

Vortrag von Professor Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal

Gehalten am 25. Februar 2010 bei einem Fachgespräch der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema „Quo vadis Rechtsextremismusbekämpfung? Zur Zukunft der bundespolitischen Arbeit für Demokratie und gegen Rechtsextremismus“ in Berlin.

Bundespolitische Rahmenbedingungen für erfolgreiche Arbeit gegen Rechtsextremismus

Prof. Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal

<roland.roth@hs-magdeburg.de>

Lageeinschätzungen

1. Der Aufschwung der extremen Rechten in den letzten beiden Jahrzehnten ist eine aktuelle internationale Erscheinung. Die theoretischen Deutungen dieses unerwarteten Phänomens, schließlich war das „Ende Geschichte“ oder eine alternativlose Ausbreitung westlicher Demokratie verheißen worden, gehen in unterschiedliche Richtungen. In neueren historisch vergleichenden Studien (z.B. Paxton, Wippermann) wird betont, dass die „Epoche des Faschismus“ keineswegs beendet sei¹. Politikwissenschaftliche und soziologische Studien (z.B. Kitschelt, Minkenberg, Mudde) betonen dagegen die neuen Elemente des gegenwärtigen Rechtsextremismus. Unstrittig ist jedoch, dass seit dem Ende des Ostblocks und mit den beschleunigten ökonomischen, kulturellen und sozialen Globalisierungsprozessen Rechtsextremismus und Rechtspopulismus einen unerwarteten Aufschwung erlebt haben. Seine zentralen Einstellungselemente, wie völkischer Nationalismus, Autoritarismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus, Homophobie, Antiziganismus reichen zuweilen bis in die „Mitte der Gesellschaft“. Weder auf der Einstellungsebene noch auf der Handlungsebene (Wahlerfolge rechtsextremer Parteien, Demonstrationen, Gewalttaten etc.) befindet sich der Rechtsextremismus auf einem „unaufhaltsamen“ Durchmarsch. Gerade bekennendes öffentliches Handeln ist eine Option für radikale Minderheiten geblieben, die

¹ Paxton verweist auf charakteristische „Bauchgefühle“ und „mobilisierende Leidenschaften“, die faschistische Mobilisierungen jenseits ihrer unterschiedlichen Ideologien und Programme historisch wie aktuell vor allem auszeichnen:

- „ - ein überwältigendes Krisengefühl jenseits aller traditionellen Handlungsoptionen
- der Glaube an die Vorrangstellung einer Gruppe, gegenüber der man Pflichten hat, die über jedem Recht steht (...) und die Unterordnung des Individuums fordert
- der Glaube, die eigene Gruppe sei ein Opfer, ein Gefühl, das jede Handlung gegen seine inneren wie äußeren Gegner rechtfertigt, ohne gesetzliche oder moralische Grenzen
- Angst vor dem Niedergang der Gruppe durch die ‚zersetzenden‘ Effekte von individualistischem Liberalismus, Klassenkonflikten und Einflüssen aus dem Ausland
- das Bedürfnis einer engeren Integration einer ‚reineren‘ Gemeinschaft, wenn möglich durch Konsens, wenn nötig durch ausschließende Gewalt
- das Bedürfnis nach Autorität durch geborene (immer männliche) Führungspersönlichkeiten, kulminierend in einem nationalen ‚Führer‘, der als Einziger fähig ist, das Schicksal der Gruppe zu verkörpern (...)
- eine Ästhetik der Gewalt und der Kraft des Willens, wenn diese dem Erfolg der Gruppe gewidmet werden
- das Recht der Auserwählten, andere ohne die Schranken irgendeines menschlichen oder göttlichen Gesetzes zu beherrschen, ein Recht, das einzig nach dem Kriterium der Tapferkeit der Gruppe in einem darwinistischen Kampf zugemessen wird“ (Robert O. Paxton, *Anatomie des Faschismus*, München 2006, S. 320).

mal weniger, mal mehr Resonanz erzielen und Einfluss ausüben können – nicht zuletzt durch Hasskriminalität, die zur Ängstigung potentieller Opfergruppen beiträgt.

Die Zukunftschancen des Rechtsextremismus sind nicht prognostizierbar. Die von vielen Aktiven gehegte Befürchtung, mit der gegenwärtigen Finanzkrise könnten sich die Mobilisierungsbedingungen für die extreme Rechte schlagartig verbessern, hat sich bislang nicht bestätigt (s. Deutsche Zustände. Folge 8). Ihre interne Mobilisierungsschwäche, besonders der desaströse Zustand der NPD, hat dazu sicherlich beigetragen. Da die Krisenfolgen jedoch für viele Menschen noch nicht in ihrem Alltag zu spüren sind, sollte dieser Zwischenbefund nicht beruhigen.

Rechtsextremismus ist zu einem Strukturproblem in Gesellschaften mit größeren Bevölkerungsverschiebungen (Einwanderung/Abwanderung) in Phasen mit enormen gesellschaftlichen Strukturbrüchen und wachsenden sozialen Ungleichheiten geworden. Rechtsextremismus ist zugleich Ausdruck von und Beitrag zu Demokratiedefiziten bzw. einer „postdemokratischen“ Konstellation (Colin Crouch).

Die Hoffnung, es handele sich um eine deutsche Spezialität, gar um eine kurzfristige vereinigungsbedingte Irritation, musste schon vor Jahren aufgegeben werden.

Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus sind zu einer internationalen Erscheinung geworden. Das jeweilige Machtpotential dieser Strömung ist in europäischen Gesellschaften und den USA sehr unterschiedlich. In einigen Ländern, wie in Österreich und Italien haben es rechtspopulistische und rechtsextreme Gruppierungen immerhin bis in Koalitionsregierungen geschafft oder durch die Tolerierung von Minderheitenregierungen (Dänemark) Einfluss ausüben können. Davon sind wir in der Bundesrepublik aktuell weit entfernt. Der „cordon sanitaire“ ist höchstens in einigen Kommunen gefährdet. Aber wir haben keine Garantie, dass sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Gelegenheitsstrukturen für Rechtsextremismus nicht verbessern und es in dieser Szene Gruppierungen bzw. Führungsfiguren geben wird, die ihre politischen Chancen künftig besser zu nutzen verstehen.

Konsequenz: Die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus ist zu einer wichtigen politischen *Daueraufgabe* geworden.

2. Im Vergleich mit anderen Ländern liegt der Schwerpunkt des Rechtsextremismus in Deutschland auf der Ebene einer *sozialen Bewegung*². Weniger spektakulär sind dagegen die

² Bewegungsstrukturen gibt es in Deutschland nicht überall und flächendeckend, aber in zahlreichen Regionen. Zu den Bewegungsorganisationen zählen vor allem die „freien Kräfte“ und „autonomen Nationalisten“, die zentral auf sichtbare Proteste setzen. Dazu können auch Parteien (zur Zeit vor allem die NPD, die sich zur „Bewegungspartei“ gewandelt hat) und lokale Subkulturen verschiedenster Ausprägung gehören, aber sie bestimmen nicht das Geschehen. Zentral für Bewegungen ist es, ihre Agenda immer wieder durch Protestereignisse öffentlich zu machen, die politischen Gegner einzuschüchtern und ihre Anhängerschaft zu mobilisieren bzw. zu erweitern. Gemessen an ihrer eher bescheidenen Anhängerschaft gelingt dies der rechtsextremen Szene gegenwärtig in einem erstaunlichen Maße. Im Jahre 2008 zählte die Bundesregierung in ihren Antworten auf kleine Anfragen – eher untertreibend - insgesamt 103 Aufmärsche mit einer Gesamtzahl von 23.600 Beteiligten, 2009 waren 137 Aufmärsche mit rund 35.600 Beteiligten. Musikveranstaltungen der extremen Rechten bieten einen weiteren Anhaltspunkt für das Protestgeschehen. 2008 gab es ungefähr 135 RechtsRock-Konzerte und 28 Liederabende mit zusammen ca. 20.000 Teilnehmenden. 17 Konzerte wurden aufgelöst, 20 verboten. Im Jahre 2009 verzeichnete die Bundesregierung etwa 130 RechtsRock-Konzerte und 37 Liederabende mit zusammen fast 17.000 Teilnehmenden. 19 Konzerte wurden aufgelöst, 24 verboten. Bei einem Personenpotential, das für 2008 mit rund 30.000 Personen angegeben wurde, haben wir es somit mit einer durchaus bemerkenswerten Mobilisierungsdichte zu tun. Die beachtliche Steigerung der Protestintensität von 2008 auf 2009 dürfte zwar auch dem „Superwahljahr“ geschuldet sein, ein Großteil der Aufmärsche widmete sich jedoch anderen, vor allem revisionistischen Themen.

Den rechtsextremen Parteien, auch der NPD, gelingt es nicht, ihre Parteilogik (Maximierung von Wählerstimmen, Einzug in Parlamente, Besetzung von politischen Funktionen) gegenüber der Bewegungsdynamik durchzusetzen. Im Zweifel wird die Honoriertheit und Wählbarkeit für ein breiteres Publikum der Mobilisierungsfähigkeit der Bewegung geopfert. Die Bewegungspraxis sorgt zudem dafür, dass es

parlamentarischen Erfolge. Sie halten sich, wie das letzte Superwahljahr 2009 gezeigt hat, glücklicher Weise in Grenzen. Aber wir haben es auch nicht mit einer wenig sichtbaren, nach innen gerichteten Subkultur zu tun.

Ideologisch ist die extreme Rechte in der Bundesrepublik stärker als in anderen Ländern *vergangenheitsfixiert* und damit *politisch radikaler*, d.h. ihr harter Kern bewegt sich in der Gedankenwelt des Nationalsozialismus (Revisionismus, Symbolik, historische Mobilisierungsanlässe) und seinen Politikkonzepten (Freund/Feind, maskuline Gewalt, Volksgemeinschaft). Die Entwicklung der NPD unter Udo Voigt ist dafür symptomatisch. Ethnopluralistische, zivilere neu-rechte und rechtspopulistische Positionen sind in Deutschland demgegenüber vergleichsweise schwach.

Konsequenzen: Parteien kann man verbieten, bewegungsformige Mobilisierungen nicht - es sei denn, man stellte zentrale Bürgerrechte zur Disposition³. Bewegungen kann man in erster Linie mit Gegenbewegungen, reduzierte Gelegenheiten und mit der Schwächung ihres gesellschaftlichen Resonanzbodens begegnen. Da Gewalt keine Randerscheinung rechtsextremer Aktionen ist, sondern integraler Bestandteil des Politikverständnisses, kommt dabei dem Schutz potentieller Opfergruppen eine besondere Bedeutung zu. Die Auseinandersetzungen mit dem historischen Nationalsozialismus, historische politische Bildung, Gedenkstättenarbeit etc. ist wegen des revisionistischen Grundzugs der extremen Rechten in Deutschland auch weiterhin nötig.

