

BAND 64

Vielfältige Repräsentation unter Druck: Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik

Von Andreas Blätte, Laura Dinnebier und Merve Schmitz-Vardar
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



VIELFÄLTIGE REPRÄSENTATION UNTER DRUCK

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 64**

Vielfaltsstudie Teil 2

Vielfältige Repräsentation unter Druck: Anfeindungen und Aggres- sionen in der Kommunalpolitik

Von Andreas Blätte, Laura Dinnebier und Merve Schmitz-Vardar

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

DIE AUTOR/INNEN

Prof. Dr. Andreas Blätte ist Professor für Public Policy und Landespolitik an der Universität Duisburg-Essen, NRW School of Governance. Kontakt: andreas.blaette@uni-due.de

Laura Dinnebier ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Public Policy und Landespolitik an der Universität Duisburg-Essen, NRW School of Governance. Kontakt: laura.dinnebier@uni-due.de

Merve Schmitz-Vardar ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Public Policy und Landespolitik an der Universität Duisburg-Essen, NRW School of Governance. Kontakt: merve.schmitz-varadar@uni-due.de



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben machen, einen Link zur Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Diese Angaben dürfen in jeder angemessenen Art und Weise gemacht werden, allerdings nicht so, dass der Eindruck entsteht, der Lizenzgeber unterstütze gerade Sie oder Ihre Nutzung besonders. Nicht kommerziell: Sie dürfen das Material nicht für kommerzielle Zwecke nutzen. Keine Bearbeitungen: Wenn Sie das Material remixen, verändern oder darauf anderweitig direkt aufbauen, dürfen Sie die bearbeitete Fassung des Materials nicht verbreiten.

Vielfaltsstudie Teil 2

Vielfältige Repräsentation unter Druck: Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik
Band 64 der Schriftenreihe zur Demokratie

Von Andreas Blätte, Laura Dinnebier und Merve Schmitz-Vardar

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, C. Mawrodiew (basierend auf Entwürfen von State Design)

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

Titel-Illustration: Jill Senft, Berlin

ISBN 978-3-86928-250-3

Die in dieser Publikation vertretenen Positionen sind nicht zwangsläufig die der Stiftung.

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Danksagung	7
Vorwort	9
Zusammenfassung	11
1 Bedrohungslagen und Anfeindungen in der kommunalen Demokratie	13
2 Die Großstadtbefragung 2022: Studiendesign und Datengrundlage	15
2.1 Adressat*innen der Online-Befragung	15
2.2 Rücklaufquote im Kontext	17
3 Vielfältige Kommunalpolitik und differenzierte Bedrohungslagen: Wen es wie trifft	20
3.1 Geschlecht, Migrationshintergrund und Schicht	22
3.2 Regionale und lokale Differenzierungen	23
3.3 Bedrohungserfahrungen über Parteigrenzen hinweg	25
3.4 Wer wie bedroht wird	27
4 Verstärkte Schief lagen der Repräsentation? Wirkungen der Bedrohungslagen	32
4.1 Bedrohungsfolgen für deskriptive Repräsentation: Wer an Rückzug denkt	34
4.2 Bedrohungsfolgen für substantielle Repräsentation: Wer sein Verhalten ändert	35
5 Was die politisch Engagierten stärkt: Der Umgang mit Bedrohungen und Übergriffen	37
6 Diskussion und Ausblick	41
Literatur	43

DANKSAGUNG DER AUTOR*INNEN

Die Ergebnisse dieser Vielfaltsstudie basieren auf der *Großstadtbefragung 2022*. Bei dieser haben wir in der Feldphase von April bis August 2022 alle per E-Mail erreichbaren Personen mit einem kommunalen Wahlamt bzw. -mandat in den 77 deutschen Großstädten sowie in den Bezirken der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg um die Teilnahme an unserer Online-Befragung gebeten.

Ob die erhobenen Daten für belastbare Ergebnisse ausreichen würden, hing von Anfang an von einer ausreichend hohen Teilnahmebereitschaft ab. Jeder ringt mit einer Vielzahl von E-Mails und Anfragen – für lokale Repräsentant*innen gilt das ganz besonders. Die Durchführung der Befragung war daher für uns ein Wagnis mit zunächst ungewissem Ausgang. Als Team der Professur für Public Policy und Landespolitik an der Universität Duisburg-Essen haben wir deswegen immer versucht, unsere Wertschätzung für die kommunalpolitische Arbeit und die Relevanz unserer Studie gleichermaßen zu vermitteln. Gleichwohl waren und sind wir überwältigt, wie einsatzbereit die kommunalpolitischen Amts- und Funktionsträger*innen auch über ihre Amtsausübung im engeren Sinne hinaus sind. Das drückt sich nicht nur in einer Teilnahmequote aus, die unsere optimistischsten Zielmarken noch deutlich übertroffen hat. In der Kommunikation rund um die Studie haben wir eine in dieser Form unerwartet positive Resonanz erhalten. Uns wurde vermittelt, dass es den Befragten wichtig sei, zu Erkenntnissen beizutragen. Weil die *Großstadtbefragung 2022* ohne den Zeiteinsatz und die Beteiligung der kommunalpolitisch Engagierten undenkbar war, möchten wir auch an dieser Stelle erneut unseren Dank für ihre Beteiligung ausdrücken.

Ein sehr herzlicher Dank gilt auch unseren Kolleg*innen, insbesondere der NRW School of Governance, des DeZIM-Verbundprojekts «Gesellschaftliche Konflikte und Dynamiken des Parteienwettbewerbs in der Migrations- und Integrationspolitik» (MigRep) und des DeZIM-Instituts, sowie den Kooperationspartner*innen der Heinrich-Böll-Stiftung. Sie haben uns in der Konzeptionsphase, beim Fragebogen-Workshop im Februar 2022 und weit darüber hinaus mit konstruktiver Kritik und Ideen unterstützt. Bei Prof. Dr. Lars Holtkamp möchten wir uns für die Bereitstellung einer Basistabelle großstädtischer Ratsmitglieder bedanken, die uns den Aufbau der Kontaktdatenbank für die Befragung wesentlich erleichtert hat.

Die große Einsatzbereitschaft der studentischen Mitarbeiter*innen im Team der Großstadtbefragung möchten wir ganz besonders würdigen. Sarata Diane, Gabriel Kurz, Jan-Erik Lutz und Silvia Mommertz haben durch ihre tatkräftige Unterstützung in sämtlichen Phasen der Erhebung einen entscheidenden Beitrag zum erfolgreichen Verlauf des Projekts beigetragen. Ihnen gilt unser besonderer Dank.

VORWORT

Zum Wesenskern der Demokratie gehört ein Ringen um Kompromisse zwischen Interessen und Positionen, die nicht immer eng beieinanderliegen. Dass der Ton in diesen Debatten bisweilen etwas rauer ist, ist nicht neu. Doch mit systematischen Anfeindungen und Aggressionen, mit dem gezielten Versuch, Politiker:innen mit Hass und Gewalt einzuschüchtern, werden die Grenzen der Diskussionen und des Miteinanders verschoben und überschritten, mit weitreichenden Folgen für die demokratische und politische Kultur im Land.

Die kommunalpolitische Ebene galt lange als Ort einer vorrangig sachpolitischen und damit letztlich wenig konfliktbehafteten politischen Debattenkultur. Doch dieser Eindruck trügt. Nicht nur, dass auch und gerade in der lokalen Politik widerstreitende Interessen zusammengebracht werden – gerade vor Ort werden zunehmend Übergriffe auf Amts- und Mandatsträger:innen vermeldet, die aufmerken lassen. Denn Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik treffen und gefährden die demokratische Gesellschaft und ihre Institutionen in besonderer Weise: Die kommunale Ebene ist im Alltag der Ort der direkten Begegnung zwischen Bürger:innen und repräsentativer Politik, und hier sind Bürger:innen meist ehrenamtlich für die Demokratie tätig. Daher sind Übergriffe und Anfeindungen besonders nah, räumlich wie menschlich, und damit auch besonders bedrohlich für eine lebhafteste, vielfältige Demokratie und ihre Repräsentant:innen.

Ein Ziel dieser Studie ist es, das Ausmaß von Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik zu untersuchen. Aus methodischen Gründen stehen dabei die Großstädte im Fokus. Die Befragung richtet sich an die Breite der kommunalpolitisch Engagierten, und deshalb wurden Ratsmitglieder, Bürgermeister:innen und politische Wahlbeamte:innen befragt. Hierbei zeigt sich: Rund 60 Prozent der Kommunalpolitiker:innen haben Anfeindungen und Aggressionen erlebt. Es handelt sich also bei diesen Erfahrungen um keine Einzelfälle, sondern um ein breites Phänomen. Das ist in unserer demokratischen Gesellschaft auf keinen Fall zu akzeptieren. Erfreulich bleibt, dass sich die große Mehrheit der betroffenen Kommunalpolitiker:innen davon nicht abschrecken lässt und politisch weiterhin mitwirken will. Bedauerlicherweise erwägen knapp fünf Prozent einen Rückzug aus der Politik. Vor dem Hintergrund, dass es mittlerweile schwer geworden ist, Menschen für das demokratische (Ehren-)Amt auf kommunaler Ebene zu motivieren, sind diese fünf Prozent eine echte Bürde.

Eingebettet ist diese Studie in die *Vielfaltsstudie* der Heinrich-Böll-Stiftung. Die Reihe widmet sich der vielfältigen Repräsentation in der Kommunalpolitik. Dazu thematisiert sie unterschiedliche Aspekte und liefert so Daten und Fakten

zur oft fehlenden Sichtbarkeit der gesellschaftlichen Vielfalt in der politischen Repräsentation – sei es hinsichtlich einer Vielfalt der Geschlechter, hinsichtlich ihrer Migrationsgeschichte oder Hautfarbe, der sozialen Herkunft oder im Hinblick auf das Alter.

Wie relevant diese Perspektiven sind, legen die Studienergebnisse offen: Auch wenn alle Kommunalpolitiker:innen unabhängig von Geschlecht, Migrationshintergrund oder ihrer sozialen Herkunft im selben Ausmaß von Anfeindungen und Aggressionen betroffen sind, variiert der Umgang mit erlebten Erfahrungen und fallen die Reaktionen auf das aggressiver gewordene Umfeld so unterschiedlich aus, dass Konsequenzen darauf, wer Politisches wie repräsentiert, erkennbar werden. Wir wünschen uns, dass diese Befunde zu Diskussionen und Entwicklungen weiterer Ideen anregen, wie Akteur:innen in der Kommunalpolitik gestärkt werden können.

An dieser Stelle gilt unser großer Dank für eine intensive wissenschaftliche, konstruktive und inspirierende Arbeit dem Team um Prof. Dr. Andreas Blätte von der Universität Duisburg-Essen, ohne das eine solche Studie nicht entstanden wäre. Wir sind zuversichtlich, dass Ihnen, liebe Leser:innen, ebendiese Inspirationen und Erkenntnisse zu Gute kommen und wünsche eine im besten Sinne anregende Lektüre.

Berlin, im November 2022

Dr. Stefanie John
Referentin Politik- und Parteienforschung
Heinrich-Böll-Stiftung

Dr. Sebastian Bukow
Leiter Bereich Inland
Heinrich-Böll-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Wer in der lokalen Demokratie eine repräsentative Rolle übernimmt, kann mit Anfeindungen konfrontiert sein. Gewalt, Hass und Hetze in der Kommunalpolitik sind längst ein wiederkehrendes Thema der Medienberichterstattung. Erste Untersuchungen vermitteln ein alarmierendes Bild, wie massiv politische Amts- bzw. Mandatsträger*innen Bedrohungen ausgesetzt sind. Mit der *Großstadtbefragung 2022* kann diese Studie auf einer neuen Datengrundlage aufbauen, die breit angelegte, aussagekräftige statistische Befunde zur politischen Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt und zu Bedrohungslagen in den Großstädten Deutschlands ermöglicht. Sie analysiert systematisch und empirisch fundiert die Erfahrung, Wahrnehmung und den Umgang mit Beleidigungen, Bedrohungen und tätlichen Übergriffen in der großstädtischen Kommunalpolitik und bietet damit eine Grundlage für die Diskussion, wie sehr die kommunalpolitisch Engagierten herausgefordert sind und wie sie in ihrer Widerstandsfähigkeit («Resilienz») und ihrer repräsentativen Rolle gestärkt werden können. Zentrale Ergebnisse sind:

- Anfeindungen und Aggressionen gegen kommunalpolitisch aktive Personen sind weit verbreitet: 60 Prozent der befragten kommunalen Repräsentant*innen berichten von eigenen Erfahrungen mit Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen. Diese sind unabhängig von der politischen Orientierung, dem Geschlecht, dem Migrationshintergrund, der Schichtzugehörigkeit oder der Region. Sie sind generell ein Teil des politischen Alltags der kommunalpolitisch Engagierten.
- Dabei zeigen die kommunalpolitischen Amts- und Mandatsträger*innen eine bemerkenswerte Widerstandskraft: Die wenigsten denken wegen der Bedrohungslage an einen Rückzug aus der Politik. Zwar ist es ein deutliches Alarmzeichen, wenn mit 4,7 Prozent der Teilnehmenden der Großstadtbefragung zu viele Kommunalpolitiker*innen schon einmal den Gedanken des Rückzugs gehegt haben. Es kann jedoch festgestellt werden, dass die weit überwiegende Mehrheit der Befragten ungeachtet rauer Zeiten weiterhin für das politische Engagement zur Verfügung steht.
- Bei knapp einem Drittel der Amts- und Mandatsträger*innen, die Anfeindungen und Aggressionen selbst erlebt haben, führt die Sorge vor (weiteren) Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen zu Veränderungen des persönlichen Verhaltens. Bedrohungslagen haben auch Effekte auf das Repräsentationsverhalten.
- Verhaltensveränderungen gibt es auch bei mehr als einem Viertel derjenigen kommunalpolitisch Aktiven, die selbst noch keine persönlichen Erfahrungen

solcher Art gemacht haben. Verhaltensänderungen treten dabei vermehrt bei Frauen, Amts- und Mandatsträger*innen mit Migrationshintergrund sowie Personen aus der Unterschicht, der Arbeiterschicht oder der unteren Mittelschicht auf. Die Folgen der Bedrohungslagen sind somit gruppenspezifisch ungleich verteilt und verstärken bestehende Schieflagen der Repräsentation.

