

**"Fachliche Begleitung zur Evaluation und Weiterentwicklung
des Integrierten Handlungskonzeptes
gegen Rechtsextremismus und Rassismus
des Landes Nordrhein-Westfalen"**

Evaluation des Handlungskonzeptes

vorgelegt von der

Lawaetz-Stiftung, Hamburg

in Zusammenarbeit mit

Prof. Dr. Schahrazad Farrokhzad, Technische Hochschule Köln

Hamburg, Februar 2020

Verfasserinnen und Verfasser:

Prof. Dr. Schahrzad Farrokhzad, Technische Hochschule Köln

Peer Gillner, Lawaetz-Stiftung

Dr. Thomas Mirbach, Lawaetz-Stiftung

Katrin Triebel, Lawaetz-Stiftung

Johann Daniel Lawaetz-Stiftung

Neumühlen 16-20

22763 Hamburg

www.lawaetz.de

Tel: 040 39 99 36 12

Fax: 040 39 99 36 90

E-Mail: info@lawaetz.de

Inhalt

1	Zusammenfassung	1
2	Entstehung und Ausrichtung des Integrierten Handlungskonzeptes	4
3	Fragestellungen und methodischer Ansatz der Evaluation	7
4	Umsetzung des Handlungskonzeptes (Programmebene)	10
4.1	Strategische Ziele und Handlungsziele	11
4.2	Handlungsfelder.....	13
4.3	Ressorts, Akteure und Kooperationen.....	15
4.4	Projekttypen und Zielgruppen	18
4.5	Zwischenfazit zur Steuerungsrelevanz der Informationen der Datenbank	22
5	Einschätzungen und Bewertungen der Kernelemente des Handlungskonzeptes	23
5.1	Steuerung des Handlungskonzeptes	23
5.1.1	Steuerung des Entwicklungs- und Umsetzungsprozesses durch die IMAG	23
5.1.2	Steuerungsleistungen in der Sicht der Akteure	27
5.1.3	Ansatzpunkte einer Weiterentwicklung der Programmsteuerung	29
5.2	Konzeptstruktur.....	30
5.3	Beteiligung der Zivilgesellschaft	34
5.4	Thematisch-konzeptionelle Breite.....	37
5.4.1	Entwicklungen im fachlichen Diskurs	37
5.4.2	Einschätzungen und Sichtweisen	46
5.4.3	Vorschläge zur Überarbeitung des thematischen Spektrums	48
6	Empfehlungen zur Weiterführung des Handlungskonzeptes	52
6.1	Fortführung des Handlungskonzeptes.....	52
6.2	Aufwertung von Profil und Struktur des Handlungskonzeptes	53
6.3	Aufgaben der IMAG.....	53
6.4	Optimierung der Programmsteuerung	54
6.5	Verbesserung der Programmbegleitung und des Monitorings	55
6.6	Beteiligung der Zivilgesellschaft	56
6.7	Konzeptstruktur und Zielsystem	57
7	Anhang	58
7.1	Ergänzende Tabellen.....	58
7.2	Vorschlag zur Überarbeitung des Zielsystems	63
7.3	Anregungen zur Aktualisierung auf Maßnahmenebene	65
7.4	Übersicht der Expertengespräche	67
7.5	Dokumente und Quellen	68
7.6	Literatur	69

Übersicht Tabellen

Tabelle 1: Projekte nach strategischen Zielen.....	11
Tabelle 2: Verteilung der Projekte nach strategischen Zielen und Handlungszielen.....	12
Tabelle 3: Projekte nach Handlungsfeldern.....	14
Tabelle 4: Projekte nach Ressorts.....	16
Tabelle 5: Kooperationen mit weiteren Akteuren.....	17
Tabelle 6: Verteilung der Projekte nach Projekttypen.....	19
Tabelle 7: Projekttypen nach strategischen Zielen.....	20
Tabelle 8: Projekte nach Zielgruppen.....	21
Anhang Tabelle 1: Projekte nach Handlungszielen.....	58
Anhang Tabelle 2: Projekte nach strategischen Zielen und Ressorts.....	59
Anhang Tabelle 3: Projekte nach Handlungszielen und Ressorts.....	60
Anhang Tabelle 4: Projekte nach Ressorts und räumlichen Schwerpunkten.....	61
Anhang Tabelle 5: Kooperationen der Ressorts.....	62