Politische Handlungsebenen und -ansätze

3. Sollte diese Lageeinschätzung zutreffen, werden die Grenzen einer ausschließlich repressiv ausgerichteten Politik im Umgang mit Rechtsextremismus deutlich. Im Unterschied zu einigen EU-Ländern, die vor allem auf Repression setzen, besteht in der Bundesrepublik weitgehend Konsens darüber, dass es einer – möglichst abgestimmten, „ganzheitlichen“ - Kombination von präventiven und repressiven Strategien bedarf (vgl. Zweiter periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung 2006). Auch wenn die konkrete Auseinandersetzung mit rechtsextremen Akteuren und Aktionen vor allem im lokalen Raum stattfindet, nehmen Bundes- und Landespolitik erheblichen Einfluss auf die Dynamik von Rechtsextremismus, indem sie dessen Resonanzboden verringern oder dessen Entfaltungschancen beschneiden. In Analogie zur Präventionsdiskussion lassen sich analytisch drei Ebenen der Intervention unterscheiden:

- Kontexte. Auf einer primären Ebene geht es um die politische Beeinflussung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die zur Ausbreitung oder Eindämmung von Rechtsextremismus beitragen.
- Gelegenheitsstrukturen. Auf der sekundären Ebene geht es um die Auseinandersetzung mit Einstellungen und Handlungsformen, die in besonderer Weise zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Rechtsextremismus und als begünstigende Gelegenheitsstrukturen zu seiner Ausbreitung beitragen.
- Direkte Auseinandersetzung. Auf tertiärer Ebene geht es um die unmittelbare Auseinandersetzung mit rechtsextremen Ideologien, Erlebniswelten und Handlungsstrategien durch zielgerichtete Programme und veränderte Routinen und Regelangebote.

nicht zu einer subkulturellen Abschottung und zum Rückzug in Lebensstilmilieus kommt. Sie werden immer wieder durch Bewegungsakteure politisch aktiviert. Gemeinsame Protesterlebnisse sind – wie Aussteiger immer wieder berichten - zum emotionalen Kitt der Szene geworden.

³ Die unter dem Eindruck des neuen sächsischen Versammlungsgesetzes geführten Auseinandersetzungen um die Rechtmäßigkeit von Gegendemonstrationen und Blockaden der jüngsten Nazi-Aufmärsche in Dresden machen auf dieses Dilemma noch einmal aufmerksam.

Konsequenz: Wenn wir über die Bekämpfung von Rechtsextremismus sprechen, müssen wir vielfältige Interventionsebenen und Politikfelder in den Blick nehmen und uns nicht allein auf jene Programme konzentrieren, die sich der direkten Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus widmen. Solche gezielten Programme sind nötig, u.a. auch weil wir nicht warten können, bis wir die Kontextbedingungen und Gelegenheitsstrukturen positiv verändert haben. Umgekehrt entscheiden Entwicklungen in diesen beiden Dimensionen womöglich sehr viel stärker über die politischen Konjunkturen des Rechtsextremismus als Erfolge oder Misserfolge von gezielten Programmen. Wünschenswert wäre eine integrierende Sichtweise und Politikformulierung. Davon kann bislang in der Bundesrepublik keine Rede sein.

4. Kontexte. In der vergleichenden Rechtsextremismusforschung gibt es einige gut bestätigte, fast triviale Befunde, die auf gesellschaftliche Erfolgs- bzw. Misserfolgsbedingungen⁴ für rechtsextreme Mobilisierungen aufmerksam machen und durch gezielte staatliche Politik beeinflusst werden können:

- Bildung fördern. Rechtsextremismus ist eine Option, zu der Bildungsverlierer in besonderem Maße greifen. Investitionen in Bildung, die Reduzierung von ungleichen Bildungschancen kann erheblich zur Prävention von Rechtsextremismus beitragen.
- Soziale Sicherungen als Errungenschaft. Ausgebaute, inklusive Sozialstaaten, auch eine europäische Sozialpolitik reduzieren erheblich die Anfälligkeit für rechtsextreme Hassparolen und Ausgrenzungen.
- Regionale Ungleichheiten reduzieren. Absteigende und von Abwanderung betroffene Regionen weisen erhebliche höhere Zustimmungswerte zu rechtsextremen Einstellungen auf als prosperierende Ballungsräume. Die Rückbesinnung an die „alte“ Verfassungsnorm gleichwertiger Lebensverhältnisse ist hier hilfreich.
- Mehr Demokratie wagen. Diese Empfehlung ist mehr als eine nostalgische Erinnerung an Willy Brandt. Sie findet sich auch im SIREN-Report „Roads to Right-Wing Populism – and back“ von 2004 als Empfehlung an die EU. Aber sie ist zugleich ein Ratschlag für die Bundes-, Landes- und die kommunale Ebene. Nicht von ungefähr wird gelebte und erfahrene Demokratie als ein entscheidender Schutzfaktor gegen Rechtsextremismus angesehen – beginnend in Kindereinrichtungen und Schulen, aber dort nicht endend.
- Vielfalt als Chance begreifen. In den urbanen Räumen mit einem hohen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund sind fremdenfeindliche Einstellungen deutlich niedriger. Sie sinken noch einmal dort, wo Vielfalt von den zentralen lokalen Akteuren als Quelle des Wohlstands angesehen und integrationspolitisch bekräftigt wird.

