

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Deutschen Bundestags
- Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend –

„Arbeit gegen Rechtsextremismus – Auswertung und Weiterentwicklung“

am 20. November 2006

Prof. Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal (FH)

I. Zur Zukunft der Programme

1. Wie so oft, kommt auch diese Anhörung offenkundig zu spät. Dies gilt zumindest für die vorliegenden Anträge der Oppositionsparteien. Sie sind vermutlich Makulatur, weil die Konturen des neuen Programms schon weitgehend festgelegt worden sind, nachzulesen z.B. auf den Internetseiten von „Mut gegen rechte Gewalt“ (eingestellt am 23.10.2006). Umso erstaunlicher ist es, dass dieses Konzept der Regierungskoalition nicht offiziell in die Vorbereitung dieser Anhörung eingespeist wurde. Immerhin haben die Bundesländer bereits auf Anforderung des zuständigen Ministeriums Kommunen benannt, die in die erste Runde der lokalen Aktionspläne aufgenommen werden sollen. Vertreter von Landesregierungen haben schon Anfang November mit den künftigen Vorhaben ihre Handlungsbereitschaft demonstrieren können. Vermutlich sind noch wichtige Details strittig, sonst hätten das Ministerium bzw. die Regierungsparteien sicherlich für diese Anhörung ihr Konzept vorlegt. Dass dies nicht geschehen ist, könnte sonst auch als Missachtung des Parlaments verstanden werden.

2. Sicherlich ist es ein Erfolg, dass der Etatansatz des BMFSFJ von 19 Millionen Euro mit der Konzentration auf Rechtsextremismus gesichert werden konnte und nach heftigen öffentlichen Interventionen auch weitere 5 Millionen Euro für die Weiterführung der Strukturprojekte zumindest bis in das nächste Jahr hinein zur Verfügung stehen werden. Auch wenn von den beachtlichen Mitteln und den wichtigen arbeitsweltbezogenen Ansätzen, die mit „Xenos“ ermöglicht wurden, niemand mehr redet, ist es wichtig, dass mit der Fortführung des BMFSFJ-Etatansatzes der gesellschaftspolitischen Bedeutung des Themas Rechnung getragen wird.

3. Nun wird u.a. vielfach öffentlich und zuletzt in einem Schreiben aus der SPD-Fraktion zu dieser Anhörung versichert, dass es sich bei dem neuen Programm um eine Fortführung und

evaluationsgestützte Weiterentwicklung der rotgrünen Programme handele, während aus Unionskreisen, u.a. von der Spitze des zuständigen Ministeriums zu hören ist, alles werde überprüft und effektiver. In der Bundestagsdebatte zu den Programmen (aktuelle Stunde vom 20.09.2006) und im medialen Vorfeld waren auch schärfere Töne zu vernehmen, die eine evaluationsgestützte Generalrevision der Programme forderten. Nun sind unterschiedliche politische Beurteilungen dieser Art nicht selten und selbstverständlich legitim. Aus wissenschaftlicher Sicht handelt es sich bei dem im Oktober vorgelegten Entwurf allerdings um eine fast vollständige Revision des zentralen zivilgesellschaftlichen Ansatzes der Programme der Vorgängerregierung.

4. Auch eine solche Revision ist als Ausdruck eines Koalitionskompromisses legitim. Effektivität, bessere Wirksamkeit oder gar Evaluationsergebnisse sollten dafür, wie dies öffentlich immer wieder beansprucht wird, allerdings nicht ins Feld geführt werden. Eine wissenschaftlich gesicherte Überprüfung der Effektivität und Wirksamkeit liegt schon für die Programme von 2001 bis 2006 weitgehend außerhalb der Reichweite der durchgeführten Evaluationen, die sich selbst wesentlich bescheidenere Ziele setzten. Ob das neue Programm im Sinne seiner Ziele effektiver werden wird, muss schon deshalb im Dunkeln bleiben. Zweifel sind jedoch mehr als angebracht (dazu weiter unten). Bei einem Treffen der mit wissenschaftlichen Sachverstand bestückten Fachbeiräte von „Entimon“ und „Civitas“ im Sommer dieses Jahres wurde die Neuausrichtung deutlich abgelehnt. Zentral mit der Evaluation der Programme befasste Wissenschaftler haben sich inzwischen öffentlich dagegen verwahrt, dass die Neufassung – vor allem die tragende Rolle der Kommunen – auf ihre Anregungen zurückgehe. Auch der Beirat des „Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ hat sich jüngst nachdrücklich für den Erhalt der zivilgesellschaftlichen Dimension („gleichberechtigtes Antragsrecht für freie Träger“) stark gemacht. Gegen den Abschied von der Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure haben sich kürzlich auch 46 der in diesem Feld ausgewiesenen und engagierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als Erstunterzeichner einer öffentlichen Intervention ausgesprochen (nachzulesen u.a. auf der Netzseite des „Bündnisses“). Für den Abschied vom zivilgesellschaftlichen Ansatz der rotgrünen Programme lassen sich also weder einschlägige Evaluationsergebnisse noch der wissenschaftliche Forschungsstand bemühen.

5. Spätestens seit dem Sommer dieses Jahres ist unter dem Titel „Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ ein Drei-Säulen-Programm in der Diskussion und in Teilen auch in der Umsetzung, das nicht länger befristet sein soll:

- Säule I:
Lokale Aktionspläne in der Verantwortung der Kommunen
- Säule II:
Förderung von innovativen Modellprojekten
- Säule III:
forschungs- und evaluationsgestützte Vernetzung auf Bundesebene.

Begrüßenswert ist die Entfristung der Bundesförderung als solche – diese politische Aufgabe braucht Verstetigung. Auch die Betonung der kommunalen Ebene sowie die gezielte Einbindung der Kommunen ist unstrittig, die Frage ist nur, in welcher Rolle. Die Förderung von Modellprojekten kann nie schaden, auch wenn es bereits in den vergangenen Jahren viele Akteure leid waren, modellförderungsbedingt das Rad immer wieder neu erfinden zu müssen. Eigentlich gibt es mit den rund 10.000 Projekten der letzten Runde genügend Stoff, um von den Modellen in die Regelbereiche hineinzugehen. Wenn man aus den schlechten Programmerrfahrungen von früher lernt, spricht nichts dagegen, auch die Arbeit mit rechtsextremen Jugendlichen selbst stärker zu ermöglichen. Die dritte Säule schließlich behebt einen entscheidenden Mangel der Projektphase 2001-2006: die fehlende Einbettung der Einzelprojekte in die Fachöffentlichkeit, in politische und in wissenschaftliche Debatten und daraus resultierend ein struktureller Mangel an Lern- und Erkenntnismöglichkeiten.