1 Zusammenfassung

Das im Mai 2016 von der damaligen Landesregierung beschlossene ressortübergreifende „Integrierte Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus“ verfolgt das Ziel, bereits bestehende Maßnahmen zur Prävention von Rechtsextremismus und Rassismus mit einer nachhaltigen Strategie besser aufeinander abzustimmen und insbesondere die präventive Arbeit zu stärken. Das Konzept ist partizipativ angelegt und unter maßgeblicher Beteiligung zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure entwickelt worden; die Umsetzungsphase umfasst den Zeitraum von 2016 bis Ende 2019. Die Landesregierung hat am 12.12.2017 beschlossen, das „Integrierte Handlungskonzept“ und die IMAG bis Ende 2019 fortzusetzen. Mit Kabinettsbeschluss vom 30.04.2019 wurde die Fortführung des Handlungskonzeptes zunächst bis Ende 2020 vorgenommen und zugleich entschieden, dessen Umsetzung von Juli bis November 2019 extern evaluieren zu lassen. (vgl. Kap. 2). Auf Basis der Evaluation sollen dann Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Konzeptes erarbeitet werden (vgl. Kap. 6).

Die Evaluation ist im Zeitraum August bis Anfang Dezember 2019 durchgeführt worden. In methodischer Hinsicht beruht die Evaluation hauptsächlich auf qualitativen Verfahren, in erster Linie Experteninterviews und Gruppengespräche mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren. Ergänzend wurden Literaturrecherchen, inhaltsanalytische Auswertungen einschlägiger Dokumente und eine quantitative Auswertung der Datenbank des Handlungskonzeptes vorgenommen (vgl. Kap. 3).

Vorgreifend sei gesagt, dass die **Befunde der Evaluation** die hohe fachliche und politische Relevanz des Handlungskonzeptes bestätigen und dessen Fortführung ausdrücklich befürworten. Die im Zuge der Erhebungen beobachteten Probleme und offenen Fragen der Umsetzung lassen sich in der Hauptsache auf veränderte Rahmenbedingungen im Übergang von der Entwicklung zur Umsetzung des Handlungskonzeptes zurückführen. Zu den Veränderungen gehört aber auch die empirisch vielfach belegte Zunahme von Haltungen und Einstellungen in der Gesellschaft, die dem Rechtsextremismus bzw. Rassismus zugerechnet werden können. In seinem Profil wie in seiner Struktur verfügt das Handlungskonzept jedoch über ein substantielles Potential, das im Rahmen einer Fortschreibung noch zielgerichteter zur Auseinandersetzung mit Phänomenen des Rechtsextremismus und Rassismus genutzt werden könnte. Möglichkeiten einer in diesem Sinne verbesserten Fortführung des Handlungskonzeptes werden in den Kapiteln 4 und 5 des Berichtes im Einzelnen aufgegriffen und diskutiert.

Der **Datenbank** lassen sich wichtige Aussagen über die Umsetzungsstruktur entnehmen, die auch für Fragen einer künftigen Steuerung des Handlungskonzeptes relevant sind (vgl. Kap. 4). Sowohl auf der Ebene des Zielsystems – also der Verknüpfung von strategischen Zielen und Handlungszielen – als auch auf der Ebene der Handlungsfelder sind deutliche Schwerpunktsetzungen erkennbar.

Gut 60% der durchgeführten Maßnahmen entfallen auf die beiden strategischen Ziele 2 („*Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure tragen aktiv zum Abbau struktureller, gesellschaftlicher und sozialer Diskriminierung bei*“) und 3 („*Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure verfügen über Wissen und Handlungs-Knowhow im Themenfeld Rechtsextremismus und Rassismus*“). Zwei Drittel der Maßnahmen betreffen sechs der vorgesehenen 13 Handlungsfelder. Dieser Befund spiegelt sich auch in der Beteiligung der Ressorts – für zwei Drittel aller Projekte sind allein drei Ministerien zuständig. Bei den Zielgruppen werden mit Abstand am häufigsten Multiplikatoren und Engagierte der Zivilgesellschaft genannt. Vom Maßnahmetyp her stehen Sensibilisierungs- und Informationsleistungen im Vordergrund.

