Ratsleuten bleibt damit unberücksichtigt. Eine Erweiterung des Forschungsfokus auf diese für das Aushandeln von politischen Positionen und kommunalpolitischen Entscheidungen verantwortliche und so für das Gelingen eines demokratischen Gemeinwesens entscheidende Personengruppe erlaubte einen umfänglicheren Einblick insbesondere auch in das Vorfeld eines strafrechtsrelevanten Anfeindungsgeschehens<sup>6</sup>. So könnte – bei entsprechender Umsetzung – ein insgesamt empirisch fundierterer und noch sensiblerer Sensor mit Blick auf Störungen bzw. strafrechtsrelevante Einwirkungsversuche auf demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse implementiert werden, der zudem wertvolle Einblicke in das Vorfeld eines strafrechtsrelevanten Anfeindungsgeschehens böte. Es ergäben sich damit erweiterte und belastbarere empirische Grundlagen zur Gestaltung entsprechender Präventivmaßnahmen.

Um das angesprochene Erkenntnispotenzial zu generieren, wären im Lichte der bisherigen Erfahrungen und Befundlagen des MOTRA-Monitorings zwei methodische Erwägungen zu berücksichtigen. So sollte die angeregte Erweiterungsstudie gleichfalls als eine Längsschnittstudie angelegt werden. Die KoMo-Studie legt offen, dass sich das Anfeindungsgeschehen hoch dynamisch und volatil darstellt, wie ein kursorisch-vergleichender Blick auf die Daten der ersten zwei Erhebungswellen des KoMo-Monitorings offenlegt: Eine landesweite auf Nordrhein-Westfalen bezogene Sonderanalyse auf Datengrundlage von KoMo zeigt, dass das Anfeindungsgeschehen gegenüber Amtspersonen auf kommunaler Ebene im Land NRW über dem Bundesdurchschnitt liegt. Für die Herbstbefragung<sup>21</sup> (Referenzzeitraum: Mai-Oktober 2021) gaben 52% (n=146) der Befragten in NRW an, in dem genannten Referenzzeitraum Anfeindungen und Bedrohungen erlebt zu haben. Bundesweit lag dieser Wert für die

---

<sup>4</sup> Vgl. Birkel et al. 2020: 39.

<sup>5</sup> Vgl. forsa 2021: 13; Körber-Stiftung 2022: 42; Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg 2022: 11.

<sup>6</sup> Ein wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW aus dem Jahr 2017 hat gezeigt, dass die Herausforderungen kommunaler Amts- und Mandatspersonen in NRW vor allem innerhalb der Räte vielfältig sind. Zum einen geht der hohe Professionalisierungsgrad kommunaler Politik, der in den letzten Jahren stattgefunden hat, mit einem in Teilen hohen Zeitaufwand für das Ehrenamt einher (30-50 Stunden im Monat - vgl. Bogumil et al 2017, 57).



Herbstbefragung bei 46%. Die Frühjahrsbefragung<sup>7</sup> (Referenzzeitraum: November 21-April 22) zeichnet ein ähnliches Bild: Hier gaben 36% (n=130) der Befragten in NRW an, im befragten Zeitraum Anfeindungen gegen Ihre Person erlebt zu haben (Bundesweit: 34%).<sup>7</sup> Die Beobachtungen zu deutlichen Unterschieden und Veränderungen zwischen Regionen (NRW zeigt im KoMo-Monitoring eine überdurchschnittliche Betroffenheit von Anfeindungen gegenüber Mandatstragenden) und im Zeitverlauf (im Zuge abebbender Corona-Protteste ist es offenbar zu einer Abnahme von Anfeindungen gekommen) sprechen dafür, die angestrebte Studierenerweiterung so anzulegen, dass systematisch-vergleichende Analysen über Raum und Zeit hinweg möglich sind.

Eine zweites, aus hiesiger Sicht zu berücksichtigendes Erfordernis der Erweiterungsstudie betrifft die Achillesferse eines jeden sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekts: Den Zugang zum Untersuchungsfeld. Es wäre darauf zu achten, dass die angeregte Erweiterungsstudie mit der KoMo-Studie synchronisiert bzw. auf diese abgestimmt wird. Es sollte darauf geachtet werden, dass die Studien als sich wechselseitig ergänzend und nicht miteinander konkurrierend in den adressierten Zielgruppen wahrgenommen werden. Würden die Studien als konkurrierend bzw. als eine Art empirischer Doppelbefassung mit dem Phänomen von Anfeindungen gegenüber Mandatstragenden verstanden, wirkte sich das negativ auf die Teilnahmebereitschaft aus. Demgegenüber dürften die Feldzugänge erleichtert bzw. die Mitwirkungsbereitschaft in den adressierten Zielgruppen gesteigert werden, nähmen die adressierten Personengruppen die Studien als komplementär wahr, die geeignet sind, ein umfassenderes und aussagekräftigeres Bild des hier im Fokus stehenden und für das demokratische Gefüge unserer Gesellschaft relevanten Phänomens zu zeichnen. Konkret wird angeregt im Falle einer Auflage der Erweiterungsstudie hierzu in engen Austausch mit den Kommunalen Spitzenverbänden zu treten – hier könnte auf bereits im Rahmen des MOTRA-KoMo-Monitorings etablierte Kommunikationsstrukturen zurückgegriffen werden.