5. Gelegenheitsstrukturen. Von Gelegenheitsstrukturen sozialer Bewegungen sprechen wir immer dann, wenn es um günstige bzw. ungünstige Mobilisierungsbedingungen geht. Eine klassische Dimension ist z.B. die Geschlossenheit oder die Spaltung von politischen Eliten im Umgang mit rechtsextremen Parteien oder in einem bewegungsnahen Themenfeld. So hat z.B. die Bereitschaft in einigen europäischen Parlamenten, mit der extremen Rechten zu kooperieren, in der Regel deren gesellschaftliche Akzeptanz und die ihrer Agenda gesteigert. Wo deren Isolierung, d.h. der „cordon sanitaire“, funktionierte, sind solche Effekte nicht eingetreten. Zu den Gelegenheitsstrukturen von – vor allem gewaltförmigen – Mobilisierungen gehören auch die repressiven Politikmuster. Wenn sie von den Akteuren als inkonsistent und duldsam erfahren werden, tragen sie zur Ermutigung bei. Im Falle rechtsextremer Mobilisierungen drohen ausschließlich repressive Strategien aber auch ein

⁴ Kontextbedingungen dürfen nicht mit Kausalitätsaussagen auf individueller Ebene verwechselt werden. Wenn z.B. von einer größeren Resonanz rechtsextremer Angebote bei Menschen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen die Rede ist, unterstellt dies keineswegs, dass Bildungsbenachteiligung notwendig zu Rechtsextremismus führt.

kämpferisches Selbstbild der Akteure („Widerstand“, „Opfer“ etc.) zu befestigen und so zur ideologischen Selbststilisierung beizutragen.

Es geht bei den Gelegenheitsstrukturen aber auch um „weichere“ Faktoren. Die große Resonanz bestimmter Einstellungsdimensionen – wie Fremdenfeindlichkeit, Autoritarismus, Rassismus und nationalem Chauvinismus, aber auch Demokratieverdross -, die sich zu extrem rechten Weltbildern verdichten können, aber auch unabhängig davon existieren, legen es nahe, Rechtsextremismusbekämpfung in einen erweiterten Zusammenhang zu stellen: Diskriminierung, Vorurteil, Abwertung und Ausgrenzung von sozialen Gruppen - oder positiv gesagt: Respekt, Toleranz, Vielfalt, Demokratie, Menschenrechte. Besonders Fremdenfeindlichkeit und Rassismus gehören heute zu den Einstellungsmustern, die in der Bundesrepublik – je nach Studie – gesellschaftlich mehrheitsfähig sind bzw. von großen Minderheiten geteilt werden. Die Gewaltexzesse der ersten Jahre des vereinten Deutschland bieten ein Negativbeispiel, welche Eskalationsdynamik möglich ist, wenn politische Eliten und Medien auf die Mobilisierung von Vorurteilen setzen („Das Boot ist voll!“, „Asylantenflut“) und damit fremdenfeindliche und rechtsextreme Mobilisierungen begünstigen. Umgekehrt können besonders Großstädte mit hoher Zuwanderung und einer gezielten Integrationspolitik (wie z.B. Frankfurt/M, München, Nürnberg oder Stuttgart) darauf verweisen, dass bei ihnen die Resonanz rechtsextremer Akteure relativ gering geblieben ist. Konsequenz: Gelegenheitsstrukturen für rechtsextreme Mobilisierungen lassen sich nachhaltig beeinflussen. So stellt z.B. eine wirksame Antidiskriminierungspolitik und die Überwindung von Formen des institutionellen Rassismus (von der Residenzpflicht bis zum verweigerten Wahlrecht, von der schulischen Benachteiligung bis zur Schlechterstellung auf dem Arbeitsmarkt) einen kaum zu überschätzenden Beitrag zur Eindämmung von Rechtsextremismus dar.

Zu den Programmen gegen Rechtsextremismus auf Bundesebene

6. Für die tertiäre Ebene, d.h. die direkte Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, kommt neben den repressiven Strategien⁵ vor allem den Bundesprogrammen des BMFSFJ eine besondere Rolle zu. Die im Jahr 2000 beschlossenen und seit 2001 praktizierten, 2003 heftig angefeindeten und seit 2006 ohne zeitliche Befristung betriebenen Bundesprogramme haben *unbestreitbare Verdienste*. Die Leistungen der zuerst von Rotgrün aufgelegten Programme liegen vor allem in folgenden sieben Dimensionen:

- Politische Anerkennung und Sichtbarkeit des Themas. Dies war übrigens beim Vorgängerprogramm des Bundes (Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt – AgAG – von 1993-1996) nur bedingt der Fall. Es knüpfte stärker an klassische Bundesjugendprogramme an, indem es den Aufbau von Jugendhilfestrukturen in den neuen Bundesländern mit der Präventionsarbeit gegen Jugendgewalt verknüpfte. Das Thema Rechtsextremismus spielte dagegen keine prominente Rolle.
- Erprobung und Etablierung einer professionellen Infrastruktur für die politische Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus (vor allem mobile Beratung und Opferberatung), seit 2006 auch in den alten Bundesländern

⁵ Hierzu zählen auf Bundesebene besonders Organisations- und Parteienverbote, sowie strafrechtliche Regelungen und ihre Umsetzung. Auf sie wird hier nicht näher eingegangen. Die meisten wissenschaftlichen BeobachterInnen gehen davon aus, dass die repressiven Möglichkeiten in der Bundesrepublik systematisch ausgereizt, wenn auch nicht immer konkret umgesetzt sind. Während das Bundesverfassungsgericht in seinem Wunsiedel-Urteil vom 4.11.2009 die Möglichkeit des Gesetzgebers bekräftigt hat, der NS-Propaganda Grenzen zu setzen, hat es im Kontext des abgewiesenen NPD-Verbotsverfahrens Hürden definiert, die durch die vorherrschende Verfassungsschutzpraxis nicht überwunden werden können.