- Auch bei den Formen des Umgangs mit erlebten Beleidigungen, Bedrohungen und tätlichen Übergriffen bestehen gruppenspezifische Unterschiede. Solche Unterschiede zeigen sich vor allem hinsichtlich des Geschlechts. Sie sprechen für eine zielgruppenorientierte Entwicklung von Unterstützungsstrukturen. Die Instrumente des Rechtsstaats und der Strafverfolgung bleiben dabei wichtig.

1 Bedrohungslagen und Anfeindungen in der kommunalen Demokratie

Die Demokratie lebt von der Suche nach Kompromissen so sehr wie vom Konflikt. Vorstellungen eines ohne politische Konflikte definierbaren Gemeinwohls nehmen eine Homogenität an, die mit der gesellschaftlichen und politischen Vielfalt der modernen, pluralen Demokratie unvereinbar ist. Der Widerstreit von Sichtweisen und Interessen macht Demokratie aus – setzt dabei aber eine Anerkennung demokratischer Gleichheit und des Grundsatzes der Gewaltfreiheit voraus. Ein Umschlagen des demokratisch produktiven Konflikts in ungezähmte Gegensätze, die Eskalation von Feindbildern bis hin zur politisch motivierten Gewalt müssen als Gefährdung der Qualität der Demokratie gelten. Derartige Entwicklungen sind Teil der Geschichte Deutschlands. In der Gegenwart werden Auswüchse politischer Polarisierung wieder als alarmierend gesehen.

Die Ermordung des Regierungspräsidenten von Kassel, Walter Lübcke, am 1. Juni 2019, hat weithin Aufmerksamkeit für eine physische Bedrohungslage von Personen in sichtbaren politischen Ämtern geschaffen. Polizeiliche Kriminalstatistiken vermitteln, dass jener Fall als extremster Ausdruck politisch motivierter Gewalt gegen Politiker*innen in Deutschland gelten muss. Im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie war im Vergleich zum Vorjahr eine Verdoppelung der gegen Amts- und Mandatsträger*innen gerichteten politisch motivierten Straftaten zu verzeichnen; um knapp weitere 67 Prozent ist die Zahl solcher Fälle im Jahr 2021 gestiegen (Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022). Es gibt darüber hinaus viele Anhaltspunkte, dass politisch Engagierte breit und flächendeckend – nicht nur im Einzelfall – mit Anfeindungen und Bedrohungen konfrontiert sind (Leutheusser-Schnarrenberger 2022). Hetze im Netz, Aufmärsche vor den Häusern von Kommunalpolitiker*innen, Sachbeschädigungen, tätliche Übergriffe: ein konstanter Nachrichtenfluss zeigt einen Phänomenbereich der Bedrohung derjenigen, die sich in und für die lokale Demokratie einsetzen.

Die kommunale Ebene ist bei dieser Entwicklung besonders verletzlich. Das Engagement der Vielen vor Ort ist entscheidend für die Substanz und Qualität der Demokratie. Doch es sind zu viele, als dass sie alle umfassend geschützt werden könnten. Beim Szenario einer durch unversöhnliche Polarisierung und Rückzug zermürbten lokalen Demokratie geht es auch nicht nur um das Menetekel einer gleich in Gänze gefährdeten demokratischen Stabilität. Die Bedrohungserfahrungen kommunaler Repräsentant*innen sind mit gruppenspezifischen Lagen

verknüpft, die über die zunächst individuelle, im Einzelfall stets gravierende Betroffenheit hinausgehen. Sexualisierte Gewalt betrifft primär Frauen und non-binäre Personen, rassistisch motivierte Anfeindungen sind vor allem gegen nicht-weiße Personen (BPoC) gerichtet. Wenn manche Gruppen durch Bedrohungslagen stärker betroffen sind als andere und sich stärker zum Rückzug genötigt sehen oder auch nur ihre politisch-repräsentative Rolle stärker einschränken als andere, so büßt die Demokratie durch solchermaßen weiter verstärkte Schieflagen der Repräsentation an Substanz und Qualität ein.

Ziel dieser Studie ist es, Bedrohungslagen und Anfeindungen in der Kommunalpolitik unter den so umrissenen Gesichtspunkten empirisch zu analysieren. Dafür wurde mit der *Großstadtbefragung 2022* eine systematische Befragung kommunaler Amts- und Funktionsträger*innen durchgeführt. Mit 2.166 Teilnehmenden, welche die Befragung vollständig beantwortet haben, kann sie als derzeit umfassendste Umfrage zu den Bedrohungslagen kommunaler Repräsentant*innen gelten.

Wir können auf dieser Datengrundlage zeigen, in welchem Umfang Kommunalpolitiker*innen – darunter Ratsmitglieder, (Ober-)Bürgermeister*innen und Beigeordnete – im Rahmen ihrer Tätigkeit schon einmal verschiedenen Bedrohungsszenarien ausgesetzt waren. Wir können dabei u.a. differenzieren, ob es sich um Beleidigungen, Bedrohungen oder tätliche Übergriffe handelte und welche Rolle direkte Kommunikation, soziale Netzwerke oder direkter Kontakt spielten. Welche Folgen hat dies? Der Umgang mit Erfahrungen solcher Art – einschließlich des Gedankens eines potenziellen Rückzugs aus der Politik als persönliche Konsequenz aus Sorge vor Hass und Gewalt – war ein Schwerpunkt der Befragung. Das Erkenntnisinteresse dieser Studie ist schließlich eine nach Personenkreisen differenzierte Analyse: Für wen ergeben sich aus dem kommunalpolitischen Engagement besondere Bedrohungslagen? Wer ist wo stärker betroffen? Wer trägt sich besonders mit Rückzugsgedanken? Wer sieht sich zu Verhaltensänderungen gezwungen?

2 Die Großstadtbefragung 2022: Studiendesign und Datengrundlage

Die Grundlage dieser Studie ist die *Großstadtbefragung 2022*. Die als Online-Befragung durchgeführte Erhebung ist die bislang umfassendste Datengrundlage zur (bedrohten) kommunalen Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt. Auf dieser Grundlage können die Bedrohungslagen kommunalpolitisch Engagierter systematisch empirisch untersucht werden.

Die *Großstadtbefragung 2022* baut auf ersten vorliegenden quantitativen und qualitativen Studien auf, welche die Wahrnehmung schwieriger werdender Bedingungen der Kommunalpolitik in Medien und Politik aufgreifen; sie untersuchen, inwieweit politische Amts- und Mandatsträger*innen auf kommunaler Ebene Bedrohungen ausgesetzt sind (u.a. Alin et al. 2021). Als quantitative Erhebung mit engerem Fokus ist eine Befragung von Bürgermeister*innen durch das Umfrageinstitut *Forsa* im Auftrag der Körber-Stiftung eine wichtige Referenz (Körber-Stiftung 2021). Die *Großstadtbefragung 2022* knüpft an den Fragen dieser Studie an, geht aber in ihrer Anlage über diese deutlich hinaus, indem sie auf breit angelegte statistische Befunde zu Bedrohungslagen und -erfahrungen aller Repräsentant*innen auf kommunaler Ebene abzielt.

2.1 Adressat*innen der Online-Befragung

Adressat*innen der *Großstadtbefragung 2022* waren alle Personen, die in den insgesamt 80 deutschen Großstädten¹ und Stadtstaaten ein kommunales Mandat bzw. Amt ausüben. Mit dem Fokus auf die Großstädte übersieht die *Großstadtbefragung 2022* nicht den Aspekt, dass Kommunalpolitik tatsächlich überwiegend in kleineren Städten und Kommunen stattfindet. Ende 2020 lebten *nur* etwa 30 Prozent der Gesamtbevölkerung in Großstädten (Statistisches Bundesamt 2021). Das Problem zunehmender Bedrohungslagen von Amts- und Mandatsträger*innen gibt es keineswegs nur in Großstädten, es ist in allen Städte- und Gemeindegrößen virulent (Landsberg 2021). Der Fokus auf die Großstädte bringt jedoch den Vorteil, dass Kontextbedingungen besser erfasst werden können, wodurch gezieltere Vergleiche möglich sind. Außerdem eröffnet die größere Heterogenität der urbanen

1 Städte mit mindestens 100.000 Einwohner*innen gelten als Großstadt. Die Definition und Auswahl der Großstädte erfolgte auf Basis der Angaben und Daten des Statistischen Bundesamts (Statistisches Bundesamt 2022).

Bevölkerung vielfältigere analytische Möglichkeiten unter dem Gesichtspunkt der pluralen Repräsentation.

Um diese adäquat abzubilden, wurden zum einen umfangreich soziodemographische Merkmale erfasst, die von herkömmlichen Erhebungen von Bevölkerungsmerkmalen abweichen bzw. deutlich über diese hinausgehen. Das betrifft insbesondere die Aufnahme von Selbsteinordnungen zu Merkmalen wie Migrationshintergrund, Schichtzugehörigkeit oder Geschlecht. Allerdings wird in dieser Publikation Bezug auf die Kategorie «Migrationshintergrund» in ihrer statistischen Definition genommen. Der Diskussionen um den Begriff «mit Migrationshintergrund» und um die Verengung auf die analytischen Kategorien Ethnie oder Nationalität sind wir uns umfassend bewusst. Ohne dies zu ignorieren, ermöglicht die Kategorie des Migrationshintergrunds es hier, relevante Ungleichheiten sichtbar zu machen.

Zum Kreis der kommunalen Mandats- und Funktionsträger*innen zählen alle gewählten Ratsmitglieder, die (Ober-)Bürgermeister*innen sowie durch Wahl berufene Beigeordnete. In den Stadtstaaten sind dies Personen, die gewählt wurden – sei es durch eine Bezirksverordnetenversammlung (Berlin), Bezirksversammlung (Hamburg), durch Beiräte (Bremen) oder direkt durch die Bevölkerung – und die ein Amt bzw. Mandat auf der Bezirksebene ausüben.

Der so definierte Kreis von Amts- und Mandatsträger*innen umfasst insgesamt etwas mehr als 6.400 kommunalpolitisch engagierte Personen. Für die Befragung dieser Grundgesamtheit wurde unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben eine Kontaktdatenbank erstellt.² Beim Aufbau der Datenbank stellte sich das Problem, dass für einen Teil der kommunalen Amts- und Mandatsträger*innen (insgesamt 10 Prozent) über frei zugängliche Quellen keine Kontaktdaten ermittelt werden konnten. Fehlende Kontaktmöglichkeiten vereinzelter Amts- und Mandatsträger*innen waren in allen Städten zu verzeichnen, doch gibt es einige Kommunen, in denen tatsächlich nahezu die Hälfte der Amts- und Mandatsträger*innen für die *Großstadtbefragung 2022* und damit auch für die Bevölkerung unerreichbar bleiben – jedenfalls mit digitalen Kommunikationsmedien. Die Amts- und Mandatsträger*innen, für die über die Ratsinformationssysteme telefonisch oder über die Fraktionsbüros eine Kontaktadresse recherchiert werden konnte (insgesamt 5.763), wurden als erreichbare Grundgesamtheit dieser Studie in der Feldphase (04/2022 bis 08/2022) per E-Mail mit Einladungs- und Erinnerungsschreiben zur Teilnahme an der Untersuchung angefragt.

2 Eine ausführliche Erklärung zum Datenschutz wurde den Befragten mit der Einladung per E-Mail zugesandt und konnte darüber hinaus von der Projektwebseite aufgerufen werden. Die Datenschutzerklärung wurde zudem sämtlichen Rats- oder (Ober-)Bürgermeister*innenbüros zugesendet, bei denen die Umfrage vor Befragungsbeginn angekündigt wurde. In der Datenschutzerklärung wird u.a. ausführlich dargelegt, in welcher Weise die Kontaktdaten sowie die von den Teilnehmenden in der Befragung getätigten Angaben nach den gesetzlichen Regelungen des Datenschutzes und den darin formulierten Grundsätzen für die Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 5 DSGVO) gespeichert und verarbeitet werden.

Tabelle 1: Erreichbarkeit von Amts- und Mandatsträger*innen deutscher Großstädte

Amts- und Mandatsträger*innen	
Erreichbarkeit gegeben*	5.763 (90%)
Ohne Kontaktmöglichkeit	649 (10%)
Gesamt	6.412 (100%)

*Amts- und Mandatsträger*innen, deren E-Mail-Adressen entweder online, telefonisch oder über Fraktionsbüros recherchiert werden konnten. Quelle: Eigene Erhebung 2022.

In die Befragung wurden alle Personen mit repräsentativen Mandaten und Ämtern einbezogen. Mit der Umfrage wurden dementsprechend kommunalpolitisch Tätige sowohl im Ehren- als auch Hauptamt angesprochen. Sie berücksichtigt neben Ratsmitgliedern³, die ihre kommunalpolitischen Tätigkeiten überwiegend ehrenamtlich ausführen, auch (Ober-)Bürgermeister*innen und/oder Dezernatsleitungen⁴, die in den untersuchten Städten ein kommunales Hauptamt ausüben. Befragt wurden somit auch Personen mit hauptamtlichem Wahlmandat, die der Kommunalverwaltung angehören (518 Fälle der Grundgesamtheit). Anders als ähnlich gelagerten Studien, die *entweder* Ratsmitglieder *oder* die Spitze der Kommunalverwaltungen erfassen, ist die *Großstadtbefragung 2022* deutlich breiter angelegt. Anschließend an die hier vorgestellten Ergebnisse könnten demnach vergleichende Analysen zwischen Ehren- und Hauptamt differenzieren und dem Effekt öffentlicher Präsenz, Rollen und Wahrnehmung auf Bedrohungspotenziale nachgehen.