Blicken wir noch einmal schlaglichtartig auf die aktuelle Forschungslage zum hier gegenständlichen Themenkomplex, wird die Relevanz der angeregten Studierenerweiterung deutlich: Die ersten Beobachtungen aus der KoMo-Studie weisen – wie bereits angesprochen – dahingehend Limitierungen auf, dass lediglich die kommunalen „Hauptverwaltungsbeamten“ befragt werden und weniger die Mitglieder innerhalb der Gemeinde- und Stadträte. Diesen kommt jedoch aufgrund ihres ehrenamtlichen Engagements eine besondere Bedeutung zu, nicht zuletzt, weil es gilt, das Ehrenamt auf die Anforderungen in Familie und Beruf abzustimmen.<sup>8</sup> Sich hierfür zu engagieren fällt offensichtlich umso schwerer, je stärker die Amtstragenden mangelnde kommunale Handlungsspielräume und entsprechende Handlungsfähigkeit wahrnehmen, insbesondere aufgrund der schwierigen finanziellen Situation der Kommunen. Dies könnte unter anderem Auswirkungen auf die „[...] demokratische Legitimität der Vertretungskörperschaften“<sup>9</sup> haben. Sollten sich in einer derartigen Gemengelage von besonderen Anforderungen im Ehrenamt und mangelnden Gestaltungsspielräumen Ratsmitglieder darüber hinaus noch mit Anfeindungen und Bedrohungen im Zusammenhang mit ihrem Mandat konfrontiert sehen, ist es ggf. nur noch ein kleiner Schritt, die ehrenamtliche Tätigkeit einzustellen und sich aus der Kommunalpolitik zurückzuziehen. Dies legen unter anderem die Beobachtungen aus der KoMo-Studie nahe (Herbstbefragung<sup>21</sup>), wonach bundesweit mehr als jeder zehnte Amtstragende eine Amtsniederlegung aufgrund erlebter

---

<sup>7</sup> Zahlen aus dem Datensatz des „Kommunalen Monitoring“ bezogen auf NRW.

<sup>8</sup> Vgl. Reiser 2006: 140.

<sup>9</sup> Vgl. ebd.



Anfeindungen erwogen hat.<sup>10</sup> Sollten dann Ämter und Mandate aufgrund von ausbleibenden Nachwuchskräften nicht besetzt werden können, drohte eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit unseres freiheitlich-demokratisch verfassten Gemeinwesens – nicht nur auf kommunalpolitischer Ebene.

Ein entsprechend auf das MOTRA-KoMo-Monitoring abgestimmtes Studiendesign ginge mit erkenntnisfördernden Synergieeffekten einher und böte das Potenzial zur Stärkung einer evidenzbasierten (Sicherheits-)Politik zu einem zentralen gesellschaftlichen und demokratierelevanten Handlungsfeld. Im Falle eines konsequenten längsschnittlich konzipierten Monitorings wären fortlaufend aktualisierte Befundlagen erwartbar, die es erlaubten, präventive Maßnahmen zeitlich und räumlich unmittelbarer und passgenauer auf sich stets verändernde kommunale bzw. gesamtgesellschaftliche Kontexte abstimmen zu können.

### **Literatur:**

Birkel, C.; Church, D.; Hummelsheim-Doss, D.; Leitgöb-Guzy, N.; Oberwittler, D. (2020): Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017. Opfererfahrungen, kriminalitätsbezogene Einstellungen sowie die Wahrnehmung von Unsicherheit und Kriminalität in Deutschland, Bundeskriminalamt, Wiesbaden.

Bogumil, J.; Garske, B.; Gehne, D.H. (2017): Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleich kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten, Bochum.

Eberspach, K.; Bitschnau, S.; Kemmesies, U. (2022): Kommunales Monitoring: Hass, Hetze und Gewalt gegenüber Amtsträgerinnen und Amtsträgern (KoMo) – Beobachtungen und Befunde zur Ersterhebung, in: Kemmesies, U. et al. (Hrsg.): MOTRA-Monitor 2021, Wiesbaden.

forsa Politik- und Sozialforschung GmbH im Auftrag der Körper-Stiftung (2021): Hass und Gewalt gegen Kommunalpolitiker/innen. Einschätzungen und Erfahrungen von Bürgermeister/innen in Deutschland.

Höne, H.; Hafke, M.; Lürbke, M.; Wedel, D. und Fraktion (2022): Antrag der Fraktion der FDP „Heißer Herbst: Hilfe gegen Hass und Hetze“ vom 15.11.2022 (Drucksache 18/1666). Landtag Nordrhein-Westfalen, 18. Wahlperiode.

Körper-Stiftung (2022): Mehr Respekt bitte! Diskussionskultur in der deutschen Kommunalpolitik, eine Studie durchgeführt von pollytix strategic research gmbh im Auftrag der Körper-Stiftung, Hamburg.

Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (2022): Studie. Präventive Strategien zum Schutz von kommunalen Amts- und Mandatspersonen vor Einschüchterung, Hetze und Gewalt. Potsdam.

Reiser, M. (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden.

---

<sup>10</sup> Vgl. Eberspach et al. 2022: 148.