6. In anderen Dimensionen allerdings ist das Drei-Säulen-Modell hoch problematisch, ja ein Schritt zurück:

- Zu kritisieren ist die Abschaffung des Programmschwerpunkts Ostdeutschland. Dieser Schwerpunkt ist deshalb nach wie vor wichtig, weil die lokalen Zivilgesellschaften in Ostdeutschland in bestimmten Regionen nach wie vor sehr schwach sind. Schwache Zivilgesellschaften aber brauchen besondere Programme, zugeschnitten auf die Besonderheiten des DDR-Erbes, die Transformationserfahrungen und ihre aktuell ungleich schwierigere Lage.
- Problematisch ist auch die neue Rolle der Kommunen. So begrüßenswert die Einbindung der Kommunen, so fragwürdig ist deren Programmträgerschaft. Erstens wird der zivilgesellschaftliche Ansatz der ersten Programmphase ausgehebelt, wenn die Kommunen zu privilegierten Trägern des Programms gemacht werden (sie können sich dann nach Belieben aussuchen, welche zivilgesellschaftlichen Gruppen sie mit ins Programmboot holen wollen). Zweitens zeigen Lokalstudien, dass die offizielle

Kommunalpolitik regelmäßig der letzte der möglichen Akteure bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus ist (gute Ausnahmen bestätigen die Regel). Wo lebendige lokale Netzwerke existieren, sind kommunale Verantwortungsträger ohnehin meist mit dabei. Allerdings mussten sie häufig von der Zivilgesellschaft erst „zum Jagen getragen werden“, zumal es eine systemimmanente Tendenz gibt, dass kommunalpolitisch Verantwortliche die lokalen Probleme zugunsten einer euphemistischen Standort-Politik klein reden.

- Ferner ist es wichtig, die Vielfalt lokaler Vernetzungs- und Kooperationsansätze zu erhalten. Eine einseitige Präferenz lokaler Aktionspläne bietet sich zumindest so lange nicht an, bis wissenschaftlich nachgewiesen ist, dass sie anderen Aktionsformen deutlich überlegen sind. Ein solcher Nachweis indes ist nicht in Sicht und wurde auch in der letzten Programmperiode nicht versucht. Allzu groß ist die Gefahr, dass es bei anspruchsvollen Plänen ohne nennenswerte Folgen bleibt. Dafür gibt es allerdings zahlreiche Beispiele.
- Das größte Problem des Drei-Säulen-Programms schließlich liegt darin, dass es keine Perspektive für jene Projekte eröffnet, die auf regionaler und Landesebene dauerhafte Unterstützungsstrukturen für die lokale Zivilgesellschaft einschließlich einer mit lokalem Wissen ausgestatteten Beratungskompetenz und dauerhaften Ansprechpartnern anbieten. Die Lernprozesse aus dem Projektzeitraum 2001-2006 zeigen, dass diese Strukturprojekte – mobile Beratungsteams, Netzwerkstellen, Opferberatung u.a. – den erfolgreichen Kern dieser Programme bildeten. Ein auch moralisch unverzichtbares Erfolgsmodell sind insbesondere die Opferberatungsstellen, die nicht nur für die Opfer von rechtsextremer Gewalt und deren weitere Betreuung wichtig sind, sondern sich zudem als die beste Informationsquelle für die Entwicklung des Rechtsextremismus erwiesen haben. Allein sie verfügen über Zugänge zu den Primärquellen über Bedrohung, Fremdenfeindlichkeit und Gewalterfahrungen, die blinde Flecken in manchem Verfassungsschutzbericht auffüllen konnten. Diese dauerhafte Strukturen aber sind in dem neuen Programmkonzept nicht vorgesehen. Genau das, was wirklich gut war – dessen Erfolg übrigens auch durch die wissenschaftliche Evaluation belegt und in der Fachwelt unbestritten ist -, sollte also wegfallen. Auch wenn dies zunächst gestoppt werden konnte, zeigt dieses Ansinnen, wie weit sich das neue Programm von seinem zivilgesellschaftlichen Vorgänger fortbewegt hat.

- Die Ankündigung, künftig an Stelle der „alten“ Strukturprojekte zentrale Beratungskompetenzen im Sinne einer „task force“ aufzubauen, verkennt die Kompliziertheit der lokalen und regionalen Aufgaben. Es ist zwar durchaus sinnvoll, für spezifische Felder und Konzepte (z.B. „Schule ohne Rassismus“, „Exit“) bundesweite Unterstützungsstrukturen aufzubauen bzw. zu erhalten. Aber die Mehrzahl der Strukturprojekte konnte nur deshalb Erfolge verbuchen, weil sie sich über einen längeren Zeitraum spezifisches „lokales Wissen“, sowie soziales Kapital, Vertrauen und Anerkennung erworben haben. Dies ist zentralisiert in der gleichen Qualität nicht möglich.
- Mit dem Abschied von der zivilgesellschaftlich orientierten Förderung mögen zwar durch die verwaltungsgeschulten Kommunen die Abrechnungsmodalitäten effektiver werden, gleichzeitig werden jene Initiativen und Akteure nicht mehr gestützt, die seismographisch Gefährdungslagen gemeldet und eigene Initiativen gestartet haben. Ihre eigensinnige und eigenständige Stimme mag gelegentlich gerade von kommunalen und anderen Verantwortungsträgern eher unwillkommen und als zu schrill empfunden werden. Gerade deshalb ist es wichtig, deren Trägerschaft künftig möglichst „staatsfern“ zu gestalten. Der ins Spiel gebrachte „Verein gegen Vergessen und für Demokratie“ wäre sicherlich angemessener als eine ministerielle Lösung. Ohne die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements bleiben auch die ambitioniertesten „lokalen Aktionspläne“ Papier. Das revidierte Programm setzt hier eindeutig falsche Zeichen.