2.2 Rücklaufquote im Kontext

Insgesamt wurden 5.763 Personen kontaktiert. Von 2.592 Personen, die mit der Befragung begonnen haben und demnach grundsätzlich zur Teilnahme bereit waren, haben 2.166 den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Eine Abbruchquote von 16 Prozent bewegt sich angesichts des angenommenen Zeitbedarfs von 12–15 Minuten bei einem Personenkreis, bei dem sich – abgesehen von den hauptamtlichen Teilnehmenden – die meisten neben anderen Verpflichtungen *ehrenamtlich* kommunalpolitisch engagieren, in einem sehr guten Rahmen. Vor allem aber darf eine Beteiligungsquote von 44,9 Prozent der Personen, die teilnahmebereit waren und die Befragung begonnen haben bzw. von 37,6 Prozent, welche die Befragung vollständig abgeschlossen haben, für eine reine

- Die Bezeichnungen für die kommunalen Gemeindeorgane variieren dabei: Gemeinderat, Rat der Stadt, Stadtparlament, Stadtverordnetenversammlung, Stadtvertretung bzw. äquivalent auf Bezirksebene in den Stadtstaaten Bezirksverordnetenversammlung, Beirat oder Bezirksversammlung.
- Weitere Bezeichnungen: Beigeordnete*r, Erste*r Stadtrat*Stadträtin, Referent*in, Stadtrat*Stadträtin. Weiterhin können sich die Mandate überschneiden, Beigeordnete also etwa auch gewählte Ratsmitglieder sein.

Online-Befragung als sehr gutes Ergebnis gelten (Nayak und Narayan 2019). Das Ziel einer möglichst hohen Rücklaufquote konnte erreicht werden.⁵

Tabelle 2: Rücklauf und Grad der Beantwortung

Rücklauf	
Vollständig ausgefüllte Fragebögen	2.166 (37,6%)
Teilweise ausgefüllte Fragebögen	426 (7,3%)
Gesamt	2.592 (44,9%)

Anm. zum Rücklauf: Erreichbare Grundgesamtheit (N = 5.763) als Bezugsgröße. Quelle: Eigene Erhebung 2022.

Für die Befragung wurden die Amts- und Mandatsträger*innen aller Parteien bzw. Wählervereinigungen sowie unabhängige Kandidat*innen kontaktiert. Gerade weil die Durchführung der Studie im Rahmen einer Kooperation zwischen der NRW School of Governance (Universität Duisburg-Essen) und der Heinrich-Böll-Stiftung durchgängig transparent gemacht wurde, ist der besonders hohe Rücklauf bei Bündnis 90/Die Grünen nicht überraschend. Für die Aussagekraft der Studie mindestens so wichtig ist, dass demgegenüber Mitglieder anderer Fraktionen ebenfalls auf hohem Niveau mit substantiellen Rücklaufquoten in der Befragung vertreten sind. Grüne Amts- und Mandatsträger*innen sind zwar im Datensatz besonders stark präsent, doch nicht in einer Weise, die als das Gesamtbild verzerrend erscheint (vgl. Tabelle 3).

Eine relevante Grenze der Befragung ist, dass die gewählte Form der Ansprache den Effekt einer Selbst-Selektion der Teilnehmenden gehabt haben kann. In den Einladungen zur Befragung wurde das Befragungsinteresse an Anfeindungen und Bedrohungen deutlich herausgestellt. Das kann diejenigen besonders zur Teilnahme motiviert haben, die solche Erfahrungen im Rahmen einer statistischen Erhebung sichtbar machen wollten. Angesichts der politisch-ideologischen Distanz von AfD-nahen und grünen Milieus ist dies eine mögliche Erklärung für die überraschend hohe Beteiligungsquote von Amts- und Funktionsträger*innen der AfD. Auch aus diesem Grund kann die Erhebung nicht als eine repräsentative Umfrage gelten, die auf Basis einer Zufallsstichprobe abgesicherte Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit zulassen würde. In den tabellarischen Auswertungen werden daher neben den prozentualen Angaben auch die absoluten Zahlen der Befragten in einer Antwortkategorie berichtet. Da aber gerade auch die

⁵ Dahingehend haben wir großen Wert darauf gelegt, die Erhebung mit einer flankierenden Internet-Präsenz bei der NRW School of Governance an der Universität Duisburg-Essen wissenschaftlich zu kontextualisieren und auch durch eine sorgfältige Information über das Datenschutzkonzept Vertrauen in die wissenschaftliche Integrität der Studie aufzubauen. Eigens für die Befragung wurde zudem eine Funktions-E-Mail-Adresse über die Universität Duisburg-Essen eingerichtet, über die das Team der Großstadtbefragung bei Rückfragen, Anmerkungen und/oder technischen Problemen zur Verfügung stand.

absoluten Zahlen eine deutliche Sprache sprechen, sehen wir hierin keinen Anhaltspunkt für eine systematische Beschränkung der Aussagekraft der Befragung.

Tabelle 3: Rücklaufquote nach Parteien

Partei	Rücklauf	Anzahl der Amts- und Mandatsträger*innen*
AfD	71 (19,1%)	372
Bündnis 90/Die Grünen	617 (47,9%)	1.289
CDU	359 (26,4%)	1.361
CSU	30 (23,3%)	129
Die Linke	170 (37,7%)	451
FDP	108 (32,4%)	333
SPD	576 (38,9%)	1.482
Andere**	235 (23,6%)	995
Gesamt	2.166 (33,7%)	6.412

*Anzahl der Amts- und Mandatsträger*innen nach identifizierbarer Parteizugehörigkeit in der Grundgesamtheit, einschließlich derjenigen ohne Kontaktmöglichkeit.

**Umfasst unabhängige Kandidaturen, Kandidaturen über Wählervereinigungen und -listen sowie sonstige Parteien. Wählervereinigungen bzw. -listen haben in den Kommunen eine große Bedeutung, doch gehören gerade in den Großstädten die weitaus meisten Repräsentant*innen den auch im Bundestag vertretenen Parteien an. Wegen der Vielzahl kommunalpolitischer Wählervereinigungen und -listen werden diese bei der nach Partei- bzw. Fraktionszugehörigkeit differenzierten Analyse der Rücklaufquoten unter «Andere» erfasst.

Quelle: Eigene Erhebung 2022.

3 Vielfältige Kommunalpolitik und differenzierte Bedrohungslagen: Wen es wie trifft

Bedrohungslagen, mit denen Repräsentant*innen auf der kommunalen Ebene konfrontiert sind, stellen eine Gefährdung der demokratischen politischen Ordnung als solcher dar. Sie betreffen zugleich einzelne Personen wie Personengruppen. Nach Gruppen differenzierte Bedrohungslagen könnten für die kommunalpolitische Repräsentation in einer ohnehin von Ungleichheiten geprägten Demokratie ungleich verteilte Effekte haben. Unter dem Gesichtspunkt der Repräsentation differenzieren die Auswertungen hier vor allem nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Schicht:

1. Es stellt sich die Frage, ob Menschen mit Migrationshintergrund⁶ stärker als andere Anfeindungen und Bedrohungen ausgesetzt sind. Anfechtungen werden als ein wesentlicher Aspekt der demokratischen Veränderungen und Herausforderungen in einer entstehenden «postmigrantischen Gesellschaft» angesehen (Foroutan 2021) – dies gilt auch für die politische Repräsentation von Eingewanderten. Personen mit Migrationshintergrund bzw. migrantisierte Menschen⁷ können insbesondere rassistisch begründeten Bedrohungslagen ausgesetzt sein (Foroutan et al. 2022). Sind Amts- und Mandatsträger*innen, die multikulturelle Vielfalt repräsentieren, in ihrer repräsentativen Rolle überdurchschnittlich herausgefordert, widerfahren ihnen mehr Bedrohungen als anderen?
2. Sind Frauen besonders betroffen? Die Kämpfe um eine geschlechtergerechte Repräsentation von Frauen und von Personen mit einer non-binären Geschlechtsidentität sind nicht abgeschlossen. Normative Vorstellungen einer Gleichstellung der Geschlechter bleiben umstritten, auch in Fragen der politischen Repräsentation. Fortbestehende Unterschiede der Repräsentation der Geschlechter sind in der Repräsentationsforschung klar herausgearbeitet (Celis und Lovenduski 2018). Auseinandersetzungen um Quotierungen

6 Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes hat eine Person einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit der deutschen Staatsbürgerschaft geboren wurde.

7 Personen, denen ein Migrationshintergrund etwa auf Grund von Äußerlichkeiten zugeschrieben wird.

nach Geschlecht (Abels und Cress 2019) zeigen, wie umstritten eine gleiche Repräsentation der Geschlechter bleibt. Hinzu kommt eine geschlechtsspezifisch besondere Bedrohungslage: Frauen sind systematisch mit Formen der sexualisierten Gewalt konfrontiert – gerade auch in der Politik (Collier und Raney 2018). Gibt es besondere Bedrohungslagen von Frauen?

3. Unterscheiden sich Bedrohungslagen unter dem Gesichtspunkt der Schicht? Für die Ungleichverteilung politischer Repräsentation nach sozioökonomischen Status gibt es umfassende Evidenz (Elsässer und Schäfer 2022). Mögliche Unterschiede hinsichtlich sozialer Herkunft bzw. sozioökonomische Schichtzugehörigkeit bleiben damit eine relevante Analysedimension für Bedrohungslagen und ihre Effekte.

Die folgende Analyse von Erfahrungen mit Beleidigungen, Bedrohungen und tätlichen Übergriffen (im Folgenden kurz «Bedrohungserfahrungen») differenziert diesen Fragen folgend grundsätzlich nach Migrationshintergrund, Geschlecht und Schichtzugehörigkeit. Dies wird ergänzt durch Differenzierungen nach der politisch-ideologischen Orientierung (d.h. Fraktions- bzw. Parteizugehörigkeit) und sozialräumlichen Differenzierungen.

Der übergreifende Befund ist, dass unter den befragten kommunalpolitischen Repräsentant*innen die Betroffenheit durch Bedrohungen als Regelfall, nicht als Ausnahme oder Randphänomen gelten muss. Von den 2.166 Teilnehmenden der *Großstadtbefragung 2022* geben 1.297 (60 Prozent) an, sie seien im Rahmen Ihrer Mandatsausübung schon einmal beleidigt, bedroht oder tätlich angegriffen worden. 812 (37 Prozent) der Befragten geben an, dass sie persönliche Erfahrungen mit solchen Angriffen noch nicht gemacht haben. Wenn über Bedrohungslagen medial vermehrt berichtet wird, so greift dies also ein tatsächlich weit verbreitetes Problem auf, das deutlich mehr als die Hälfte der kommunalen Mandatsträger*innen betrifft.

Zusammenfassend: Wer wird beleidigt, bedroht und angegriffen?

- 60 Prozent der Befragten geben an, Anfeindungen und Aggressionen in der großstädtischen Kommunalpolitik zu erleben.
- Frauen und Personen mit Migrationshintergrund sind genauso stark betroffen wie ihre männlichen Kollegen sowie Amts- und Mandatsträger*innen ohne Migrationshintergrund.
- Die Bedrohungslage trifft viele in der Breite: Beleidigungen, Bedrohungen oder tätliche Übergriffe erfahren Amts- und Mandatsträger*innen sowohl in den ost- als auch westdeutschen Bundesländern sowie über alle Parteigrenzen hinweg.

- Anfeindungen und Aggressionen zeigen sich am häufigsten in Form von Beleidigungen und/oder Bedrohungen per Telefon, E-Mail, Brief oder Fax, in den sozialen Netzwerken sowie in direkter Begegnung.
- Amts- und Mandatsträger*innen aus der Unterschicht, der Arbeiterschicht oder der unteren Mittelschicht werden anteilig häufiger körperlich bedrängt oder angegriffen als ihre Kolleg*innen aus der Oberschicht oder oberen Mittelschicht.
- Von insgesamt 652 offen formulierten Antworten berichten 111 von Gewalt- oder Morddrohungen.

3.1 Geschlecht, Migrationshintergrund und Schicht

Das Geschlecht der Kommunalpolitiker*innen macht bei Beleidigungen, Bedrohungen und tätlichen Angriffen keinen Unterschied. Amts- und Mandatsträger*innen machen diese Erfahrung unabhängig vom Geschlecht. Doch während es unter den Politikerinnen und Politikern jeweils mehr als jede*r Zweite ist, der bzw. die solche Erfahrungen macht, sehen wir anteilig höhere Werte bei den Teilnehmenden der Befragung, die sich nicht in der binären Geschlechtszuteilung «Mann/Frau» wiederfinden. Die geringe Fallzahl bei dieser Gruppe (insgesamt 13 Befragte)

Tabelle 4: Bedrohungserfahrungen – nach Geschlecht, Migrationshintergrund, Schicht

		Bedrohungserfahrungen			
		Ja	Nein	Weiß nicht /k.A.	Gesamt
Geschlecht*	männlich	728 (60%)	450 (37%)	28 (2%)	1.206
	weiblich	539 (59%)	352 (38%)	28 (3%)	919
	non-binär	10 (77%)	3 (23%)	0 (0%)	13
Migrationshintergrund**	Ja	175 (61%)	100 (35%)	13 (5%)	288
	Nein	1.099 (60%)	695 (38%)	44 (2%)	1.838
Schichtzugehörigkeit***	hoch	455 (62%)	264 (36%)	15 (2%)	734
	mittel	581 (57%)	420 (41%)	26 (3%)	1.027
	niedrig	209 (66%)	101 (32%)	9 (3%)	319

*N = 2.138; **N = 2.126; ***N = 2.080.

Anm.: Angaben zur subjektiven Schichtzugehörigkeit werden hier zusammengefasst als: hoch = Oberschicht und obere Mittelschicht; mittel = Mittelschicht; niedrig = untere Mittelschicht, Arbeiterschicht und Unterschicht (s. Fußnote 8). Aufgrund fehlender Angaben konnte nicht für alle Teilnehmer*innen der Befragung eine Zuordnung nach Geschlecht, Migrationshintergrund und Schichtzugehörigkeit erfolgen (N unterhalb der Gesamtzahl der Teilnehmer*innen von 2.166).

Quelle: Eigene Erhebung 2022; mit Auf- und Abrundungen bei den Prozentzahlen, daher Abweichungen von der Summe von 100 Prozent.

lässt es jedoch nicht zu, hier verallgemeinernde Aussagen mit der notwendigen Sicherheit zu treffen. Belastbar ist nur der Befund, dass bei der allgemeinen Betroffenheit von Anfeindungen kein statistisch nachweisbarer Unterschied zwischen Männern und Frauen besteht.

Ob eine Person im Rahmen kommunaler Amts- oder Mandatsausübungen bedroht, beleidigt oder tätlich angegriffen wurde, ist auch keine Frage des Migrationshintergrunds: Amts- und Mandatsträger*innen sind gleichermaßen von Anfeindungen betroffen, egal ob mit (61 Prozent) oder ohne (60 Prozent) Migrationshintergrund.