- Erprobung vielfältiger pädagogischer Formate (von der Elternbetreuung bis zur Gedenkstättenpädagogik) und Präventionsansätze (von der Förderung sozialer Kompetenz in Schulen bis zur Arbeit mit inhaftierten Straftätern)
- Öffnung des Themenfelds, d.h. keine Fixierung auf jugendliche Gewalttäter oder den organisierten Rechtsextremismus, sondern durch die positive Benennung von Vielfalt, Toleranz, Demokratie, Menschenrechte weiterreichende Impulse
- Lokale und regionale Impulse in Richtung Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure und ihrer Kooperation mit staatlichen Instanzen (LAPs)
- Impulse für Landesprogramme gegen Rechtsextremismus
- Qualifiziertes Personal und Know-how für kommunale und zivilgesellschaftliche Interventionsformen

7. Auch wenn der Ansatz in der letzten Förderphase teilweise zurückgenommen wurde, liegen in der zivilgesellschaftlichen Aktivierung und Unterstützung – auch im internationalen Vergleich – die besonderen Leistungen der Bundesprogramme. Sie haben zu einer Anerkennung, Aufwertung, Qualifizierung und Verbreitung bürgerschaftlichem Engagements in diesem Handlungsfeld beigetragen. Damit wurden alltägliche Handlungsansätze und Ressourcen von zivilgesellschaftlichen Akteuren im Sinne der Selbstkorrektur (Gegenmobilisierungen, aktive Bürgerschaft in Initiativen, Bündnissen, Stiftungen, Sportvereinen, Jugendfeuerwehren, Jugendverbänden etc.) in die Auseinandersetzung einbezogen und gestärkt. Jenseits von repressiven und präventiven staatlichen Strategien sind zivilgesellschaftliche Ansätze in besonderer Weise geeignet, angemessen auf bewegungsförmige rechtsextreme Mobilisierungen zu reagieren (s. These 2).

8. Aber auch die Grenzen und Defizite der Bundesprogramme sind unübersehbar. Fast zehn Jahre nach ihrem Start und angesichts der eingangs beschriebenen Problemlagen sind konzeptionelle Revisionen überfällig. Auch hier seien sieben Punkte benannt:

- Es gibt bisher keinen ernsthaften Versuch auf Bundesebene zu einem übergreifenden, integrierten Konzept gegen Rechtsextremismus zu kommen. Vielmehr sind die Modellprogramme des BMFSFJ Teil eines unkoordinierten Nebeneinander von unterschiedlichen und unverbundenen Ressortpolitiken (BMI, BMAS, BMVBS; BMBF, BMJ, Bundeszentrale für politische Bildung etc.), von repressiven und präventiven staatlichen sowie zivilgesellschaftlichen Strategien geblieben. Dies belegen auch die wenigen Überblicksversuche wie die Antwort der Bundesregierung von 2002, der Bericht einer interministeriellen Koordinierungsgruppe unter Mitwirkung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände von 2007 oder der Aktionsplan gegen Rassismus von 2008 eindrucksvoll. Wir haben es mit Programmen, aber nicht mit einem Programm zu tun, das strategischen Ansprüchen genügen könnte.
- Die horizontale Zersplitterung wird durch die anhaltende Unsicherheit verstärkt, wie im vertikale Gefüge föderaler Zuständigkeiten die politische Aufgabe Rechtsextremismus sinnvoll zu ordnen wäre. Die offizielle Philosophie von Modellprogrammen, der Bund schiebt an und die Länder übernehmen Bewährtes, mag zuweilen sogar gegriffen haben, aber sie bietet auf Dauer keinen sinnvollen Rahmen für die Bearbeitung eines anhaltenden Problems. Die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus sollte als Gemeinschaftsaufgabe etabliert werden, an deren Ausgestaltung und arbeitsteiliger Bearbeitung alle Ebenen der Staatsorganisation angemessen und finanziell abgesichert zu beteiligen wären. In einer schon längere Zeit vorgeschlagenen Bundesstiftung könnten sich zudem Akteure der staatlichen Programme und zivilgesellschaftliche Initiativen (Stiftungen, Vereine, regionale Bündnisse etc.) zusammentun, um die Entwicklung dieses wichtigen Handlungsfeldes in relativer Unabhängigkeit von wechselnden politischen Kalkülen und mit der nötigen Kontinuität voran zu bringen.

- Politik im „Blindflug“. Es fehlen bis heute kontinuierliche Lageanalysen und Versuche, die Wirkungen der eigenen Anstrengungen ernsthaft zu bilanzieren⁶. Die jährlichen Verfassungsschutzberichte können dies nicht ersetzen, weil sie die Einstellungsebene ebenso vernachlässigen wie die alltäglichen Diskriminierungserfahrungen von Betroffenen. Europäische Institutionen und Netzwerke (ECRI, EUMC, ENAR, FRA etc.) mahnen eine solide Berichterstattung in den Bereichen Antisemitismus, Rassismus und Diskriminierung seit Jahren an. Symptomatisch ist der von zentralen Akteuren dieses Feldes als völlig unzulänglich eingestufte „Nationale Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz“, mit dem die Bundesrepublik im Oktober 2008 eine EU-Verpflichtung „erfüllte“ – allerdings ohne eigene Lageanalyse, Programm oder Handlungsverpflichtungen⁷.