Für ein kontinuierliches Monitoring des Handlungskonzeptes würde es sich empfehlen, die verwendeten Merkmale der Datenbank zu überprüfen und die Struktur entsprechender Berichte etwas stärker auf Aspekte strategischer Steuerung auszurichten.

Die **Steuerung des Handlungskonzeptes** erfolgt durch die beiden zuständigen Akteure, die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) und die Landeskoordinierungsstelle (LKS). Eine angemessene Beurteilung der Steuerungsleistungen während der Umsetzungsphase muss auch die Prozesse der Entwicklung des Handlungskonzeptes berücksichtigen, weil sich sowohl in den administrativen Rahmenbedingungen als auch in der Entwicklung der Problemfelder Rechtsextremismus und Rassismus Veränderungen gegenüber dem Zeitraum 2013-2016 ergeben haben (vgl. Kap. 5.1).

Betrachtet man wesentliche Aussagen der befragten Beteiligten in diesem Zusammenhang, dann wird bei einer Reihe von Steuerungsleistungen Diskussionsbedarf gesehen. Das betrifft unter anderem gewisse „Konkurrenzen“ der beiden Zielreferenzen (Zielsystem und Handlungsfelder) des Handlungskonzeptes. Die Zuordnung von Maßnahmen der Häuser zum Handlungskonzept erscheint für Dritte nicht immer ganz nachvollziehbar; das gilt vor allem mit Blick auf weitere einschlägige Aktivitäten einzelner Ministerien. Diese Unklarheit wird zudem unterstützt von einer sehr weiten Maßnahmedefinition, die keine Unterscheidung nach Intensität und Dauer der Vorhaben trifft. Vielfach zu hören war auch der Eindruck, dass sich in der aktuellen Umsetzungsphase die Steuerung durch die IMAG in der Tendenz auf eine – zugespitzt gesprochen – einfache Fortschreibung der einmal erarbeiteten Konzeptstruktur beschränke. Bei dieser Wahrnehmung muss jedoch berücksichtigt werden, dass der Übergang zur Programmumsetzung durch den Statuswechsel der Projektgruppe, durch Fluktuationen und Vakanzen in der LKS sowie den Neuzuschnitt einiger Ressorts nach dem Regierungswechsel im Jahr 2017 erschwert worden ist. Dementsprechend wird mit Blick auf eine Fortführung des Handlungskonzeptes zum einen der Wunsch geäußert, die IMAG möge sich in ihrer Arbeitsweise stärker an den aktuellen Anforderungen in dem Themenfeld ausrichten und den gemeinsamen Diskurs sowohl über neue Erscheinungsformen von Rechtsextremismus und Rassismus als auch über neue strategische Ziele verstärken. In diesem Zusammenhang wird für wünschenswert gehalten, wenn die LKS eine stärker impulsgebende Rolle sowohl gegenüber der IMAG wie gegenüber dem Landesnetzwerk wahrnehmen würde. Dafür könnte –unabhängig von der Frage erforderlicher zusätzlicher Ressourcen – ein verbessertes Berichtswesen hilfreich sein.

Das Integrierte Handlungskonzept zeichnet sich durch seine ambitionierte **Konzeptstruktur** aus, die einerseits auf der engen Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren beruht und sich andererseits in einer sehr differenzierten Zielstruktur ausdrückt (vgl. Kap. 5.2). In den durchgeführten Interviews ist sehr schnell deutlich geworden, dass sich die Zielarchitektur des Handlungskonzeptes nicht unabhängig von den Verfahren der Umsetzung beurteilen lässt. Zur Zielstruktur im engeren Sinne haben die Befragungen eine Reihe von Anregungen ergeben, die sich teils auf eine Vereinfachung der Komplexität des Zielsystems durch eine stärkere Clusterung der Zielelemente beziehen und teils einen grundsätzlichen Umbau empfehlen, der nur noch strategische Ziele und Maßnahmetypen enthalten würde. Auch unabhängig von Fragen der Ziellogik halten etliche Befragte eine Prüfung der bestehenden Ziele mit Blick auf aktuelle Veränderungen im Problemfeld von Rechtsextremismus und Rassismus für erforderlich.