Geringe Unterschiede in der Verteilung der Bedrohungslage lassen sich bei der Differenzierung nach subjektiver Schichtzugehörigkeit⁸ vermuten. Der anteilig höchste Wert ist bei Personen aus niedrigeren sozioökonomischen Schichten zu verzeichnen (66 Prozent); der niedrigste Wert (57 Prozent) bei Personen aus der Mittelschicht. Doch sind die Abweichungen nicht groß genug für weitergehende Interpretationen der prozentualen Werte. Die insgesamt hohen Werte sind die Botschaft: Egal welcher Schicht sich Amts- und Mandatsträger*innen selbst zuordnen, stets gibt mehr als die Hälfte an, Bedrohungen im Rahmen der kommunalpolitischen Tätigkeit erfahren zu haben.

Als Zwischenbefund kann festgehalten werden: Erfahrungen mit Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen im Rahmen der Ausübung eines kommunalen Amtes oder Mandats sind weit verbreitet. Es trifft Amts- und Mandatsträger*innen unabhängig von Geschlecht, Migrationshintergrund und Schichtzugehörigkeit auf durchgängig hohem Niveau.

3.2 Regionale und lokale Differenzierungen

Der nächste Blick gilt der regionalen Differenzierung der Bedrohungslagen. Von den insgesamt 80 deutschen Großstädten, welche die *Großstadtbefragung 2022* erfasst, liegen die meisten (30) in Nordrhein-Westfalen. Dahinter folgen Baden-Württemberg mit neun und Bayern sowie Niedersachsen mit je acht Großstädten. In Hessen sind es insgesamt fünf, in Rheinland-Pfalz vier und in Sachsen drei Großstädte. In Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen liegen je zwei Großstädte, in den übrigen Bundesländern je eine Großstadt, die Stadtstaaten (Berlin, Bremen, Hamburg) kommen hinzu. Die Stadt Bremerhaven, die als Exklave zu Bremen zählt, wurde dementsprechend berücksichtigt.

Die gängige Differenzierung zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern trägt mit Blick auf die Bedrohungserfahrungen nur bedingt. Denn bei einer Differenzierung nach Bundesländern ist die Variation zwischen den Ländern beachtlich: mit Anteilen von mehr als 80 Prozent von Personen mit Bedrohungserfahrung

⁸ Hiermit ist die Selbsteinschätzung der Amts- und Mandatsträger*innen gemeint, ob sie sich selbst der Oberschicht, der oberen Mittelschicht, der Mittelschicht, der unteren Mittelschicht, der Arbeiterschicht oder der Unterschicht zuordnen. In den Analysen wurden diese Eindrungen zur leichteren Vergleichbarkeit in drei Kategorien (hoch/mittel/niedrig) zusammengefasst.

erscheint zwar die Situation in Sachsen (81 Prozent) und Thüringen (81 Prozent) besonders dramatisch, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern (73 Prozent). Dem stehen jedoch zum Teil ebenfalls hohe Werte in den alten Bundesländern gegenüber: In Rheinland-Pfalz geben 71 Prozent der Befragten an, mit Bedrohungen konfrontiert zu sein. Für Sachsen-Anhalt verzeichnen wir hingegen einen Anteil von 53 Prozent.

Tabelle 5: Bedrohungserfahrungen – nach Bundesland (alphabetisch)

Bundesland	Bedrohungserfahrungen		
	Ja	Nein	Weiß nicht /k.A.
Baden-Württemberg	82 (51%)	74 (46%)	6 (4%)
Bayern	110 (60%)	69 (38%)	3 (2%)
Berlin	119 (61%)	68 (35%)	8 (4%)
Brandenburg	11 (55%)	9 (45%)	0 (0%)
Bremen	66 (51%)	62 (48%)	2 (2%)
Hamburg	73 (61%)	43 (36%)	4 (3%)
Hessen	67 (50%)	59 (44%)	7 (5%)
Mecklenburg-Vorpommern	11 (73%)	4 (27%)	0 (0%)
Niedersachsen	85 (52%)	76 (46%)	3 (2%)
Nordrhein-Westfalen	479 (62%)	268 (35%)	20 (3%)
Rheinland-Pfalz	40 (71%)	14 (25%)	2 (4%)
Saarland	11 (65%)	6 (35%)	0 (0%)
Sachsen	55 (81%)	12 (18%)	1 (1%)
Sachsen-Anhalt	20 (53%)	18 (47%)	0 (0%)
Schleswig-Holstein	28 (68%)	13 (32%)	0 (0%)
Thüringen	25 (81%)	6 (19%)	0 (0%)

Quelle: Eigene Erhebung 2022; mit Auf- und Abrundungen bei den Prozentzahlen, daher Abweichungen von der Summe von 100 Prozent.

Zwar müssen diese Anteilswerte angesichts stark variierender Fallzahlen zwischen den Bundesländern mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden, doch verdeutlichen sie, dass ein einfacher Ost-West-Vergleich zu kurz greift. Wie unzureichend ein schematischer Ost-West-Vergleich eine regional und lokal differenzierte Lage erfasst, zeigen auch Vergleiche auf der Ebene der Städte. Eine nach dem Anteil der Personen mit Bedrohungserfahrungen gebildete Rangliste vermittelt zum einen eine erhebliche Spannweite und zeigt zum anderen, wie massiv dieses Phänomen zum Teil ist. Zwar führen Dresden und Erfurt als Landeshauptstädte von Sachsen bzw. Thüringen die Tabelle an, doch folgen unter den zehn Städten mit den höchsten prozentualen Anteilen ansonsten – über das Bundesgebiet verteilt – Großstädte des Gebiets der westdeutschen Bundesländer.

Tabelle 6: Bedrohungserfahrungen – nach Stadt (Top 10)

Stadt	Bedrohungserfahrungen		
	Ja	Nein	Weiß nicht /k.A.
1. Dresden	29 (88%)	3 (9%)	1 (3%)
2. Erfurt	12 (86%)	2 (14%)	0 (0%)
3. München	26 (84%)	5 (16%)	0 (0%)
4. Solingen	15 (83%)	3 (17%)	0 (0%)
5. Ludwigshafen am Rhein	9 (82%)	2 (18%)	0 (0%)
6. Bochum	31 (82%)	6 (16%)	1 (3%)
7. Trier	13 (81%)	2 (13%)	1 (6%)
8. Köln	28 (80%)	6 (17%)	1 (3%)
9. Leipzig	16 (80%)	4 (20%)	0 (0%)
10. Gelsenkirchen	17 (77%)	5 (23%)	0 (0%)

*Auflistung der zehn Städte, in denen Amts- und Mandatsträger*innen anteilig die meisten Anfeindungen und Aggressionen erfahren.

Quelle: Eigene Erhebung 2022; mit Auf- und Abrundungen bei den Prozentzahlen, daher Abweichungen von der Summe von 100 Prozent.

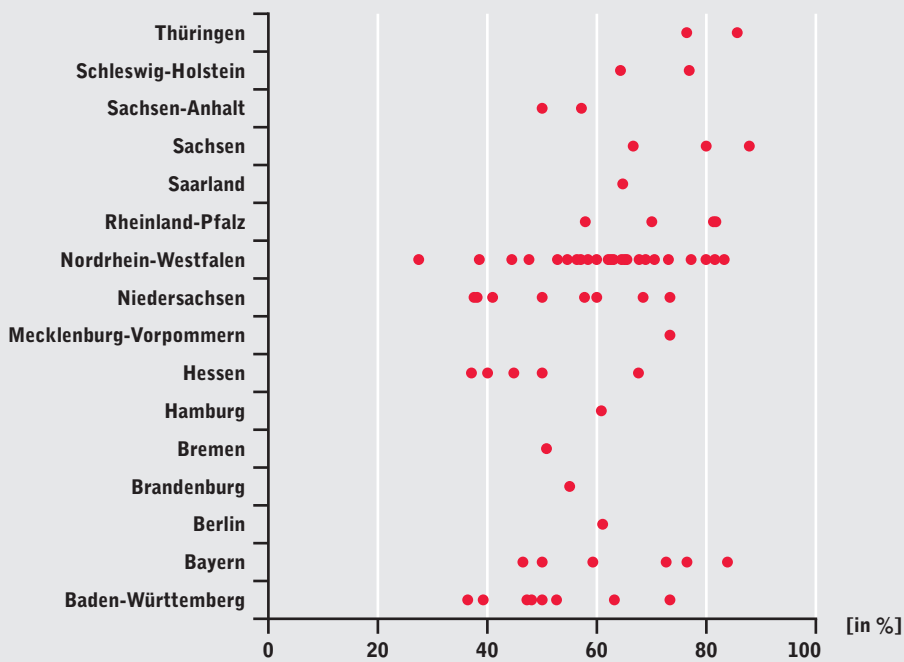
Ein nach Bundesländern gruppiertes Punkt-Diagramm (Abb. 1) verdeutlicht die Spannweite und Streuung zwischen und innerhalb der Bundesländer. Bei den einzelnen Städten sind die Fallzahlen zum Teil zu gering, um die lokalen Lagen statistisch signifikant miteinander vergleichen zu können – die explizite Benennung der Städte unterbleibt daher. Das Diagramm verdeutlicht aber: Die Bedrohungslagen sind lokal stark differenziert und variieren stärker zwischen und innerhalb der Bundesländer als zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern.

3.3 Bedrohungserfahrungen über Parteigrenzen hinweg

Schließlich nehmen wir politisch-ideologische Differenzierungen in den Blick, d.h. Unterschiede zwischen den Angehörigen verschiedener Fraktionen bzw. Parteien. Auch hier ist eine durchgängig hohe Bedrohungslage festzustellen: Beleidigungen, Bedrohungen und tätliche Angriffe erfahren Amts- und Mandatsträger*innen über sämtliche Parteigrenzen hinweg. Unabhängig von der Parteizugehörigkeit haben stets mehr als die Hälfte der Personen, die ein Amt oder Mandat auf kommunaler bzw. Bezirksebene ausüben, solche Angriffe erlebt. Mit 46,7 Prozent liegen lediglich Angehörige der CSU leicht unter diesem Wert. Am häufigsten geben Teilnehmende, die bei der letzten Kommunal- oder Bezirkswahl für die AfD angetreten sind, an, im Rahmen dieser Tätigkeit beleidigt, bedroht oder tätlich angegriffen worden zu sein (91,5 Prozent). Eine mögliche Erklärung für diesen überdurchschnittlichen Wert bei der AfD ist das Ineinandergreifen zweier Faktoren: Einerseits ist bei der AfD im Vergleich zu anderen Parteimitgliedern eine unterdurchschnittliche Rücklaufquote zu verzeichnen, andererseits erscheint

Abb. 1: Streuung der Bedrohungserfahrungen innerhalb der Bundesländer

Jeder Punkt markiert den Anteil der von Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen betroffenen Personen in einer Großstadt im jeweiligen Bundesland.



Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2022.

Tabelle 7: Bedrohungserfahrungen – nach Partei

Partei	Bedrohungserfahrungen		
	Ja	Nein	Weiß nicht /k.A.
AfD	65 (91,5%)	4 (5,6%)	2 (2,8%)
Bündnis 90/Die Grünen	338 (54,8%)	259 (42,0%)	20 (3,2%)
CDU	199 (55,4%)	153 (42,6%)	7 (1,9%)
CSU	14 (46,7%)	15 (50,0%)	1 (3,3%)
Die Linke	114 (67,1%)	51 (30,0%)	5 (2,9%)
FDP	64 (59,3%)	43 (39,8%)	1 (0,9%)
SPD	370 (64,2%)	192 (33,3%)	14 (2,4%)
Andere	118 (55,9%)	87 (41,2%)	6 (2,8%)
Unabhängige Kandidatur*	15 (62,5%)	8 (33,3%)	1 (4,2%)

*Parteilos, ohne eigene Wählerliste.

Quelle: Eigene Erhebung 2022; mit Auf- und Abrundungen bei den Prozentzahlen, daher Abweichungen von der Summe von 100 Prozent.

eine Selbst-Selektion wahrscheinlich, nach der AfD-Parteimitglieder bewusst an der Umfrage teilgenommen haben, um auf ihre Situation aufmerksam zu machen. In der Kombination kann dies die hohen Anteilswerte bei AfD-Parteimitgliedern erklären.

3.4 Wer wie bedroht wird

Beleidigungen, Bedrohungen oder tätliche Übergriffe sind Erfahrungen, die (deutlich) mehr als die Hälfte aller kommunalpolitischen Amts- und Mandatsträger*innen im Rahmen ihres Engagements machen. Ein Zusammenhang zwischen Geschlecht, Migrationshintergrund oder Schichtzugehörigkeit und der Bedrohungserfahrung lässt sich nicht feststellen. Gruppenspezifische Unterschiede können sich aber aus der Art und Weise der Bedrohungslage ergeben. Die *Großstadtbefragung 2022* hat dahingehend die Frage gestellt, ob Amts- und Mandatsträger*innen durch Anrufe, E-Mails, Briefe oder Faxe, in sozialen Netzwerken oder in direkter Begegnung beleidigt oder bedroht wurden, ob ihnen eine Sachbeschädigung widerfahren ist oder ob sie körperlich bedrängt oder angegriffen wurden. Darüber hinaus gab eine offene Antwortmöglichkeit Raum darzulegen, ob man auf andere Weise beleidigt, bedroht oder tätlich angegriffen wurde.

Die unterschiedlichen Bedrohungsarten werden grundsätzlich für sich allein stehend betrachtet und in keine hierarchisierende Ordnung etwa nach «Schwere» der Form gebracht. Beleidigungen und Bedrohungen mit Anrufen, E-Mails, Briefen oder Faxen, Telefonterror, Massen- und Spam-E-Mails, aber auch Mord- und Gewaltandrohungen können eine schwere Belastung darstellen und zu Rückzug, einem angepassten politischen Handeln oder zu Veränderungen der Lebensgestaltung führen. Trotzdem wird man tatsächliche Angriffe als besonders gravierend und einschneidend betrachten müssen.