- Es fehlt nach wie vor an systematischen Versuchen aus den Modellprogrammen für den Alltag von Regelinstitutionen zu lernen (Beispiele: obligatorische kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung oder demokratische Schulkultur). Solche Transferperspektiven wurden lediglich im „Xenos“-Programm des BMAS am Ende der ersten Förderphase mit einiger Energie betrieben.

- Nach bewegten rotgrünen Anfängen („Aufstand der Anständigen“) mit öffentlichen Manifestationen dominiert seit mehreren Jahren eine geräuschlose Projektabwicklung. In der letzten Legislaturperiode fehlte nahezu jegliche öffentliche Thematisierung und Mobilisierung, die von den Programmen ausgelöst worden wäre. Dies mag in anderen Politikfeldern eine Tugend sein, im Umgang mit Rechtsextremismus ist es fatal, weil dieses öffentliche Beschweigen zur Verdrängung und Normalisierung einlädt oder gar die Illusion nährt, man habe alles im Griff. Es schien für Außenstehende so, als seien politisch letztlich missliebige Programme im falschen Ressort und in einer randständigen Abteilung gelandet. So wurde nicht einmal der ernsthafte Versuch gemacht, das Thema innerhalb des Ministeriums als Querschnittsthema (etwa in der aktivierenden Seniorenarbeit oder in den Mehrgenerationenhäusern) stark zu machen⁸. Stattdessen blieb es letztlich bei der häufig kritisierten jugendpolitischen Fixierung. Familien, Frauen und Senioren waren davon nahezu unbehelligt. Für öffentliche Aufmerksamkeit sorgten entweder die extremen Rechten selbst oder andere zivilgesellschaftliche Akteure.

- Projektitis. Die anhaltende Befristung der Maßnahmen wurde von vielen Engagierten als permanent angedrohte Vernichtung von guten Praxisansätzen, Kompetenzen der Beschäftigten und des Vertrauens der Angesprochenen erlebt – und teilweise durch degressive Finanzierungsvorgaben noch gesteigert. Die Distanz zu den Regelangeboten wird dadurch noch befestigt. Seit 2006 gibt es mit der Entfristung der Programme zwar so etwas wie die Anerkennung einer Daueraufgabe, dies hat aber die projektorientierte Finanzierung und Abwicklung nicht ausgehebelt. Sie begünstigt automatisch größere Akteure, die in der Lage sind, sich auf die jeweiligen Förderbedingungen flexibel einzustellen und Unwägbarkeiten finanziell und personell abzufedern. Dies kann durchaus zur Qualitätssteigerung führen, wie z.B. bei den Strukturprojekten des Berliner Landesprogramms gegen Rechtsextremismus zu beobachten ist. Aber es wächst auch, wie bei früheren Modellprogrammen des Bundesjugendplans oft beobachtet, die Gefahr von Mitnahmeeffekte, d.h. bestehende institutionelle Angebote werden mit neuen Aufklebern versehen, um als innovative Projekte erneut ins Rennen zu gehen.

⁶ Diesen Mangel können die verdienstvollen empirischen Studien von Stiftungen wie der FES oder die „Deutschen Zustände“ nicht beheben. Im politischen Tagesgeschäft werden sie immer wieder abgewehrt. Die Erfahrungen mit den Themen Jugend, Armut oder bürgerschaftliches Engagement machen deutlich, wie hilfreich „autorisierte“ kontinuierliche Lageberichte sein können.

⁷ Vgl. Petra Follmar-Otto/Hendrik Cremer, Der Nationale Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland gegen Rassismus. Stellungnahme und Empfehlungen, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009

⁸ Wer diese Einschätzung für übertrieben hält, möge sich auf die Netzseite des Ministeriums begeben und dort nach den Programmen suchen – Tipp: Kinder und Jugend (Stand Feb. 2010).

- Evaluationen. Alle Programme des Bundes sind mehr oder weniger intensiv evaluiert worden. Die Brauchbarkeit dieser Berichte ist sehr unterschiedlich und oft sehr bescheiden geblieben. Es dominieren an den Standards des Zuwendungsgebers orientierte systematisierte Tätigkeitsberichte. Zwar liegen die Endberichte der jüngsten Programmphase seit 2006 noch nicht vor, aber die Anlage der wissenschaftlichen Begleitung lässt vermuten, dass für einige Förderbereiche erneut das Urteil von Beelmann (2008) zutreffen wird: „Kursorische Selbstberichte statt rigorose Evaluationsstandards“. Wir wissen nach fast 10 Jahren Modellförderung sicherlich mehr über erfolgreiche Formate in verschiedenen Handlungsfeldern und ihre Anwendungsbedingungen. Besonders die Evaluationen der Themencluster versprechen zusätzliche Erkenntnisse. Aber bei zentralen Ansätzen, wie etwa den Lokalen Aktionsplänen oder den Beratungsangeboten, wurde schon durch die Anlage der Evaluationen auf solide Wirkungsanalysen verzichtet. Dies liegt übrigens weder am Untersuchungsgegenstand, wie die Evaluationserträge der Präventionsforschung zeigen, noch an den beteiligten Forschungsgruppen. Dass im Programmverlauf häufiger die Evaluationsteams wechselten, dürfte eher an unerwünschten Ergebnissen als an fehlender Professionalität gelegen haben. Nachdem wesentliche Elemente der Neuausrichtung der Programme 2006 auf heftigen Widerspruch in den wissenschaftlichen Begleitgremien und der Begleitforschung stießen, wurden diese einfach neu besetzt.