7. Die intensive Debatte über die Fortführung der Modellprogramme droht weitergehende Schritte zu überlagern. Was soll aus all den wichtigen und produktiven Erkenntnissen werden, die in der ersten Modellphase angehäuft werden konnten? Was ist nötig angesichts eines erstarkenden Rechtsextremismus? Weitere Modellprogramme können darauf keine zureichende Antwort sein, so wichtig ihr Symbolwert auch sein mag. Ergebniskonferenzen, die einen solchen Transfer in Richtung Regelstrukturen entlang des gesamten Lebenslaufs und in allen wichtigen gesellschaftlichen Institutionen thematisieren könnten, stehen noch bevor. Dass dies dringend nötig ist, wird nachfolgend näher ausgeführt. Auch das neue Programm führt wieder „Jugend“ im Titel und verkennt damit die Aufgabe. Die Gruppe der Menschen mit einem gefestigten rechtsextremen Weltbild setzt sich in Deutschland – einer aktuellen Untersuchung zu Folge (Decker/Brähler 2006) - zu 41 Prozent aus Rentner bzw. Vorrühständern zusammen, rund 38 Prozent sind Erwerbstätige. Nötig sind schon deshalb weiterreichende Ansätze zur Demokratieentwicklung.

II. Ergänzende Informationen zu den Stärken und Schwächen der rotgrünen Programme und dem zivilgesellschaftlichem Handlungsbedarf

Will man die Programme der rotgrünen Bundesregierung und deren Erfolge bewerten, so kann man verschiedene Maßstäbe wählen. Fragt man danach, ob es dank der Programme gelungen sei, das gesellschaftliche Problem Rechtsextremismus zurückzudrängen oder gar zu lösen, fällt das Urteil kritisch aus. Während der sechs Jahre Programmlaufzeit war in fast allen Dimensionen eine Zunahme des Rechtsextremismus zu beobachten. Dies gilt für wesentliche Elemente rechtsextremer Einstellungen (vgl. Heitmeyer 2002ff.; Stöss 2005; Decker/Brähler 2006) ebenso wie für rechtsextreme Gewalttaten, die zwar noch nicht das Niveau von 1992/93 erreicht haben, aber in den letzten Jahren wieder deutlich zunehmen. Für 2006 wird nach der Auswertung der ersten drei Quartale mit einem bundesweiten Anstieg um rund 20 Prozent gerechnet. Wahlerfolge rechtsextremer Parteien, wie etwa der NPD in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, aber auch das gute Abschneiden der DVU in Brandenburg sprechen für eine ungebrochene Konjunktur des organisierten Rechtsextremismus.

Zwar ist nach Angaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz die Gesamtzahl der Mitglieder rechtsextremer Parteien in den letzten beiden Jahren rückläufig, aber die NPD konnte ihre Mitgliedschaft von 5.000 (2003) auf 6.000 (2005) steigern. Hinzu kommt ein von vielen Beobachtern unerwarteter interner Konsolidierungsprozess der rechtsextremen Szene, der sich z.B. in Wahlabsprachen zwischen den Parteien und der erfolgreichen Kooperation von NPD und Kameradschaftsszene nieder geschlagen hat. Die Zeiten, wo man sich auf die interne Zerstrittenheit der Szene („Zu viele Häuptlinge, zu wenige Indianer“) verlassen konnte, scheinen vorbei. Der organisatorische Konsolidierungsprozess schreitet offensichtlich im Umfeld der NPD weiter voran. In jüngster Zeit haben sich z.B. lokale „freie Kameradschaften“ in Brandenburg und Sachsen-Anhalt zu „Stützpunkten“ der „Jungen Nationaldemokraten“ umdeklariert.

Im Kontext der breiten Proteste gegen „Hartz IV“, aber auch bei Demonstrationen gegen negative Globalisierungsfolgen hat die rechtsextreme Szene Anschluss an breit wahrgenommene aktuelle gesellschaftliche Problemlagen herstellen können und sich als kampagnenfähiger Protest- und Bewegungsakteur etabliert.

Bedrohliche Erfolge hat die rechtsextreme Mobilisierung vor allem in gezielt ausgewählten Orten und Regionen vorzuweisen - ein Phänomen, das sich angemessen als „Faschisierung der Provinz“ (Toralf Staud) beschreiben lässt. In bestimmten Regionen Ostdeutschlands aber und auch in der westdeutschen Provinz gibt es punktuell eine rechtsextrem dominierte politische Alltagskultur, die zumindest in der Jugendszene prägend wirkt. Die rechtsextremen Akteure präsentieren sich zivilgesellschaftlich, gründen Bürgerinitiativen gegen Schulschließungen, übernehmen Heimatvereine, betreiben Jugendarbeit und organisieren Kinderfeste oder Grillabende. Diese Landnahme fällt umso leichter, wo sich die öffentliche Hand zurückgezogen hat und alternative Angebote fehlen. Aus demokratisch-zivilgesellschaftlicher Perspektive handelt es sich um „verlorene“ Regionen, da kaum Ansatzpunkte erkennbar sind, wie sich die weitere Entfaltung der rechtsextreme Szene verhindern ließe.

Im internationalen Vergleich weisen diese Entwicklungen des deutschen Rechtsextremismus einige Besonderheiten auf, die in ihren Ursachen und Konsequenzen noch wenig ausgeleuchtet sind:

- Die Wahlerfolge und parlamentarische Präsenz haben nicht, wie zu erwarten wäre, zu einer „Zivilisierung“ und Mäßigung der NPD und ihres Umfelds geführt, sondern sind von einer Zunahme rechtsextremer Gewalt begleitet.
- Wesentliche Segmente der rechtsextremen Szene haben sich in ihrer ideologischen Ausstattung nicht in Richtung eines gemäßigten Rechtspopulismus „modernisiert“, sondern sie greifen im Gegenteil stärker denn je auf national“sozialistische“

Traditionsbestände zurück. Der Akzent liegt vor allem in Ostdeutschland auf einem braunen Antikapitalismus.