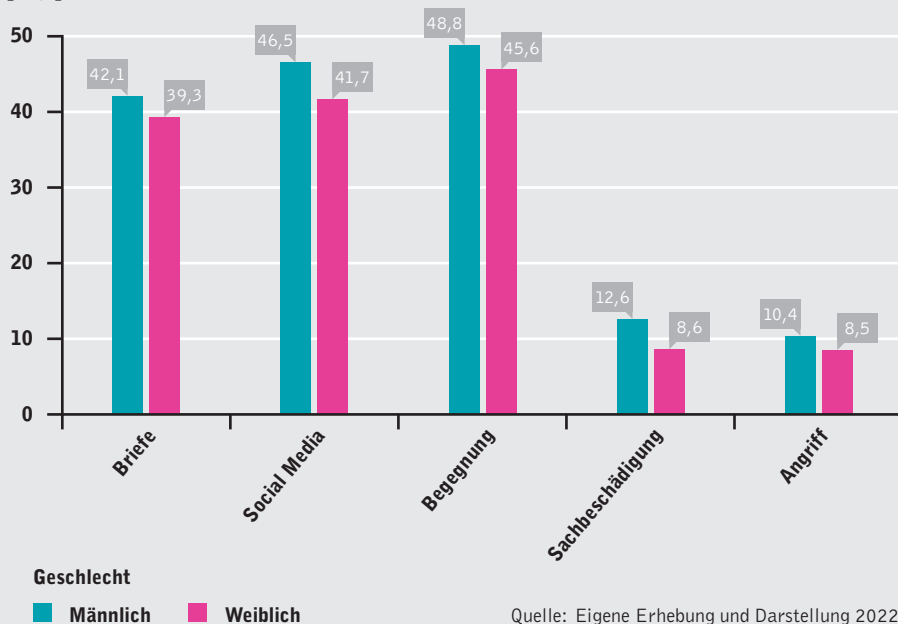
Bei der Interpretation der Befragungsergebnisse ist zu berücksichtigen, dass diese grundsätzlich auf geschlossenen Antwortkategorien beruhen, die individuell belastende Erfahrungen nur über schematisierende Kategorien erfasst. Es gibt eine Grenze, was eine standardisierte Befragung etwa über die Betroffenheit durch sexualisierte Gewalt vermitteln kann.

Von **Beleidigungen und Bedrohungen durch Anrufe, E-Mails, Briefe oder Faxe** berichten insgesamt 41 Prozent der Teilnehmenden mit Bedrohungserfahrungen. Die Auswertungen der offenen Antworten, in denen die Befragten mit eigenen Worten von den Bedrohungserfahrungen berichten konnten, verweisen insbesondere auf Telefonterror, Massen- und Spam-E-Mails, aber auch Mord- und Gewaltandrohungen.

Ein gängiger Tatort sind weiterhin die sozialen Netzwerke: Im Schutze vermeintlicher Anonymität haben insgesamt 44,7 Prozent der Amts- und Mandatsträger*innen, die gegen sie gerichteten Hass oder Gewalt erfahren haben, **Beleidigungen oder Bedrohungen in sozialen Netzwerken** erhalten. Dabei handelt es sich um ein weit verbreitetes Phänomen, dessen Opfer keinesfalls exklusiv kommunale Amts- und Mandatsträger*innen sind. Was als trauriger Normalfall

Abb. 2a: Bedrohungsformen – nach Geschlecht

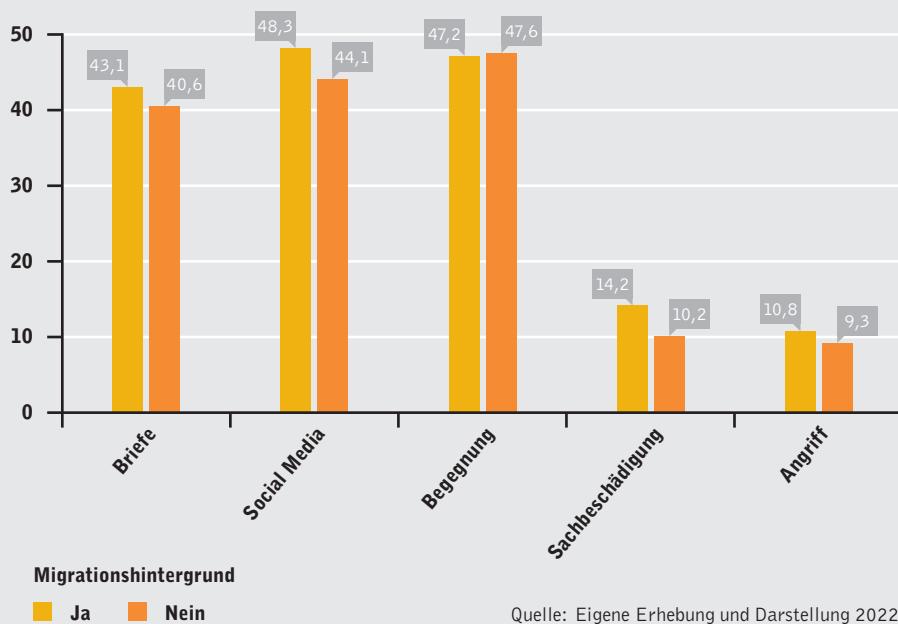
[in %]



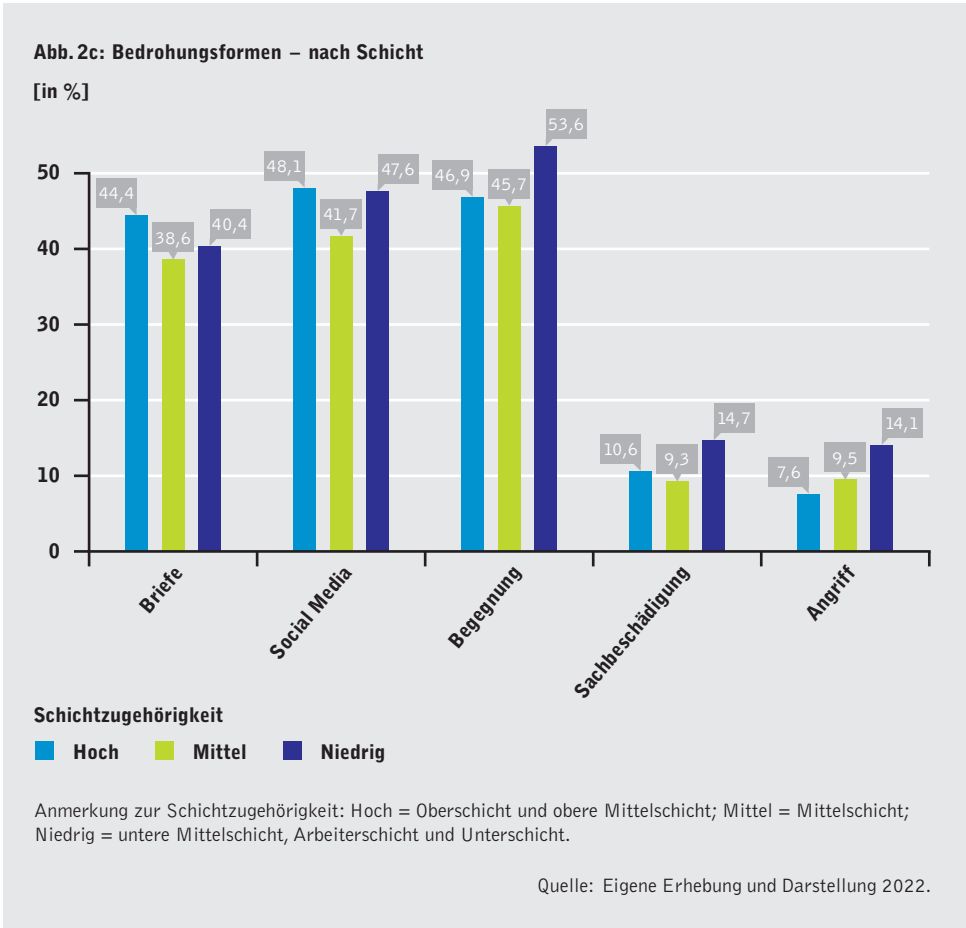
Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2022.

Abb. 2b: Bedrohungsformen – nach Migrationshintergrund

[in %]



Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2022.



erlebt wird, wird aus den Angaben der offenen Antwortmöglichkeiten besonders deutlich. Hier wird u.a. berichtet, dass Beleidigungen oder Bedrohungen in sozialen Netzwerken schon gar nicht mehr gezählt würden oder resignierend als «der übliche online Hass» zu Protokoll gegeben.

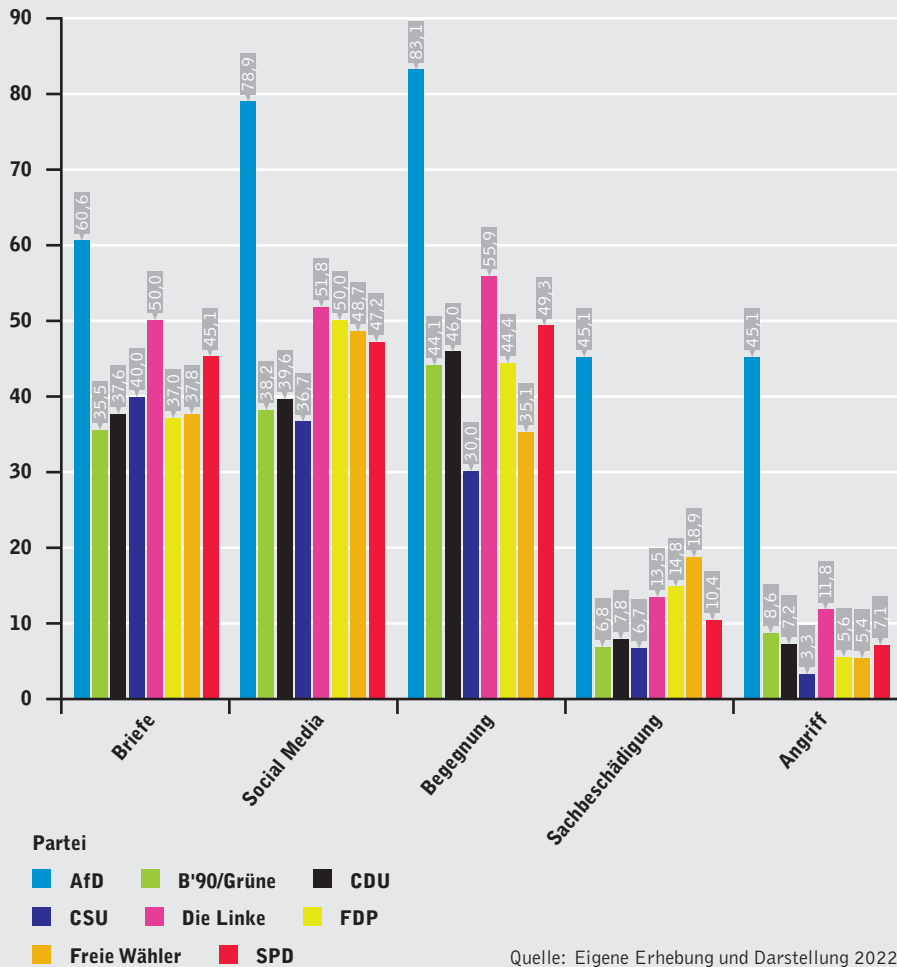
Weiterhin geben 47,6 Prozent der Teilnehmenden mit Bedrohungserfahrungen an, schon einmal **in direkter Begegnung beleidigt oder bedroht** worden zu sein. Besonders häufig wird dabei von Beleidigungen und Bedrohungen am Partei- oder Infostand berichtet. Ob Straßenwahlkampf, das Werben an Parteiständen für das politische Handeln oder das Informieren an Ständen über kommunale Geschehnisse – Beleidigungen und Bedrohungen sind ein kontinuierlicher Begleiter dieser Art des Engagements.

Aussagekräftige Unterschiede hinsichtlich des Geschlechts, des Migrationshintergrunds oder der Schichtzugehörigkeit lassen sich bis hierhin wiederum nicht feststellen. Von den dargestellten Bedrohungsformen sind Amts- und Mandatsträger*innen unabhängig von Diversitätsmerkmalen gleichermaßen betroffen. Die Gruppenvergleiche lassen nur leichte Abweichungen vom Durchschnittswert

erkennen, die keinen statistisch nachweisbaren Effekt haben. Dabei kann wiederum der Eindruck entstehen, dass non-binäre Amts- und Mandatsträger*innen überdurchschnittlich seltener (wie im Falle von Beleidigungen und Bedrohungen durch Anrufe, E-Mails, Briefe oder Faxe) bzw. überdurchschnittlich häufiger (je acht Beleidigungen und Bedrohungen in sozialen Netzwerken und in direkter Begegnung) Opfer solcher Erfahrungen werden. Die geringen Fallzahlen lassen jedoch keine statistisch nachweisbaren Aussagen in den Balkendiagrammen zu (Abb. 2a, 4, 6 und 7a). Dies schließt keinesfalls aus, dass non-binäre Personen mit einer besonderen Problem- und Gefahrenlage konfrontiert sind. Diese kann jedoch hier

Abb. 3: Bedrohungsformen – nach Partei

[in %]



Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2022.

nicht mit den Mitteln der Statistik belastbar ausgeleuchtet werden, sondern erfordert eine gesonderte (qualitative) Analyse.

Sachbeschädigungen und körperliche Angriffe treten seltener als die bislang aufgeführten Bedrohungsformen auf. Doch obwohl Amts- und Mandatsträger*innen weniger oft mit diesen Bedrohungsformen konfrontiert sind, müssen diese als besonders gravierend gelten. So wurden insgesamt knapp 11 Prozent der Teilnehmenden, die im Rahmen ihrer kommunalen Amts- oder Mandatsausübung Bedrohungserfahrungen gemacht haben, Opfer von **Sachbeschädigungen**. Zerstoche Autoreifen, demolierte Briefkästen, Schmierereien mit Fäkalien oder beschädigte Wahlplakate – die Bandbreite der in den offenen Antworten berichteten Sachbeschädigungen ist groß. Beachtenswerte Abweichungen zeigen sich hier allerdings hinsichtlich des Migrationshintergrunds und der Schichtzugehörigkeit. Amts- und Mandatsträger*innen, die sich selbst niedrigeren sozioökonomischen Schichten (Unterschicht, Arbeiterschicht oder untere Mittelschicht) zuordnen, sowie diejenigen, die laut statistischer Definition einen Migrationshintergrund haben, geben vergleichsweise häufiger an, Opfer von Sachbeschädigungen im Rahmen ihrer kommunalpolitischen Tätigkeit geworden zu sein.