Zur aktuellen Situation und möglichen Perspektiven

9. Die aktuelle Debattenlage über die Weiterführung der Bundesprogramme ist widersprüchlich. Einerseits scheint es zunächst gelungen, die als thematische Erweiterung (Linksextremismus, islamischer Fundamentalismus) angekündigte Umwidmung der Bundesprogramme zu vermeiden. Mit dem Rückgriff auf die „Extremismus-Formel“, die bereits die Debatten der letzten Jahre begleitet hat, drohen andererseits neue Weichenstellungen, die sich auf die bisherige Ausrichtung der Programme in folgenden Dimensionen auswirken könnten:

- Politische Instrumentalisierung. Die Fokussierung auf Rechtsextremismus war im „bürgerlichen Lager“ stets umstritten, der notwendige Kampf gegen alle Formen von Extremismus wurde immer wieder betont. Die Zweifel an der wissenschaftlichen Validität und den Erträgen der „Extremismusforschung“ sind in den letzten Jahren nicht geringer geworden. Es dominiert ihr politisch-ideologischer Gebrauchswert, der im wesentlichen in der Selbstvergewisserung einer „politischen Mitte“ besteht, in der großes Gedränge herrscht. Ob es Sinn macht und möglich ist, die vielfältigen Erscheinungsformen, die mit dem Extremismusbegriff erfasst werden, in einem gemeinsamen Bundesprogramm zu bearbeiten, scheint auch für deren Protagonisten offen⁹.
- Demo-autoritäre Rückbildung oder „Verstaatlichung“ der Zivilgesellschaft. „Demokratie stärken“ gehört zu den Konsensformeln der Bundesprogramme und darüber hinaus. Dass sich dahinter sehr unterschiedliche Demokratievorstellungen verbergen, dürfte mit der Extremismus-Debatte deutlicher zutage treten. Mit ihrer zivilgesellschaftlichen Orientierung knüpften die Bundesprogramme an die Vision einer „starken Demokratie“ an, in der eine lebendige Zivilgesellschaft ihren eigenen Verfassungsschutz betreibt und Fehlentwicklungen mit staatlicher Unterstützung korrigiert. Die Protagonisten der Extremismus-Formel stehen für eine etatistisch verkürzte, „schlanke“ Demokratie, in der sich die gewählten politischen Eliten vor demokratisch unzuverlässigen Bürgerinnen und Bürgern durch repressive Institutionen

⁹ Dies ist der Tenor der jüngsten Bundestagsdebatte vom 9.2.2010 (1820ff.) über die Weiterführung der Programme. Selbst die bayerische Landesregierung, die sehr nachdrücklich auf Extremismusbekämpfung setzt, hat bislang lediglich ein Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus vorlegen können.

und Praktiken schützen. Die staatsanwaltliche und politische Auseinandersetzung um die Dresdner Blockade-Aufrufe gegen den Aufmarsch der Neonazis am 13.2.2010 nährt diese Befürchtung ebenso wie das „Bayerische Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus“ vom Januar 2009, das fast ausschließlich auf staatliche Maßnahmen mit einem deutlichen Schwerpunkt auf Repression und Kriminalprävention vertraut¹⁰. Innenministerium und Verfassungsschutz sind folglich die zentralen institutionellen Träger.

- Realitätsverfehlung. Mit der Extremismus-Perspektive deutet sich eine Realitätsverleugnung an, die nicht nur die Unterschiede zwischen den „Extremismen“ einebnet, sondern einen Phantomschmerz kurieren will. Dies gilt besonders für die am meisten von rechtsextremen Aktivitäten heimgesuchten ländlichen Regionen. Wer die angewachsene Konfrontationsgewalt zwischen rechtsextremen und eher linken Gruppierungen in überwiegend urbanen Kontexten verstehen will, darf über die Mängel in der staatlichen Rechtsextremismusbekämpfung nicht schweigen.

10. Mit der neuerlichen Extremismusdebatte sollten jedoch nicht die unbezweifelbaren Verdienste der Bundesprogramme zur Disposition gestellt werden (6. & 7.):

- Signalwirkung. Mit Blick auf die aktuelle Lage wäre – trotz aller Kritik an ihren Unzulänglichkeiten - eine Reduzierung oder gar Aufgabe der Programme ein fatales Zeichen.
- Infrastruktursicherung. Einige Bundesländer würden sich ohne die Unterstützung des Bundes schwer tun, die bestehende und unabdingbare Infrastruktur in den Bereichen regionale/mobile Beratung und Opferberatung zu sichern. Ihre Verstetigung und ebenso langfristige wie verlässliche Förderung ist ein wichtiges Ziel. Besonders dort, wo lokale Aktionspläne mit starker Unterstützung ressourcenschwacher Träger umgesetzt wurde, dürfte es ohne weitere Bundesförderung schwer sein, vorhandene Arbeitsansätze fortzusetzen¹¹.
- Für eine starke demokratisch verfasste Zivilgesellschaft. Nachdem sich zahlreiche Verbände und Vereine – von der Feuerwehrjugend bis zum DFB und zur Landjugend, aber auch kirchliche Gruppierungen - für die Thematik geöffnet haben, geht es darum, die zivilgesellschaftliche Orientierung der Programme erneut zu stärken.