- Gegenwärtig scheint der NPD und ihrem Umfeld ein Spagat zu gelingen, der üblicherweise scheitert. Sie kann eine moderate Ansprache „bürgerlicher“ Kreise mit antikapitalistisch getönter Protestpolitik und gewaltförmigem Dominanzstreben verknüpfen.

Das Problem Rechtsextremismus ist also in den letzten sechs Jahren drängender geworden. Die zivilgesellschaftlich orientierten Programme und ihre politischen Impulse reichten nicht aus, um diese Entwicklung zu verhindern. In einer Perspektive, die diese Bundesprogramme daran misst, dass sie in der Lage sein müssten, genau dieses zu leisten, wären sie also dramatisch gescheitert. Indessen gilt dies auch für die parallel praktizierten repressiven Strategien, wie z.B. Organisationsverbote, die Ahndung von Propagandadelikten, die Erleichterung von Demonstrationsverboten - vom gescheiterten NPD-Verbot einmal ganz abgesehen.

Meines Erachtens wäre es unredlich, von Modellprogrammen, wie gut sie auch immer ausgestattet sein mögen, die Lösung gesellschaftlicher Problemlagen zu erwarten.

Bescheidenere Maßstäbe erscheinen eher angemessen. Haben die Programme dazu beigetragen haben, Schlimmeres zu verhindern? Haben sie zumindest einen punktuell wirksamen Beitrag zur Einhegung und Begrenzung dieses gesellschaftlichen Problems geleistet? Konnten pädagogische Formate und Kooperationsformen erfolgreich erprobt werden, die in die Regelpraxis Eingang finden sollten? Ist es durch die Projektarbeit gelungen, zumindest für die Herausforderungen des Rechtsextremismus zu sensibilisieren? Die wissenschaftliche Begleitung und das Gros der sachkundigen Beobachter sind sich darin einig, dass diese Fragen überwiegend positiv beantwortet werden können, auch wenn entsprechende Auswertungskonferenzen und die Endberichte noch ausstehen.

Es gab auch an einigen Orten erfolgreiche Projekte, denen es gelungen ist, zivilgesellschaftlichen Boden zurückzugewinnen – etwa in der Sächsischen Schweiz.

Zu den Besonderheiten der nach dem Sommer 2000 aufgelegten Programme der rotgrünen Bundesregierung gehörte die zivilgesellschaftliche Orientierung. Ungewöhnlich war bereits die Einbettung der staatlich finanzierten Programme in ein „Bündnis für Demokratie und Toleranz gegen Extremismus und Gewalt“. Für dessen Gründung am Tag des Grundgesetzes (23. Mai 2000) hatten sich zwar die einschlägigen Bundesministerien engagiert, aber Ende 2002 waren ihm bereits etwa 900 Gruppen und Einzelpersonen beigetreten. Auch in die Umsetzung der Programme wurden zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen, vor allem Stiftungen, die sich in diesem Feld hervorgetan hatten (Stiftung Demokratische Jugend, Amadeu-Antonio-Stiftung u.a.m.). Die Stärkung der demokratischen Zivilgesellschaft war das zentrale Programmziel, das u.a. durch politische Bildung, Beratung von Initiativen und Vereinen sowie deren Vernetzung erreicht werden sollte. Am Ende der Modellfinanzierung 2006 wird von rund 4500 Projekten berichtet, die der Bund in der Zeit von 2001 bis 2006 mit etwa 192 Millionen Euro gefördert hat.

Träger der sicherlich mehr als zehntausend Einzelmaßnahmen waren nicht nur die großen überregionalen Bildungsträger, sondern auch zahlreiche kleine lokale Initiativen, Vereine und Bündnisse. Zwar ist es noch zu früh, eine endgültige Bilanz der Programme oder gar ihrer Wirkungen zu ziehen, aber einige Stärken, Ambivalenzen und Schwächen sind unübersehbar. Mit den finanziell vergleichsweise gut ausgestatteten Bundesprogrammen war zunächst ein politisch bedeutsamer *Anerkennungseffekt* verbunden. Er galt nicht nur dem Thema, sondern auch den Engagierten. Bis ins sprichwörtlich ‚letzte Dorf‘ und seine Schule drang die Botschaft, dass es notwendig und legitim ist, etwas gegen Fremdenfeindlichkeit und

Rechtsextremismus zu unternehmen und jene Gruppen zu unterstützen, die in diesem Sinne handeln.

Wichtiger waren jedoch konzeptionelle Neuerungen. Einmal abgesehen vom Bundesprogramm ‚Soziale Stadt‘ (mit Quartiersmanagement, der Mobilisierung lokalen Sozialkapitals etc.) stellten die Programme aus dem Jahr 2000 den ersten *Großversuch* dar, *bürgerschaftliches Engagement mit staatlichen Mitteln zu fördern*. Unterstützt werden sollten in erster Linie lokale Initiativen und Netzwerke, die sich für Zivilcourage und Demokratie stark machen.

Die *zivilgesellschaftliche Orientierung* der Programme, d.h. dass Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit eher als Problem der politischen Kultur und nicht als abweichendes Verhalten in einer bestimmten Lebensphase (‚gewaltbereite Jugendliche‘) betrachtet wird, bedeutete eine programmatische Weiterentwicklung, die Anschluss an die wissenschaftliche Debatte hielt. Sie brach mit der Täterfixierung und der (Sozial-)Pädagogisierung von Problemkonstellationen früherer Programme (besonders AgAG), indem sie auf die Stärkung demokratischer Gegenkräfte setzte und sich zudem den Opfern und potenziellen Opfern rechtsextremer Gewalt zuwendete. Darüber hinaus wurden jene ‚Sonderleistungen für Problemjugendliche‘ (‚Glatzenpflege auf Staatskosten‘) weitgehend vermieden, die vielfach falsche Signale ausgesendet hatten.

Positiv zu bewerten ist auch die *große Fülle von zusätzlichen Initiativen, Projekten und Maßnahmen*, die durch die Bundesprogramme in diesem gesellschaftlichen Problembereich ermöglicht worden sind bzw. noch werden. Sie sind regional breit gestreut und erreichen zahlreiche lokale Initiativen und z.T. auch kleine Träger. Das gilt insbesondere für Projekte in Schulen, in der Jugend- und Sozialarbeit. Einige dieser Ansätze dürften das Ende der Förderungszeit überdauern, die politische Alltagskultur bereichern und zur Demokratieentwicklung beitragen.