Insgesamt geben rund 9,6 Prozent der Amts- und Mandatsträger*innen mit Bedrohungserfahrungen an, im Rahmen ihres Engagements mindestens einmal **körperlich angegriffen oder bedrängt** worden zu sein. Wiederum zeigt sich bei der Differenzierung nach Schicht eine zu bemerkende Abweichung: Während ca. 7,6 Prozent der Teilnehmenden, die sich selbst der Oberschicht oder der oberen Mittelschicht zuordnen, angeben, im Rahmen ihrer kommunalpolitischen Tätigkeit schon einmal körperlich bedrängt oder angegriffen worden zu sein, liegt der prozentuale Wert für die Teilnehmenden der unteren Schichten um knapp das Doppelte höher (14,1 Prozent).

Weiterhin lassen sich Unterschiede hinsichtlich der **Parteizugehörigkeit** feststellen. Für die Angehörigen einiger Parteien treten bestimmte Bedrohungsformen anteilig häufiger auf als bei Angehörigen anderer Parteien. Am deutlichsten wird dies bei Teilnehmenden der AfD. Die AfD, über die seit Beginn ihrer Gründung diskutiert wird, ob es sich bei ihr um eine rechtspopulistische oder gar rechts-extreme Partei handelt (Lewandowsky, Giebler und Wagner 2016; Rosenfelder 2017), sticht hier in der Auswertung der offenen Antwortmöglichkeiten hervor. Amts- und Mandatsträger*innen der AfD berichten, in dieser Hinsicht abweichend von Befragten anderer Parteien, von einer Stigmatisierung aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit. Sie berichten von Ausgrenzungen und Beleidigungen als «Nazis», «Faschos» oder «Rassisten» innerhalb wie außerhalb der Kommunalparlamente.

Von den kommunalpolitisch Aktiven, die bereits Erfahrungen mit Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen gemacht haben, haben 652 von der offenen Antwortmöglichkeit Gebrauch gemacht. Von diesen berichten 111 von Gewalt- oder Morddrohungen.

4 Verstärkte Schief lagen der Repräsentation? Wirkungen der Bedrohungslagen

Welche Folgen haben die Bedrohungslagen auf der kommunalen Ebene? Es ist anzunehmen, dass kommunalpolitisch Aktive individuell sehr unterschiedliche Folgerungen aus ihren Erfahrungen ziehen. Unter dem Gesichtspunkt der Qualität kommunaler Demokratie sind hier die möglichen negativen Effekte der Bedrohungslage auf kommunale Repräsentation von besonderer Bedeutung. Der Gegenbegriff zu einer durch Bedrohungslagen beeinträchtigten kommunalen Repräsentation ist dabei «Resilienz»: Diese wird hier als Widerstandsfähigkeit im Sinne des Aushaltens von Anfeindungen, Hass und Gewalt durch Amts- und Mandatsträger*innen verstanden.⁹ Resilienz äußert sich in einer für Repräsentation relevanten Weise, wenn aus einer Furcht vor Hass und Gewalt keine Verhaltensänderungen oder gar konkrete Rückzugsgedanken resultieren. Sie kann sich dabei sowohl bei Personen mit eigenen Bedrohungs- und/oder Anfeindungserfahrungen zeigen als auch bei denjenigen, die noch keine persönlichen Erfahrungen mit Hass und Gewalt gemacht haben.

Die Folgen von Bedrohungslagen für politische Repräsentation werden entlang der klassischen Differenzierung von deskriptiver und substantieller Repräsentation analysiert. Die repräsentative Demokratie wird mit der normativen Vorstellung verbunden, dass eine angemessene Repräsentation verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu erreichen ist und dass deskriptive und substanzielle Repräsentation (Pitkin 1967) Hand in Hand gehen (Hayes und Hibbing 2017). *Deskriptive* Repräsentation bedeutet dabei, dass sich die Sozialstruktur einer Gesellschaft in der Zusammensetzung zentraler Institutionen – etwa Parlamenten oder Stadträten – widerspiegelt. Es geht somit um die Frage, wie stark Gruppen mit deskriptiven Merkmalen (wie Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund oder Schichtzugehörigkeit) in den jeweiligen Institutionen vertreten sind. *Substanzielle* Repräsentation

⁹ Der Resilienz-Begriff ist auf unterschiedliche Kontexte anwendbar und wird in verschiedenen Fachrichtungen unterschiedlich verstanden (Wink 2016). Auch seine Nähe und Anschlussfähigkeit an Begriffe wie Robustheit, Adaptabilität oder «sustainability» (Anderies et al. 2013) tragen zu seiner Ambiguität bei. Eine breit gefasste Lesart von Resilienz betont, dass diese von Irritationen – etwa (endogenen oder exogenen) Störungen, Schocks, Bedrohungen oder Krisen – begleitet wird oder diese der Resilienz vorausgehen und sie sich sowohl auf Systeme als auch auf Individuen beziehen lässt, die diesen standhalten (Rungius, Schneider, und Weller 2018). Letzteres ist der Anknüpfungspunkt für das hier verfolgte Begriffsverständnis.

Zusammengefasst: Wirkungen der Bedrohungslagen

- Die wenigsten Amts- und Mandatsträger*innen haben aus Sorge um ihre Sicherheit oder die ihrer Familie schon einmal konkret darüber nachgedacht, sich aus der Politik zurückzuziehen.
- Knapp ein Drittel der Befragten, die Anfeindungen und Aggressionen erlebt haben, haben ihr Verhalten geändert.
- Die Sorge vor Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen führt bei 26 Prozent der Amts- und Mandatsträger*innen ohne persönliche Erfahrung mit Anfeindungen und Aggressionen zu Verhaltensänderungen.
- Verhaltensänderungen treten vermehrt bei Frauen, Amts- und Mandatsträger*innen mit Migrationshintergrund sowie Personen aus der Unterschicht, der Arbeiterschicht oder der unteren Mittelschicht auf.
- Frauen und Personen mit Migrationshintergrund nutzen bei erlebten Anfeindungen und Aggressionen andere Umgangsformen als Männer und Amts- und Mandatsträger*innen ohne Migrationshintergrund.

bezieht sich demgegenüber auf das Handeln von Repräsentant*innen im Sinne derjenigen, die sie vertreten. Hier steht im Vordergrund, inwiefern Repräsentant*innen die Ansichten und Interessen von bestimmten Gruppen zu konkreten Themen aufgreifen und umsetzen.

Als Zusammenhang zwischen deskriptiver und substanzieller Repräsentation wird davon ausgegangen, dass Angehörige einer Gruppe deren inhaltliche Interessen eher bzw. besser aufgreifen und umsetzen. Eine Schieflage der deskriptiven Repräsentation wird daher auch Folgen für die inhaltliche Interessenvertretung haben: Wenn Amts- und Mandatsträger*innen mit bestimmten Diversitätsmerkmalen verstärkt den Rückzug aus der Politik antreten, so würde sowohl in deskriptiver als auch in substantieller Weise Repräsentation beeinträchtigt. Wenn Amts- und Mandatsträger*innen mit bestimmten Diversitätsmerkmalen ihr politisches Engagement zwar fortsetzen, doch um den Preis relevanter Verhaltensänderungen, so leidet die substantielle Repräsentation entsprechender Gruppen.

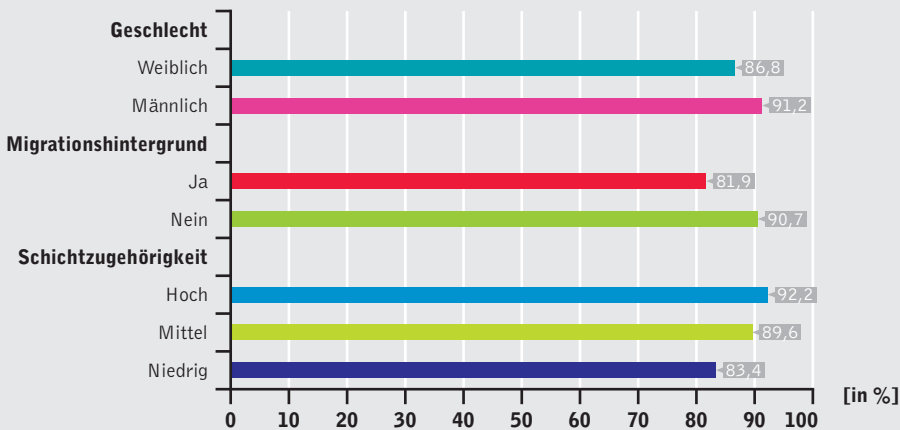
Dabei wäre davon auszugehen, dass solche Effekte ihre Wirkung in einer Situation bereits bestehender Schieflagen entfalten. Die kommunale Ebene gilt zwar als zugänglicher für Gruppen, die in den nationalen Parlamenten tendenziell unterrepräsentiert sind (Tolley 2011), allerdings bleiben bestimmte Gruppen auch hier gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil weiterhin unterrepräsentiert. Studien zur Kommunalpolitik legen dies insbesondere in Bezug auf Frauen in kommunalen Räten (Holtkamp und Wiechmann 2022) sowie für Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund (Schönwälder, Sinanoglu und Volkert 2011) nahe. Die festgestellten

Bedrohungslagen würden ohnehin nachteilige Muster der Repräsentation weiter verschlechtern. Gerade darum ist Resilienz für demokratische Qualität und Repräsentation von so großer Bedeutung: Wenn die Bedrohungslagen ganz oder in Teilen als gegeben hingenommen werden und keine Verhaltensänderungen nach sich ziehen, so dämpft und mindert Resilienz die negativen Effekte der Bedrohungslagen.

4.1 Bedrohungsfolgen für deskriptive Repräsentation: Wer an Rückzug denkt

Aus den Befragungsdaten lässt sich, jedenfalls im Sinne von Rückzugsfolgerungen, kein Muster gruppenspezifisch besonders starker Bedrohungseffekte ableiten. Aus Sorge um ihre Sicherheit bzw. die ihrer Familie haben insgesamt 4,7 Prozent der befragten Amts- und Mandatsträger*innen schon einmal konkret darüber nachgedacht, sich aus der Politik zurückzuziehen. Die überwältigende Mehrheit (90,7 Prozent) der Teilnehmenden hegt keine Rückzugsgedanken aus Bedrohungssorgen. In ihrer Breite ist die Kommunalpolitik insoweit bemerkenswert resilient. Unterschiede hinsichtlich Migrationshintergrund und Schichtzugehörigkeit mögen sich zwar auf den ersten Blick im niedrigen Bereich andeuten. Doch stehen diesen keine statistisch messbaren Effekte bezüglich eines aktiven Rückzugsgedankens gegenüber, d.h. es lassen sich hieraus noch keine weiteren Rückschlüsse auf sich verschärfende Schieflagen der deskriptiven Repräsentation ziehen.

Abb. 4: Keine Rückzugsgedanken – nach Geschlecht, Migrationshintergrund und Schicht



Anmerkung zur Schichtzugehörigkeit: Hoch = Oberschicht und obere Mittelschicht; Mittel = Mittelschicht; Niedrig = untere Mittelschicht, Arbeiterschicht und Unterschicht.

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2022.

4.2 Bedrohungsfolgen für substantielle Repräsentation: Wer sein Verhalten ändert

Die Qualität der kommunalen Demokratie verändert sich nicht erst, wenn bestimmte Personengruppen das politische Engagement aufgeben. Wenn ein Schatten von Bedrohungserwartungen auf der Kommunalpolitik lastet und die kommunalpolitisch Engagierten unter diesem Vorzeichen ihr Verhalten ändern, würde dies bereits einen starken nachteiligen Effekt für die substantielle Repräsentation bedeuten. Resilienz würde demgegenüber bedeuten, dass die Sorge vor Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen tatsächlich keine Verhaltensänderung der Amts- und Mandatsträger*innen hervorruft. In diesem Sinne zeigen sich knapp 70 Prozent der Befragten resilient. Dieses Niveau der Resilienz trifft nahezu gleichermaßen auf kommunalpolitisch Engagierte zu, die im Rahmen ihrer Tätigkeit selbst mit Bedrohungen konfrontiert waren, wie auch auf diejenigen, die angeben, bislang weder beleidigt, bedroht noch tätlich angegriffen worden zu sein.

Tabelle 11: Verhaltensänderung aus Sorge vor (weiteren) Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Angriffen

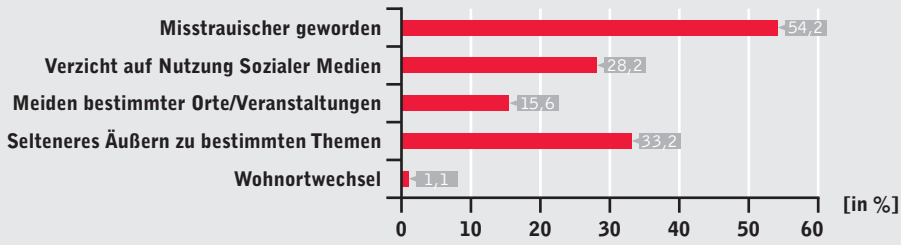
Bedrohungserfahrung	Verhaltensänderung		Gesamt
	Ja	Nein	
Ja	418 (32,2%)	879 (67,8%)	1.297 (61,5%)
Nein	216 (26,6%)	596 (73,4%)	812 (38,5%)
Gesamt	634 (30,1%)	1.475 (69,9%)	2.109 (100,0%)

Quelle: Eigene Erhebung 2022.

Der Anteil derjenigen, die ihr Verhalten geändert haben, ist gleichwohl hoch. Beunruhigten muss dabei gerade auch die hohe Zahl derjenigen, die zwar (noch) keine persönlichen Erfahrungen mit Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen gemacht haben und die doch aus Furcht vor Hass und Gewalt Änderungen ihres persönlichen Verhaltens vollziehen. Dies trifft auf 26,6 Prozent der Befragten zu.