11. Ohne den Evaluationsergebnissen der Modellprojekte vorzugreifen, gibt es auch die Chance für neue Schwerpunkte, von denen hier nur zwei erwähnt werden sollen:

- Ältere Generation. Wichtig wäre es dabei, endlich auch die Verantwortlichen für die aktuelle Verfassung der Zivilgesellschaft, d.h. die ältere Generation, stärker in die Pflicht zu nehmen. Sie trägt für die Weitergabe von Orientierungen und Wertvorstellungen an nachwachsende Generationen mehr Verantwortung als ihr bislang zugemutet wird. Diese Aufgabe ist besonders dringlich, wenn die altersspezifische Verteilung von rechtsextremen Einstellungsmerkmalen in der Bevölkerung berücksichtigt wird.
- Unternehmen einbeziehen. Seit einiger Zeit erfahren CC (Corporate Citizenship) und CSR (Corporate Social Responsibility) besondere Aufmerksamkeit. Unternehmen und ihre Verbände engagieren sich dabei eher gelegentlich in der Auseinandersetzung mit Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus. Aber es gibt gute Beispiele, vom regionalen

¹⁰ Erstaunlicherweise gibt es auch eine schulbezogene Programmsäule, die sich auf BLK-Konzepte bezieht.

¹¹ Positiver gestaltet sich in die Entwicklung in einigen Bundesländern (vor allem Brandenburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, aber es gibt auch Absichtserklärungen in Thüringen und Sachsen-Anhalt), die zentrale Infrastruktureinrichtungen bereits durch eigene Programme abgesichert haben oder dies ankündigen. Auch einige der Orte und Regionen mit Lokalen Aktionsplänen haben eigenständige Fortsetzungen angekündigt. Von hier dürften in den nächsten Jahren wichtige Impulse zu erwarten sein.

Engagement außerhalb des Unternehmens bis zur Förderung von Toleranz und Vielfalt in der Firmenkultur, die mehr Verbreitung verdienen.

12. Die Erfahrungen aus zehn Jahren Modellprogrammen verdienen eine intensive sekundäre Aufbereitung. Hilfreich wäre zum einen eine *Meta-Evaluation*, die zusätzlich internationale Erfahrungen in der Bekämpfung von Rechtsextremismus aufarbeitet und zu Handlungsempfehlungen verdichtet. Zum anderen sollten gezielt *Transferperspektiven* für die Regelbereiche (Kindergarten, Schule, Ausbildung, offene Jugendarbeit, Kommunalverwaltung etc.) ausgearbeitet werden, um die Ergebnisse zu sichern und institutionellen Akteuren zugänglich zu machen.

13. In den kritischen Anmerkungen (8.) zur gegenwärtigen Praxis wurde bereits die Einbettung der Bundesprogramme in ein integriertes ressortübergreifendes Konzept angemahnt, wie es in der Kritik der Bundesprogramme, aber auch von der Koordinierungsgruppe des BMI und BMFSFJ 2007 gefordert wurde. Aktuell zeichnet sich jedoch nicht ab, dass sich die neue Bundesregierung diese Aufgabe zu eigen machen wird. Ein gewisser Druck der EU und anderer internationaler Organisationen in diese Richtung wird sicherlich zunehmen. Dass sich bei den Kontextbedingungen (4.) auf Bundesebene eher nachteilige Entwicklungen ankündigen und sich die Chancenstrukturen für rechtsextreme Mobilisierungen dadurch verbessern dürften, gehört vermutlich zu den leider realistischen Erwartungen.

14. Umso mehr wird es darauf ankommen, die positiven demokratischen Impulse der Programme und der gesamten Debatte über Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit gezielt aufzugreifen. Ihr gemeinsamer Tenor ist eindeutig: „Gelebte Demokratie ist die beste Rechtsextremismusprävention“ – heißt es z.B. in einem Strategiepapier für ein weltoffenes Sachsen-Anhalt. Vom „Toleranten Brandenburg“ und dem „Weltoffenen Sachsen“ über „Vielfalt“ und „Respekt“ fehlt es in der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus nicht an positiven, konsensfähigen Formeln für eine gestärkte Demokratie. Die Betonung liegt dabei zunehmend auf „gelebter“, „erfahrener“ und „alltäglicher Demokratie“. Wir wissen nur zu genau, wie weit wir davon in vielen Lebensbereichen entfernt sind.

Es braucht mutige Schritte, um den Abstand zwischen demokratischen Normen und gelebter Demokratie zu verringern und dabei die demokratische Qualität zu verbessern. Einige Gesetzesinitiativen, die Bürgerrechte ausweiten und stärken können (wie z.B. das Wahlrecht für Zugewanderte aus „Drittstaaten“ oder die Verankerung der Kinderrechte, vor allem auch ihrer Beteiligungsrechte im Grundgesetz), sind schon lange auf der Agenda. Mit Begriffen wie Bürgerkommune oder Bürgerdemokratie wird – bis hin zur Präsidentin des Deutschen Städtetags - ein demokratischer Erneuerungsbedarf signalisiert, der noch weitgehend ohne Antwort geblieben ist. Dies gilt noch brennender für die Ebene transnationaler Politik. Die negativ wie positiv aufgestauten Beteiligungs- und Demokratieansprüche verdienen ein eigenes Forum. Dazu könnte z.B. eine Demokratie-Enquete des Bundestags taugen, unterstützt von regionalen Demokratie-Audits, wie sie seit Jahren in anderen Ländern (in der Bundesrepublik bisher nur in einigen Kommunen) üblich sind¹². Eine solche Demokratie-Initiative, die sich darum kümmert, wie Vielfalt, Toleranz und Menschenrechte im demokratischen Alltag systematisch gestärkt werden können, dürfte gegenwärtig den größten gemeinsamen Nenner aller Programm-Akteure, aber auch weit darüber hinaus bilden.

¹² Diese Praxis wurde in jüngerer Zeit u.a. vom „International Institute for Democracy and Electoral Assistance“ (IDEA) befördert – vgl. <http://www.idea.int>.