Allen Programmen war zudem gemeinsam, dass sie auf die *Stärkung bzw. Entwicklung einer demokratischen Kultur* setzten, politische Bildung als Schwerpunkt auswiesen und lokal ansetzten (u.a. durch die Mobilisierung lokaler Öffentlichkeit, Gemeinwesenarbeit, kommunale Kooperationsstrukturen, Vernetzung lokaler Akteure). Zielgruppen waren vorwiegend Kinder und Jugendliche. Der programmatische Anspruch von Civitas reichte jedoch weiter, denn es sollten auch generationsübergreifende lokale Initiativen angesprochen werden. Eine weitere Zielgruppe waren Erwachsene, allerdings nur wenn sie als Multiplikatoren in der Jugendbildung, Ausbildung und Erziehung tätig werden. In den Programmen Entimon und Xenos wurde der Adressatenkreis durch die gesonderte Benennung von MigrantInnen ergänzt. Civitas stellte eine Besonderheit dar, weil hier der *Opfer- und Minderheitenschutz* sowie die kommunale Integrationspolitik weitere zentrale Anliegen waren. Ziel der Programme war somit die *Stärkung der demokratischen Infrastruktur der Zivilgesellschaft* durch entsprechende Reparaturangebote und –initiativen.

Ohne den diversen Abschlußberichten der wissenschaftlichen Begleitung vorgreifen zu wollen, lassen sich Probleme benennen, die sich aus der Anlage der Programme abzeichneten und ihrer Umsetzung sichtbar wurden. Hier sollen nur einige davon zur Sprache kommen, die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit und Qualität der Programme haben dürften:

- Es gehört zur Legitimationslogik von Aktions- und Modellprogrammen im bürokratischen Föderalismus der Bundesrepublik, dass der Bund anschiebt und die Länder (mit ihren Gemeinden) weiterfördern (sollen), was sich bewährt hat. Diese qualitätsabhängige Nachhaltigkeitserwartung wird jedoch in Zeiten knapper Kassen rasch zur Illusion. Aus der Perspektive der finanziell klammen Länder hebt der Bund immer neue Baustellen aus, ohne dafür Sorge zu tragen, dass Ländern und Kommunen angemessene Mittel für den Weiterbau zur Verfügung stehen oder diese selbst zu garantieren. Bei den rotgrünen Sommerprogrammen des Jahres 2000 kommt hinzu, dass die Unionsparteien ihnen nicht zustimmen. Eine positive Absichtserklärung von unionsregierten Ländern wäre daher

ohnehin nicht erwartbar gewesen. Also hat man darauf verzichtet, diese Länder von Anbeginn mit ins Boot zu bekommen. So blieb es weitgehend den Projekten vor Ort überlassen, bei den Kommunen und ihrer Landesregierung für die Kofinanzierung und Weiterförderung zu tingeln. Zur besonderen politischen Konstellation der Programme gegen Rechtsextremismus gehörte die Fiktion, der „Aufstand der Anständigen“ beruhe auf einem breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens.

- Es gibt viele Anhaltspunkte dafür, dass die zivilgesellschaftlichen Ziele der Programme und ihre administrative Umsetzung nur begrenzt zusammen passten. Zwar wurden mit der Projektverwaltung (z.B. bei Civitas) auch einschlägig ausgewiesene Stiftungen betraut, aber bereits erste Evaluationen berichteten von vielstimmigen Klagen über zu kurze Antragsfristen und Förderzeiträume, unsichere Anstellungsverhältnisse, geringe Qualifizierungs-, Weiterbildungs- und fachliche Beratungskapazitäten, den weitgehenden Verzicht auf einen systematischen und regelmäßigen Erfahrungsaustausch der Projekte, die geringe Transparenz bei Ablehnungen und über eine restriktive Öffentlichkeitspolitik der zuständigen Ministerien. Damit wurden kleinere lokale Initiativen oft überfordert und frustriert. Vernachlässigt wurde, dass gerade die Förderung von zivilgesellschaftlichen Ansätzen mit hohen Ansprüchen an das lokale Wissen und die Lernbereitschaft von MitarbeiterInnen sowie deren dauerhafte lokale Präsenz verbunden ist. Diese besonderen zivilgesellschaftlichen Anforderungen und demokratischen Ansprüche der Programme haben jedenfalls kaum administrative Phantasien freigesetzt, wie angemessene Formen und Verfahren ihrer Umsetzung aussehen könnten.

- Konzeptionelle Unstimmigkeiten sind unübersehbar. Wer auf starke demokratische Zivilgesellschaften setzte, die lediglich der Ermunterung bedürften, ging besonders für zahlreiche ländliche Regionen und städtische Quartiere in den neuen Bundesländern von falschen Voraussetzungen aus. Rechtsradikale Milieus können sich dort zumindest in der Dimension der Ausländerfeindlichkeit als Exponenten einer Mehrheitskultur verstehen und erfahren. Mit Civitas wurde zwar ein spezielles Programm für Ostdeutschland aufgelegt, aber nicht angemessen reflektiert, was es bedeutet, „civic culture“ in einer schwachen Zivilgesellschaft entwickeln zu wollen.

- Ähnliches gilt für pädagogische Formate, die aus dem Westen und dem westlichen Ausland importiert wurden. Wie und mit welchen Mitteln sind z.B. erfolgreiche interkulturelle Ansätze in einer weitgehend monokulturellen Gesellschaft mit weniger als zwei Prozent ausländischer Wohnbevölkerung möglich? Fehlende Passungen und Übertragungsprobleme lassen sich auch bei anderen pädagogischen und sozialarbeiterischen Praxiskonzepten im Umgang mit Rechtsradikalismus – von der historischen Bildung bis zur Opferberatung, von Aussteigerprogrammen bis zur Gedenkstättenpädagogik – beobachten. Hier wurde sicherlich im Laufe der Jahre hinzugelernt.