Abgesehen von einem allgemeinen Misstrauen ist die themenbezogene Zurückhaltung bei einem Drittel derjenigen, die ihr Verhalten ändern, die häufigste Verhaltensänderung. Auch wenn keine Angaben dazu vorliegen, welche Themen nunmehr seltener angesprochen werden, ist dieses Ergebnis besorgniserregend für die Sichtbarkeit von Themen und Positionen in der repräsentativen Demokratie. Auch der Verzicht auf die Kommunikation über sozialen Medien und das Meiden bestimmter Orte und Veranstaltungen müssen als Beeinträchtigungen gelten, wie eine repräsentative Rolle ausgefüllt werden kann und Ansprüche der Kommunalpolitiker*innen eingelöst werden können, Interessen der Bürger*innen zu repräsentieren und darauf angemessen zu reagieren. Die Bedrohungslagen, denen kommunalpolitisch Engagierte ausgesetzt sind, wirft also ihre Schatten voraus und hat feststellbare Folgen für das persönliche Verhalten derjenigen, die sich lokalpolitisch für die Demokratie engagieren. Auch wenn aus den Befragungsdaten keine Aussage ableitbar ist, ob die kommunalen Repräsentant*innen Änderungen

Abb. 5: Verhaltensänderung und Formen der Verhaltensanpassung

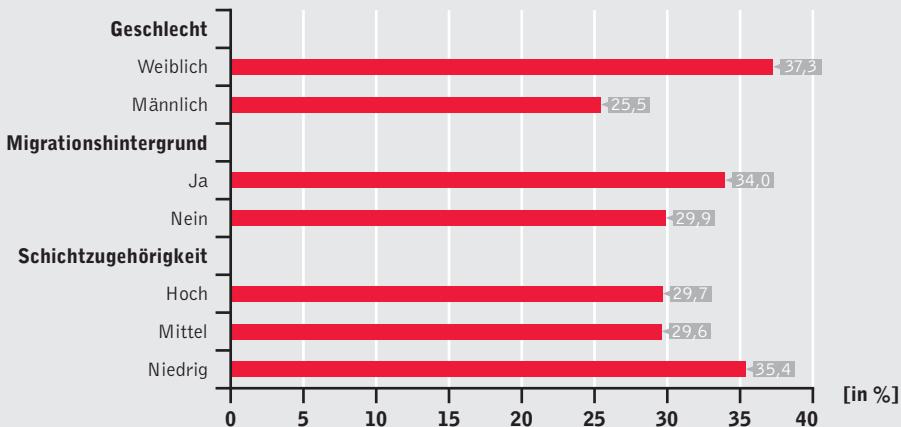


Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2022.

vollziehen und *wofür* sie sich einsetzen – sie vollziehen Änderungen, *wie* sie sich für ihre Themen einsetzen können. Schon dies muss als Beeinträchtigung substanzieller Repräsentation gelten.

Eine Verstärkung von Schiefagen der deskriptiven Repräsentation durch Bedrohungslagen konnte nicht eindeutig festgestellt werden. Die Bedrohungslagen verstärken jedoch Ungleichheiten der Repräsentation inhaltlicher Themen in den Dimensionen Geschlecht, Migrationshintergrund und Schichtzugehörigkeit. Verhaltensänderungen werden deutlich häufiger von Frauen berichtet, aber auch überdurchschnittlich oft von Amts- und Mandatsträger*innen mit Migrationshintergrund sowie von Personen aus niedrigeren sozioökonomischen Schichten – siehe hierzu Abbildung 6.

Abb. 6: Verhaltensänderung – nach Geschlecht, Migrationshintergrund und Schicht



Anmerkung zur Schichtzugehörigkeit: Hoch = Oberschicht und obere Mittelschicht; Mittel = Mittelschicht; Niedrig = untere Mittelschicht, Arbeiter- und Unterschicht. Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2022.

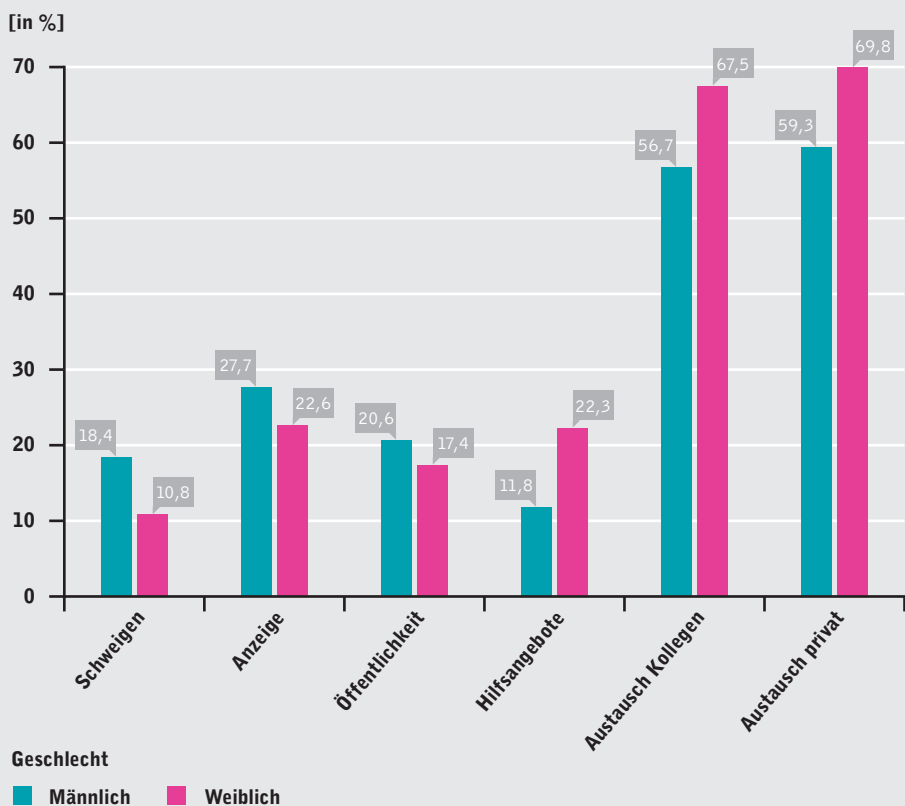
5 Was die politisch Engagierten stärkt: Der Umgang mit Bedrohungen und Übergriffen

Die Analyse ergibt das sehr gemischte Bild einer in ihrer Breite bedrohten Kommunalpolitik, deren deskriptives Gesicht sich noch nicht eindeutig systematisch verändert und bei der es doch eine Veränderung substantieller Repräsentation gibt. Das macht die Frage besonders wichtig, was die Resilienz kommunalpolitischer Repräsentant*innen angesichts von Bedrohungen stärkt. Wie Amts- und Mandatsträger*innen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit beleidigt, bedroht oder tätlich angegriffen wurden, mit diesen Anfeindungen oder Übergriffen umgehen, wurde in der *Großstadtbefragung 2022* gezielt erhoben (vgl. Abb. 7a–c).

Der Umgang mit Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Übergriffen kann auf verschiedene Weise erfolgen. Auch wenn Anfeindungen und Aggressionen ein *gesellschaftliches* Phänomen sind, greifen kommunalpolitisch Engagierte mehrheitlich auf individuelle Lösungen zurück und nehmen ihre Sorgen größtenteils mit in ihr privates Umfeld. Darüber hinaus ist der Austausch mit anderen Kommunalpolitiker*innen fast ebenso wichtig und zeigt, dass Rückendeckung und Stärkung durch Kolleg*innen einen hohen Stellenwert hat. Den juristischen Weg sowie den Gang in die Öffentlichkeit schlagen wiederum weniger Kommunalpolitiker*innen ein. In diesen Zahlen spiegeln sich sensible Abwägungen, die von politisch Engagierten erwähnt werden, weshalb sie diesen Weg wählen (oder eben nicht).

Bei der Wahl der Bewältigungsstrategien gibt es gruppenspezifische Unterschiede. Besonders auffällig sind hier geschlechtsspezifische Unterschiede, aber auch zwischen Amts- und Mandatsträger*innen mit und ohne Migrationshintergrund (s. Abb. 7b). So geben die befragten Männer einerseits an, Beleidigungen, Bedrohungen oder tätliche Übergriffe häufiger für sich zu behalten (18,4 Prozent) als Frauen, andererseits erstatten sie mit 27,7 Prozent häufiger Anzeige als Frauen (22,6 Prozent). Frauen nutzen hingegen deutlich stärker Hilfsangebote (22,3 Prozent) und tauschen sich über Erfahrenes häufiger mit ihren Amts- oder Mandatskolleg*innen (67,5 Prozent) sowie ihrem privaten Umfeld (69,8 Prozent) aus als ihre männlichen Kollegen. Kommunalpolitisch Engagierte mit Migrationshintergrund greifen auffallend häufig auf wehrhafte Instrumente mit Öffentlichkeitswirkung zurück: sie stellen häufiger eine Strafanzeige (33,7 Prozent) als ihre Kolleg*innen ohne Migrationshintergrund (24,1 Prozent) und machen darüber hinaus Vorfälle auch häufiger öffentlich. Die stärkere Nutzung des Instruments der Strafanzeige ist auch für die Angehörigen niedrigerer Schichten feststellbar (32,1 Prozent).

Abb. 7a: Umgang mit Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Angriffen – nach Geschlecht



Anmerkungen zu Abb. 7a–c zu den Antwortmöglichkeiten: «Schweigen» = Ich habe das weitgehend für mich behalten; «Anzeige» = Ich habe Anzeige erstattet; «Öffentlichkeit» = Ich habe einen Vorfall, bei dem ich körperlich bedrängt/angegriffen wurde oder eine Sachbeschädigung öffentlich gemacht; «Hilfsangebote» = Ich habe Hilfsangebote meiner Partei, der Stadt, des Landes und/oder zivilgesellschaftlicher Akteure in Anspruch genommen; «Austausch Kollegen» = Ich habe mich mit anderen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern ausgetauscht; «Austausch privat» = Ich habe mich mit meinem privaten Umfeld ausgetauscht.

Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung 2022.

Was befähigt von Bedrohungslagen betroffene Amts- und Mandatsträger*innen zur Resilienz? Die Differenzierung der Umgangsformen mit Bedrohungslagen zeigen eine für Resilienz relevante Variation von Bewältigungsstrategien. Dies ist ein Anhaltspunkt für die Bedeutung zielgruppenspezifischer Angebote: Das Instrumentarium des Rechtsstaats, die Möglichkeit, Anzeige zu erstatten und auf eine konsequente Strafverfolgung hoffen zu dürfen, bleibt relevant – und der Staat muss hier wohl gerade für diejenigen stark sein, die nicht über eigene Distanzierungs- und Schutzmechanismen verfügen können. Anzeige und Strafverfolgung

bedeuten allerdings auch einen Grad an Öffentlichkeit, der bei sexualisierter Gewalt zum Teil gescheut wird. Die Ergebnisse der Befragung legen nahe, dass Bewältigungsstrategien und Wege zur Gewinnung von Resilienz mit den Szenarien der Betroffenheit durch Bedrohungslagen variieren. Diese Szenarien und Bedarfe gut zu verstehen ist gleichzeitig der Schlüssel zur Entwicklung zielgenauer Unterstützungsangebote und markiert doch eine Grenze der durchgeführten quantitativen Befragung. Es bedarf dahingehend weiterer, insbesondere qualitativer Forschung.

Abb. 7b: Umgang mit Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Angriffen – nach Migrationshintergrund

[in %]

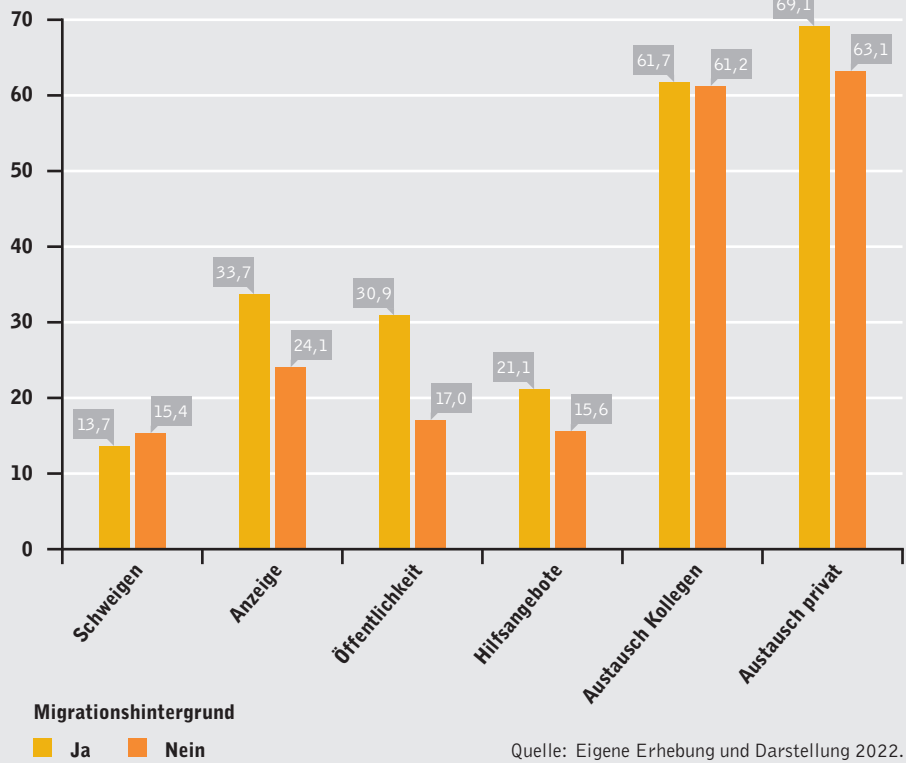
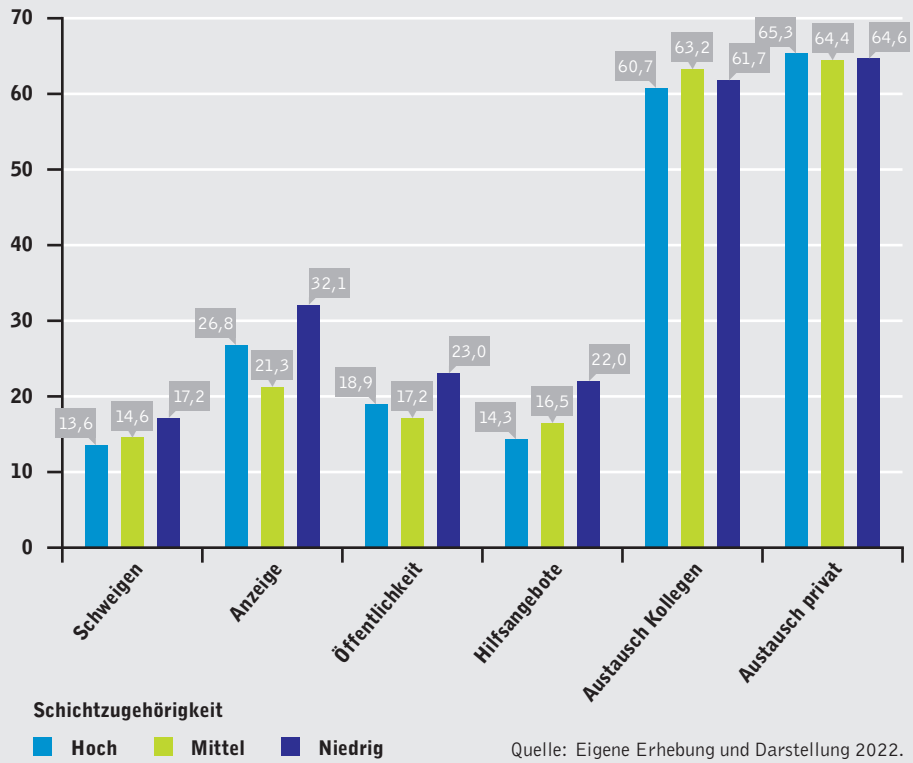


Abb. 7c: Umgang mit Beleidigungen, Bedrohungen oder tätlichen Angriffen – nach Schicht

[in %]



6 Diskussion und Ausblick

Diese Studie untersuchte mit einem besonderen Augenmerk für gruppenspezifische Unterschiede Bedrohungserfahrungen von Amts- und Mandatsträger*innen in der lokalen Demokratie. Es gibt geringfügige Unterschiede hinsichtlich des Geschlechts, des Migrationshintergrunds und der Schicht sowie nach Parteizugehörigkeit, Region und Stadt. Doch das allgemeine, eindeutige Ergebnis ist: Bedrohungserfahrungen sind nahezu überall in Deutschland in den deutschen Großstädten Teil des politischen Alltags. Deutlich mehr als die Hälfte aller Personen, die in den deutschen Großstädten oder in den Bezirken der Stadtstaaten ein kommunales Wahlamt oder -mandat ausüben, erfahren im Rahmen dieser Tätigkeiten Beleidigungen, Bedrohungen und/oder tätliche Übergriffe.