- Der Schwerpunkt politische Bildung führte unter der Hand junge Menschen als zentrale Zielgruppe ein, obwohl sie - schon biografisch bedingt - den geringsten Anteil an der Verfassung der gegenwärtigen lokalen Zivilgesellschaft haben. Wie man Erwachsene und ältere Menschen im Kontext lebenslangen Lernens einbeziehen will, blieb konzeptionell in den Programmen weitgehend unbelichtet. Dies ist umso bedauerlicher, weil es seit mehr als einem Jahrzehnt durchaus positive Erfahrungen gibt (z.B. in Baden-Württemberg), wie generationenübergreifend bürgerschaftliches Engagement gefördert werden kann.

- Gerade die aktuelle Debatte über die Fortführung der Programme verdeutlicht erneut die früh beklagte Randständigkeit der wissenschaftlichen Begleitung. Die besonderen Ansprüche und Schwierigkeiten eines zivilgesellschaftlich orientierten Programms hätten insgesamt ein experimentelleres Design erfordert, das einerseits auf eine ‚Kultur der Evaluation‘, auf Qualitätsentwicklung, Beratung und Weiterbildung der MitarbeiterInnen setzt, und andererseits die Projekte als Fundus für neue Erfahrungen, als Feldarbeit in einem sehr veränderlichen und schwierigen Terrain nutzt. Im Unterschied zum vollmundigen Bekenntnis zu Evaluation und Wirkungskontrolle - so zu lesen im umfänglichen Bericht der

Bundesregierung vom Mai 2002 (BT-Drs. 14/9519) – spielte wissenschaftliche Begleitung, wie nicht zuletzt die beteiligten WissenschaftlerInnen bedauerten (Lynen von Berg/Roth 2003), in der ersten Modellphase de facto nur eine marginale Rolle.

Die wissenschaftliche Begleitung der Einzelprogramme startete in der Regel spät, in bestimmter Hinsicht zu spät. Sie war zumeist nicht in die Programmformulierung, die Festlegung von Programmzielen einbezogen. Die konzeptionelle Planung der Evaluation fand erst nach Beginn der Projekte statt. Eine Erhebung der lokalen Situation vor Projektbeginn fand in der Regel nicht statt. Halbwegs solide Wirkungsanalysen sind schon allein deshalb für die erste Generation von Projekten nicht möglich. Auch eine enge Verzahnung von Programmzielen, Prüfkriterien der wissenschaftlichen Begleitung und den Projektzielen der Träger ist im Nachhinein nur schwer möglich.

Zwar gibt es stets ein Spannungsverhältnis zwischen Maßnahme- und Evaluationsmitteln, aber die wissenschaftliche Begleitung der rotgrünen Programme war deutlich zu dürftig ausgestattet, um auch nur annähernd die hohen Erwartungen erfüllen zu können, die öffentlich gehandelt wurden. Für eine vertiefende, prozessbegleitende Analyse von Kontexten, Maßnahmeformaten oder gar einer repräsentativen Zahl von Einzelmaßnahmen fehlten weitgehend die Voraussetzungen. Rückblickend wird deutlich, dass es an einem durchdachten, auf die Besonderheiten der Programme abgestellten Konzept für die wissenschaftliche Begleitung gefehlt hat. Auch bei begrenzten Mitteln hätte ja die Möglichkeit bestanden, sich auf einige wenige, strategisch bedeutsame Fragen zu konzentrieren (z.B. Strategien der Ermöglichung, lokale Handlungskonzepte etc.). Schließlich dürften all diese Umstände dazu beigetragen haben, dass die wissenschaftliche Begleitung nicht durch eine einmalige Ausschreibung und einen inhaltlich präzisen, zeitlich an die Projektlaufzeit (+ x) angepassten Vertrag gesteuert, sondern in immer neuen Aushandlungsprozessen präzisiert und verändert wurde. Dass damit weder die Qualität noch die Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Begleitung befördert wurde, liegt auf der Hand. Dies ist umso bedauerlicher, weil es einige besondere Gründe und Schwierigkeiten für Evaluationen in diesem Feld gibt. Historische Sensibilität oder die ‚Gnade der späten Geburt‘, politische Polarisierung, aber auch eine starke Emotionalisierung und Moralisierung prägen den spannungsreichen Umgang mit Rechtsextremismus. Hinzu kommen Gewalt und Tabubrüche. Schon diese Faktoren machen es schwer, jenes Maß an Distanz, Objektivität und Zurückhaltung mit vorschnellen Wertungen an den Tag zu legen, das notwendig wäre, um gut gemeinte von guten Maßnahmen zu unterscheiden.

Die öffentliche Auseinandersetzung schwankt zumeist zwischen Dramatisierung und Verleugnung. Es fehlt vielerorts an einer nennenswerten Kultur der expliziten politischen Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus. An ihre Stelle treten zu häufig Kriminalisierung, moralische Ausgrenzung mit den Mitteln der symbolischen Politik und die Inszenierung von Selbstbestätigungsritualen. Die praktischen Konsequenzen für die Projekte in diesem Bereich sind ein enormer Handlungsdruck, gepaart mit zumeist kurzfristigen Erfolgserwartungen. Das langsame und geduldige Verbessern von Maßnahmen und Praxisansätzen scheint kein gangbarer Weg, gefordert ist nur ein Entweder/Oder. Nicht-intendierte Folgen werden kaum beachtet, obwohl mit ihnen zu rechnen ist. Angesichts dieser thematischen Besonderheiten kann es nicht verwundern, dass sich Evaluierungen in diesem Feld besonders schwer tun. Gerade bei Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit ist es ratsam, von der Erfahrung auszugehen, dass die Ergebnisse von sozialen und politischen Interventionen – wie wir nicht nur seit der Kritik an einigen Projekten der „akzeptierenden Jugendarbeit“, sondern auch an Programmen zur Kriminalitätsprävention wissen - nicht notwendig den guten Absichten ihrer Protagonisten entsprechen. Vielmehr muss selbst bei angemessener wissenschaftlicher Fundierung, qualifiziertem Personal, guten Umsetzungsbedingungen und ausreichender evaluativer Begleitung stets auch mit nicht-intendierten negativen Konsequenzen gerechnet werden.

Ein realistischer Blick auf die Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Programme gegen Rechts wird jedoch erst auf der Grundlage einer Verständigung über die Ursachen von Rechtsextremismus möglich sein. Ein wichtiger Gesichtspunkt, der hierbei zu berücksichtigen ist, sind politische und gesellschaftliche Gelegenheitsstrukturen für rechtsextreme Agitation und Propaganda – unter diesem Aspekt sind die Rahmenbedingungen schlechter geworden: rechtsextreme Deutungs- und Szeneangebote finden erkennbar mehr Resonanz. Dies liegt wesentlich an realen gesellschaftlichen Problemlagen, auf die Rechtsextreme vorgeben, eine Antwort zu haben. Drei zentrale Themen sind:

(i) Gesellschaftliche Ausgrenzung und soziale Ungleichheit

Nicht von ungefähr war Hartz IV für viele Wähler in Sachsen und Brandenburg der Anlass, ihre Stimme der NPD zu geben. Die Rechtsextremen konnten also vom Problem der Arbeitslosigkeit und der Perspektivlosigkeit profitieren. Gewiss, Studien z.B. des WZB belegen, dass der Anteil von NPD-Wählern unter den Hartz IV-Demonstranten relativ niedrig ist – aber an der Wahlurne haben viele ihre Protesthaltungen ausagieren können. Hartz IV und die begleitenden Debatten haben den Zulauf zu rechtsextremen Strukturen enorm befördert.

(ii) Negative Globalisierungsfolgen

Das rechtsextreme Milieu greift Globalisierungsängste und Negativerfahrungen auf und bietet darauf als Antwort die nationale Abschottung, Volksgemeinschaft als Verteidigungsgemeinschaft. Die Negativwahrnehmung der Globalisierung teilt die rechtsextreme Szene mit einem Großteil der Bevölkerung, in der sich die Einstellung zur Globalisierung im Laufe der letzten Jahre sukzessive verschlechtert hat. Auch wenn sich die Mehrheit der Bevölkerung nicht der rechtsextremen Antwort anschließt, profitiert die rechtsextreme Szene gleichwohl vom allgemeinen Globalisierungsfrost.

(iii) Abwanderung aus und Rückentwicklung von bestimmten Regionen

Regionale Abwanderungs- und dadurch ausgelöste Schrumpfungsprozesse haben dramatische Folgen für die Menschen, die in den entvölkerten Regionen weiterleben (müssen), nicht nur aufgrund der sozialen Selektivität der Abwanderung, sondern auch wegen der Folgen für öffentliche Einrichtungen, Infrastruktur, politische Kultur und Lebensqualität.

Schon diese drei Faktoren mögen hinreichend deutlich machen, warum die Deutungsangebote zivilgesellschaftliche Initiativen der Rechtsextremen auf zunehmende Akzeptanz und Plausibilität stoßen. Die Sorge, dass drängende Lebensfragen von den Regierenden nicht angemessen bearbeitet werden, ist zunehmend weiter verbreitet. So stellt sich der Kampf gegen Rechtsextremismus insgesamt als „up-hill“-Kampf dar. Leichte, schnelle Erfolge sind nicht in Sicht. Vielmehr gibt es einen enormen Problemdruck, und es muss wohl schon als Erfolg gelten, wenn Positionen gehalten werden können.

Zudem ist langer Atem nötig. Dass Bildungs- und Sozialisationsprozesse, auf die zivilgesellschaftliche Programme Einfluss nehmen wollen, dauerhafte persönliche Beziehungen, Verlässlichkeit und längerfristige Perspektiven erfordern, versteht sich von selbst. Dies gilt zumindest in gleicher Weise für die hochgelegte programmatische Messlatte ‚Stärkung der Zivilgesellschaft‘. Demokratische Kultur lässt sich nur durch längerfristiges und an die spezifischen örtlichen Bedingungen angepasstes Handeln in Kooperation mit couragierten BürgerInnen und zivilgesellschaftlichen Initiativen fördern. Zivilgesellschaft ‚von oben‘ installieren zu wollen, ist eine logische Unmöglichkeit. Benötigt wird stattdessen eine Ermöglichungspolitik, die nicht auf kurzfristige Effekte setzt, sondern geduldig freiwilliges, am Gemeinwohl und an demokratischen Normen orientiertes bürgerschaftliches Engagement in einer Weise unterstützt, die dessen Eigensinn nicht aushöhlt.

Dauer und Qualität sind auch notwendig, um der Eigenart politisch-pädagogischer Interventionen, ihrer ‚unbescheidenen Bescheidenheit‘, gerecht zu werden. Wer sich die

Ursachenlisten für die Karriere rechtsextremer Orientierungen anschaut, wird zu weitreichenden gesellschaftspolitischen Antworten gedrängt. Gemessen an den großen Trends, hat politische Bildung etwas hilflos Bescheidenes. Wesentliche Ursachen und Erfahrungsbereiche dürften durch politische Bildung und Aufklärung wohl kaum zu beeinflussen sein. Wer sich dieser Handlungsgrenzen nicht bewusst ist, fördert Ratlosigkeit und Enttäuschungsgefühle, die in der politischen Bildung und sozialpädagogischen Arbeit gegen Rechtsextremismus immer wieder deutlich zu spüren sind.

Unter den beschriebenen sozio-ökonomischen Bedingungen dürfte die schnelle Reduzierung rechtsextremer Einstellungen kein sinnvoller Indikator für erfolgreiche sozialpädagogische Arbeit sein, ebenso wenig der Rückgang rechtsextremer Gewalt. Zivilgesellschaftliche Interventionen und Bildungsangebote werden sich aber sehr wohl an ihrem spezifischen Beitrag zur Überwindung solcher Perspektivlosigkeit messen lassen müssen. Mit dem Ziel der Stärkung der Zivilgesellschaft und einer demokratischen politischen Kultur setzen die Programme durchaus an einem zentralen Problembereich unserer Gesellschaft an, der keineswegs auf Themen wie Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit begrenzt ist. Dabei gilt es, bescheidene Ansprüche und Ziele zu formulieren, die auch erreichbar und überprüfbar sind. Sonst droht blinder Aktionismus nach dem Muster ‚Es muss etwas geschehen‘, der im Abseits symbolischer Politik endet, oder die Übermacht der Verhältnisse wird zur wohlfeilen Ausrede.