Doch obwohl das Engagement auf kommunaler Ebene von vielen Herausforderungen geprägt ist, zeigt sich eine bemerkenswerte Stärke der kommunalpolitisch Engagierten: Auch Resilienz ist in der Breite zu beobachten. Die wenigsten aller befragten Amts- und Mandatsträger*innen in den Großstädten Deutschlands denken darüber nach, dieses Engagement aus Furcht vor Hass und Gewalt niederzulegen.

So entwarnend diese Diagnose zunächst erscheinen mag, so ernst ist der Befund gruppenspezifisch differenzierter Effekte von Bedrohungslagen auf Repräsentationsverhalten: Frauen, Personen mit Migrationshintergrund und Personen aus der Unter-, unteren Mittel- sowie der Arbeiterschicht ändern häufiger ihr Verhalten. Dies sind Indikatoren für Unwuchten, die zeigen, wessen substanzielle Repräsentation durch Bedrohungslagen besonders beeinträchtigt ist.

Hinzu kommt: Unsere Studie kann ausschließlich diejenigen sichtbar machen, die zum Zeitpunkt der Befragung auf kommunaler Ebene aktiv waren. Anfeindungen und Aggressionen, die sich gegen diese Amts- und Mandatsträger*innen richten, sind jedoch Teil einer über diesen Kreis hinaus geteilten Bedrohungswahrnehmung. Man kann und muss davon ausgehen, dass diese viele davon abhält, überhaupt eine kommunalpolitische Rolle anzustreben. Bedrohungen sichtbar zu machen ist erforderlich, um auf das Problem aufmerksam zu machen; zugleich wird so aus einer individuellen Betroffenheit eine sichtbare und wahrnehmbare Bedrohungslage. Gegen Amts- und Mandatsträger*innen gerichtete Anfeindungen und Aggressionen können längst viele davon abgehalten haben, überhaupt ein solches Engagement auf kommunaler Ebene zu erwägen oder haben gar bereits zu einem mit der Umfrage nicht mehr erfassbaren Rückzug geführt.

Weiterhin ist es ein Problem, dass für 10 Prozent der Amts- und Mandatsträger*innen keine direkte Kontaktmöglichkeit recherchiert werden konnte. Zwar treten fehlende Kontaktmöglichkeiten einzelner Amts- und Mandatsträger*innen

in allen Städten auf, doch stechen einige Kommunen besonders hervor, in denen ein Großteil der Amts- und Mandatsträger*innen mit digitalen Mitteln für die Großstadtbefragung und damit aber auch für die Bevölkerung unerreichbar bleibt. Unter den Gesichtspunkten der Erreichbarkeit und Ansprechbarkeit gewählter Repräsentant*innen ist dies offensichtlich problematisch. Eingeschränkte Kontaktmöglichkeiten sind aber auch eine mögliche Folgerung aus Erfahrungen mit Anfeindungen über digitale Kommunikationsmedien. Sie sind Teil eines Syndroms der bedrohten lokalen Demokratie.

Die vorgelegten Ergebnisse zu Bedrohungslagen, Engagement und Resilienz sind mitnichten eine Entwarnung. Sie zeigen den herausgeforderten Charakter kommunalpolitischer Repräsentation und weiteren Forschungs-, Diskussions- und Handlungsbedarf:

- Die Studie kann ein neues, breites, empirisch fundiertes, quantitatives Bild von Erfahrungen mit Beleidigungen, Bedrohungen und tätlichen Übergriffen auf der kommunalen Ebene vermitteln. Hinter den Zahlen steht jedoch ein ausdifferenziertes Spektrum individueller Erfahrungen und Belastungen. Untersuchungen in der Tiefe, die etwa die Verarbeitung von Bedrohungen und Beleidigungen in den sozialen Medien oder die Wirkungen sexistischer und rassistischer Bedrohungsformen in den Blick nehmen, sind relevante nächste Schritte, die gerade auch durch weiterführende qualitative Analysen zu unternehmen sind.
- Die festgestellten Unterschiede zwischen den Städten vermitteln nicht nur das Bild einer regional und lokal stark differenzierten Lage, zu der weiterer Forschungsbedarf besteht. Die lokale Differenzierung ist auch ein Hinweis, dass Kommunen im Umgang mit den Anfeindungen und Aggressionen, die sich gegen ihre kommunalen Amts- und Mandatsträger*innen richten, voneinander lernen und von einem städteübergreifenden Austausch profitieren können.
- Gruppenspezifische Unterschiede des Umgangs mit Beleidigungen, Bedrohungen und tätlichen Übergriffen sind Indikatoren, wonach Amts- und Mandatsträger*innen suchen, wenn sie zur Resilienz in derartigen Situationen finden wollen. Wir stellen Unterschiede fest, wer wie mit Hass und Gewalt umgeht. Zielgruppenspezifische Hilfs- und Unterstützungsangebote können dementsprechend gestärkt, ausgebaut oder angepasst werden. Davon unbenommen bleibt die allgemeine Bedeutung eines starken Rechtsstaats und der konsequente Einsatz der Instrumente der Strafverfolgung.

Die Befunde dieser Studie lassen es fehl am Platz erscheinen, ein Untergangsszenario zu zeichnen. Mit solchen zu operieren müsste viele entmutigen, sich kommunalpolitisch zu engagieren und würde dabei den Blick darauf verstellen, wie stark und resilient die lokale Demokratie doch ist. Gerade aber weil die Qualität der Demokratie und der Repräsentation in der kommunalen Demokratie auf dem Spiel steht und gefährdet ist, lohnt sich die weitere Suche nach Zusammenhangswissen und Handlungsmöglichkeiten.

LITERATUR

- ABELS, Gabriele, und Anne Cress (2019): «Vom Kampf ums Frauenwahlrecht zur Parité: Politische Repräsentation von Frauen gestern und heute», *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50 (1): 167–86.
- ALIN, Selina, Sebastian Bukow, Jana Faus, Stefanie John und Andrina Jurrat (2021): *Beleidigt und bedroht. Arbeitsbedingungen und Gewalterfahrungen von Ratsmitgliedern in Deutschland*. Heinrich-Böll-Stiftung, www.boell.de/sites/default/files/2021-01/Beleidigt_und_bedroht.pdf.
- ANDERIES, John M, Carl Folke, Brian Walker und Elinor Ostrom (2013): «Aligning Key Concepts for Global Change Policy: Robustness, Resilience, and Sustainability», *Ecology and Society* 18 (2): 8ff.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN UND FÜR HEIMAT (2021) *Seehofer: Rechtsextremismus weiterhin größte Bedrohung für die Sicherheit*, www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/05/pmk-2020.html.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN UND FÜR HEIMAT (2022): *Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2021. Bundesweite Fallzahlen*, www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Unsere-Aufgaben/Deliktsbereiche/PMK/2021PMKFallzahlen.pdf;jsessionid=45E38F70CAEE2903252B73D815D1F2E4.live611?__blob=publicationFile&v=2
- CELIS, Karen, und Joni Lovenduski (2018): «Power Struggles: Gender Equality in Political Representation», *European Journal of Politics and Gender* 1 (1): 149–66.
- COLLIER, Cheryl N. und Tracey Raney (2018): «Understanding Sexism and Sexual Harassment in Politics: A Comparison of Westminster Parliaments in Australia, the United Kingdom, and Canada», *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 25 (3): 432–55.
- ELSÄSSER, Lea, und Armin Schäfer (2022): «(N)One of Us? The Case for Descriptive Representation of the Contemporary Working Class», *West European Politics*, 45 (6): 1361ff.
- FOROUTAN, Naika (2021): *Die Postmigrantische Gesellschaft*, Bielefeld: transcript-Verlag.
- FOROUTAN, Naika, Noa Ha, Frank Kalter, Yasemin Shooman und Cihan Sinanoglu (2022): «Rassistische Realitäten: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus auseinander?», www.rassismonitor.de/fileadmin/user_upload/NaDiRa/CATI_Studie_Rassistische_Realitäten/DeZIM-Rassismonitor-Studie_Rassistische-Realitäten_Wie-setzt-sich-Deutschland-mit-Rassismus-auseinander.pdf
- HAYES, Matthew und Matthew V. Hibbing (2017): «The Symbolic Benefits of Descriptive and Substantive Representation», *Political Behavior*, 39: 31–50.
- HOLTKAMP, Lars, und Elke Wiechmann (2022): *Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik. Das Ranking Deutscher Großstädte 2022*, Heinrich-Böll-Stiftung, www.boell.de/sites/default/files/2022-10/boell-frauenrepraesentation-i-d-kommunalpolitik.pdf.
- KÖRBER-STIFTUNG (2021): *Hass und Gewalt gegen Kommunalpolitiker/innen. Einschätzungen und Erfahrungen von Bürgermeister/innen in Deutschland*, https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/16886/umfrage_hass_und_gewalt_gegen_kommunalpolitiker.pdf
- LANDSBERG, Gerd (2021): «Beschimpfungen, Bedrohungen, Angriffe auf Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker als Gefahr für die Demokratie und den Rechtsstaat», in: Mathias Schmoeckel (Hg.): *Das Bonner Juristische Forum*, Baden-Baden: Nomos, 43–56.
- LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER, Sabine (2022): *Unsere gefährdete Demokratie. Wie wir mit Hass und Hetze gegen Politiker und Journalisten umgehen*, Stuttgart: Hirzel.
- LEWANDOWSKY, Marcel, Heiko Giebler, Aiko Wagner (2016): «Rechtspopulismus in Deutschland. Eine empirische Einordnung der Parteien zur Bundestagswahl 2013 unter besonderer Berücksichtigung der AfD», *Politische Vierteljahresschrift*, 57 (2): 247–75.
- NAYAK, M. Siva Durga Prasad, und K.A. Narayan (2019): «Strengths and Weaknesses of Online Surveys», *Technology* 6 (7): 31–38.

- PITKIN, Hanna F. (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press.
- ROSENFELDER, Joel (2017): «Die Programmatik der AfD: Inwiefern hat sie sich von einer primär euroskeptischen zu einer rechtspopulistischen Partei entwickelt?» *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48 (1): 123–40.
- RUNGIUS, Charlotte, Elke Schneider, Christoph Weller (2018): «Resilienz – Macht – Hoffnung», in: *Resilienz. Interdisziplinäre Perspektiven zu Wandel und Transformation*, hrsg. Maria Karidi, Martin Schneider und Rebecca Gutwald, Wiesbaden: Springer, 33–59.
- SCHÖNWÄLDER, Karen, Cihan Sinanoglu, Daniel Volkert (2011): *Vielfalt sucht Rat: Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in Deutschen Großstädten*, Heinrich-Böll-Stiftung, www.boell.de/sites/default/files/2011-12-Vielfalt_sucht_Rat.pdf.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2021): Daten aus dem Gemeindeverzeichnis. Gemeinden in den Ländern nach Einwohnergrößenklassen, Gebietsstand: 31.12.2020, www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2022): Städte (Alle Gemeinden mit Stadtrecht) nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2021, www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/05-staedte.html
- TOLLEY, Erin (2011): «Do Women «Do Better» in Municipal Politics? Electoral Representation Across Three Levels of Government», *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique* 44 (3): 573–94.
- WINK, Rüdiger (2016): *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung*, Wiesbaden: Springer.

Vielfaltsstudie Teil 2

Vielfältige Repräsentation unter Druck: Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik

Die Kommunalpolitik galt lange als Ort einer vorrangig sachpolitischen und damit weniger konfliktbehafteten politischen Debattenkultur. Doch dieser Eindruck trügt. Zunehmend werden Übergriffe auf Amts- und Mandatsträger*innen vermeldet. Das ist bedenklich, denn Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik treffen und gefährden wegen der räumlichen Nähe die demokratische Gesellschaft und ihre Institutionen in besonderer Weise.

Ein Ziel dieser Studie ist es, das Ausmaß von Anfeindungen und Aggressionen in der Kommunalpolitik genauer zu untersuchen. Eingebettet ist die Studie in die Vielfaltsstudie der Heinrich-Böll-Stiftung. Diese Reihe widmet sich der vielfältigen Repräsentation in der Kommunalpolitik. Hierfür thematisiert sie unterschiedliche Aspekte und liefert so Daten und Fakten zur oft fehlenden Sichtbarkeit der gesellschaftlichen Vielfalt in der politischen Repräsentation.

ISBN 978-3-86928-250-3