Diese Analyse ist wichtig für eine angemessene Beurteilung der zivilgesellschaftlichen Programme gegen Rechtsextremismus. Sie hat mindestens zwei Konsequenzen: Ein „Weiter so“ ist ebenso wenig möglich wie die Einstellung dieser Programme. Einerseits muss der Kampf gegen den Rechtsextremismus auch mit zivilgesellschaftlichen Mitteln geführt werden, und die zivilgesellschaftlichen Akteure brauchen unterstützende Infrastruktur etc. Andererseits aber sind diese Programme angesichts des Problemdrucks auch keine eindeutige Erfolgsgeschichte, so dass eine bloße Programmfortschreibung für sich genommen kein sinnvoller Weg ist. Wenn man an dem Ziel festhält, dass der Rechtsextremismus durch politische Maßnahmen und Überzeugungsprogramme eingedämmt werden soll, bedarf es komplexerer Politikansätze.

Abschließend einige wenige Anregungen für die weitere Debatte, die sich insgesamt nicht auf Modellprogramme beschränken sollte.

Zivilgesellschaftliche Strategien gegen Rechts müssen stärker als bisher die etablierten Strukturen und Organisationen der Zivilgesellschaft einbinden: Sportvereine, Jugendfeuerwehren, Gesangsvereine u.a. sind Orte, wo sich Zivilgesellschaft bildet und entfaltet. Einige Vereine bieten schon jetzt hervorragende Programme und zeigen, wie wichtig und aussichtsreich es ist, die Multiplikatoren der organisierten Zivilgesellschaft für das Problem des Rechtsextremismus zu sensibilisieren und als Partner für zivilgesellschaftliche Gegenstrategien zu gewinnen.

- Einbindung staatlicher Stellen und öffentlicher Einrichtungen

Staat bildet einen entscheidenden Kontext für Zivilgesellschaft, und staatliche Stellen sind entscheidende Verhinderer oder aber (unfreiwillige) Verstärker bei der Herausbildung rechtsextremer Szenen.

So gibt es etwa wichtige Einsichten über die Produktion von Rechtsextremismus in Schulen, die u.a. zeigen, dass es an den Schulen, die eine ausgeprägt demokratische Schulkultur haben, weitaus weniger rechtsextreme Jugendliche gibt.

Eine besondere Schlüsselfunktion könnten die kommunalen Spitzenverbände einnehmen, indem sie etwa einschlägige Weiterbildungsangebote für Bürgermeister und Gemeinderäte

anbieten, welche rechtlichen und administrativen Mittel sie gegen rechtsextreme Umtriebe aufbieten können.

Wichtig ist auch die Sensibilisierung der Polizei. Opferberatungsstellen beklagen häufig, dass viele Opfer rechtsextremer Gewalt gar nicht erst zur Polizei gehen oder sogar bei der Polizei erneut diskriminiert und durch den Polizeibesuch nur ein weiteres Mal zum Opfer werden. Warum starten die betroffenen Landesregierungen nicht gezielte Programme zur Sensibilisierung und Qualifizierung der Polizei, von Staatsanwaltschaften und Richtern?

- Unterstützung aus der Wirtschaft – Corporate Citizenship

Unterstützung von Initiativen gegen Rechtsextremismus etwa durch die Kammern, den örtlichen Mittelstand usw. ist noch völlig unterentwickelt, auch wenn im Kontext von Xenos einige Erfahrungen gesammelt werden konnten. Die Einflussmöglichkeiten von Arbeitgebern auf ein ziviles Anforderungsprofil ihrer Belegschaften, die Mitwirkung in örtlichen Initiativen, die bewusste Beschäftigung von Migranten – der Kreativität sind kaum Grenzen gesetzt.

- Einbeziehung der Familienpolitik

Bei aller derzeitigen Konzentration auf das Thema Familie fehlt bislang jede Auseinandersetzung damit, dass Familien bei der Erziehung zu Toleranz und sozialer Kompetenz sowie bei der Bildung ziviler, antiextremistischer Orientierungen bei Jugendlichen eine enorme Bedeutung und Verantwortung haben. Es gibt noch immer wenig Hilfeangebote für Eltern, deren Kinder in die rechtsextreme Szene abdriften, wenig Sensibilisierungs- und Präventionsangebote. Täterstudien belegen außerdem, dass bei rechtsextremen Gewalttätern sich häufig schon früh Störungen zeigen, die aufmerksame, aufgeklärte Eltern, unterstützt durch kompetente Erziehungsberatungsstellen, identifizieren und bearbeiten könnten.

- Gezielte Anreize in der staatlichen Förderpolitik

Die organisierte Zivilgesellschaft wird in beträchtlicher Höhe durch öffentliche Mittel unterstützt. Warum nutzen Bund, Länder und Kommunen diese Mittel nicht, um sie etwa im Bereich Sport oder Freiwilliger Feuerwehr mit zusätzlichen Anregungen, Anreizen, vielleicht sogar Auflagen zu verbinden, wie sich die Zuwendungsempfänger im Bereich der Bekämpfung von Rechtsextremismus mit zivilgesellschaftlichen Mitteln einbringen können – etwa durch Qualifizierungsangebote für Trainer, durch affirmative action für Migranten im Bereich Feuerwehr oder Katastrophenschutz?

- Die politische Debatte suchen

Ruhige professionelle Kleinarbeit wird nicht genügen, selbst wenn entsprechende Wahlergebnisse oder Skandale und Gewaltakte gelegentlich Rückenwind verschaffen. Nicht zuletzt dürfte die Nachhaltigkeit von Projekten und Maßnahmen davon abhängen, ob das Thema Rechtsradikalismus einen Weg aus der politischen Nischen- und Randständigkeit findet. Als gelegentlich heroischer ‚Kampf gegen Rechts‘ und ambitionierte Modelleschmiederei allein kann dies kaum gelingen, aber vielleicht als Streit für eine angemessene öffentliche Infrastruktur, für mehr Demokratie und Toleranz gerade auch in jenen Institutionen, die unser Alltagsleben prägen und damit als Lernprogramm für die nachwachsende Generation wirken.