Ähnlich wie bei der Diskussion von Aspekten der Programmsteuerung ergibt die Überprüfung der Konzeptstruktur Hinweise auf eine gewisse Profilschwäche des Handlungskonzeptes, die auch Verfahren der Programmumsetzung betreffen. Damit ist zum einen der in der Sicht von Dritten – also jenseits von IMAG und LKS – gegebene Eindruck von großen Spielräumen der Maßnahmenzuordnung gemeint. Zum anderen erscheint die laufende Kommunikation seitens des zuständigen Ministeriums bzw. der LKS über Stand und Leistungen des Handlungskonzeptes verbesserungsfähig. In diese Richtung jedenfalls deuten Wahrnehmungen von Akteuren auf regionaler bzw. lokaler Ebene, das kommunale Förderprogramm „NRWeltoffen“ sei das eigentliche Leitprogramm.

In der Einschätzung der **Beteiligung der Zivilgesellschaft** zeichnet sich ein deutlicher Unterschied zwischen den Phasen der Entwicklung und der Umsetzung des Handlungskonzeptes ab (vgl. Kap. 5.3). Von einer Mehrheit der Befragten werden zwei generelle Leistungen des Handlungskonzeptes ausdrücklich hervorgehoben und anerkannt. Zum einen bilde das Handlungskonzept mit seinem Zielsystem und den begrifflichen Erläuterungen eine politische Rahmung, auf die sich Praktikerinnen und Praktiker berufen könnten und berufen. Zum anderen habe die Entwicklung des Handlungskonzeptes die Kommunikation und Kooperation von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erkennbar verbessert; das gelte auch für Bereiche, bei denen in der Vergangenheit der Austausch eher von wechselseitigen Distanzen geprägt war (wie z.B. an der Schnittstelle Staatsschutz/Opferberatung). Beide Leistungen haben dazu geführt, dass zahlreiche erfolgreiche Ansätze verstetigt und neue Maßnahmen – in Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Ressorts – aufgelegt worden sind.

Unterhalb dieser generellen Leistungen des Handlungskonzeptes wird der **partizipative Charakter des Entwicklungsprozesses** hervorgehoben. Die dabei im Rahmen der insgesamt zehn Regionalkonferenzen erfolgten Problembeschreibungen, Sichtungen von Maßnahmen und Diskussionen von Erwartungen an das Programm werden als sehr offen und frei von Vorgaben beschrieben. Gleichwohl wird in diesem Zusammenhang einerseits auf eine bestimmte faktische – nicht intendierte – Selektivität in der Beteiligung hingewiesen, die bei einer Fortführung des Handlungskonzeptes zu überprüfen wäre; das betrifft vor allem die mangelnde Einbindung von konfessionellen Gruppen und Migrantenselbstorganisationen (MSO). Andererseits wird beklagt, dass sich die Kommunikation im Landesnetzwerk mittlerweile eher auf einen Austausch eigentlich bekannter Positionen beschränke und nur wenig zu einer Verständigung über eventuelle neue strategische Ansätze beitrage.

Die Diskussion der **thematisch-konzeptionellen Breite** des Handlungskonzeptes beruht auf einer Verschränkung zweier unterschiedlicher Perspektiven (vgl. Kap. 5.4). Auf der einen Seite wird das Handlungskonzept vor dem Hintergrund neuerer Entwicklungen im fachlichen Diskurs und sich abzeichnender empirischer Veränderungen betrachtet. Auf der anderen Seite werden Einschätzungen von Akteurinnen und Akteuren herangezogen, die auf verschiedenen Ebenen der Umsetzung beteiligt sind. Aus der Verknüpfung der beiden Sichtweisen geht hervor, dass die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen im Kontext Rechtsextremismus und Rassismus den weiterhin hohen Handlungsdruck in diesen Bereichen bestätigen. Die exemplarisch präsentierten Befunde zu Einstellungen im Kontext Rassismus, Rechtsextremismus und die Dynamiken bzgl. Organisations- und Aktionsformen des Rechtsextremismus unterstreichen die hohe Bedeutung einer Fortführung des Handlungskonzeptes für das Land NRW. Das gilt namentlich für die von nahezu allen Befragten wahrgenommene weitere Ausbreitung von Phänomenen des Rechtsextremismus und Rassismus in die Mitte der Gesellschaft.

Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass die vier strategischen Ziele des Handlungskonzeptes ebenso aus fachlicher Sicht wie inhaltlich-konzeptionell weiterhin einen hohen Stellenwert haben. Und zugleich weisen sie unter dem „Dach“ des Leitziels bereits jetzt eine gewisse thematisch-konzeptionelle Flexibilität auf, die sich darin ausdrückt, dass Rassismus im „Verbund“ mit anderen Phänomenen Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit im Konzept berücksichtigt ist und damit der Komplexität und auch der häufig vorhandenen Intersektionalität von Diskriminierungsformen Rechnung getragen wird. Für eine Fortschreibung des Handlungskonzeptes ergibt sich daraus kein Bedarf einer gänzlich neuen thematischen Ausrichtung, wohl aber der Bedarf einer Aktualisierung, die teils auf Ebene der Handlungsziele, teils auf Ebene neuer Maßnahmetypen vorgenommen werden könnte. Für eine entsprechende Aktualisierung werden im Kapitel 6.7 typische Ansatzpunkte aufgeführt. Allerdings sollten alle Erwägungen einer thematischen Aktualisierung immer vor dem Hintergrund einer sich daraus möglicherweise ergebenden Anpassung bestehender Verfahren der Programmumsetzung und Programmbegleitung erfolgen.

2 Entstehung und Ausrichtung des Integrierten Handlungskonzeptes

Die Entscheidung für die Entwicklung des „Integrierten Handlungskonzeptes gegen Rechts-Extremismus und Rassismus“ des Landes Nordrhein-Westfalen geht – auch als Reaktion auf die Aufdeckung der NSU-Morde – auf einen Beschluss der beiden damals regierungstragenden Parteien in ihrem Koalitionsvertrag von 2012 zurück. Schon im Koalitionsvertrag sind als wesentliche Elemente des Handlungskonzeptes zum einen die enge Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und zum anderen eine zu verbessernde Koordination unterschiedlicher Aktivitäten der Landesregierung benannt worden, um die „rechtsextreme Szene und die dahinter liegenden menschenfeindlichen Einstellungen wie Rassismus, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit, Sexismus und Homophobie entschieden [zu] bekämpfen“.¹

Die Entwicklung des Handlungskonzeptes vollzog sich auf zwei Ebenen. Die **Einbindung der Zivilgesellschaft** erfolgte in der Hauptsache über fünf im November und Dezember 2013 von den Mobilen Beratungsstellen durchgeführte Regionalkonferenzen, an denen Engagierte und Interessierte aus Initiativen und Bündnissen, Schulen, Jugendhilfe und Sport sowie Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung teilnahmen.² Diese Konferenzrunde wurde 2014 durch zwei überregionale Workshops ergänzt, die vornehmlich Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Ministerien und zivilgesellschaftlicher Verbände und Vereinigungen adressierten. Perspektiven und Zwischenergebnisse dieser Beteiligungsrunden wurden in den Sitzungen des Landesnetzwerks gegen Rechtsextremismus erörtert, einem 2012 gegründeten Zusammenschluss von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Vertretungen. Auf der **ministeriellen Ebene** koordinierte die von der Landesregierung 2013 eingesetzte Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) mit Vertreterinnen und Vertretern aller Ministerien die Ausarbeitung des Handlungskonzeptes. Dieser Prozess wurde wesentlich von einer im seinerzeitigen Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) als Stabstelle angesiedelten „Projektgruppe“ unterstützt, die unter anderem eine Bestandsaufnahme sämtlicher Aktivitäten der Landesregierung im Bereich der Rechtsextremismus- und Rassismusprävention erstellte.

Aus Sicht der Landesregierung war der partizipative Entwicklungsprozess „ein Meilenstein für die Präventionsarbeit gegen Rechtsextremismus und Rassismus“, der bestehende Kooperationen vertieft und neue Formen der Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft initiiert hat.³ Als Ausdruck dieser Zusammenarbeit wurden in den gemeinsamen Erörterungen die folgenden zehn zentralen **Handlungsschwerpunkte** herausgearbeitet, die „als gemeinsame politische Leitlinien von Staat und Zivilgesellschaft bei der präventiven Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Rassismus verstanden werden können“.⁴

¹ Vgl. NRWSPD – Bündnis 90/Die Grünen NRW: Koalitionsvertrag 2012-2017. Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten, S. 86

² In diesen Regionalkonferenzen wurden fünf Themenfelder diskutiert: Problemlage, Sichtung funktionierender Handlungsansätze, Klärung bestehender Bedarfe, Verständigung über zu beteiligende Organisationen und Akteure sowie Erwartungen an das Handlungskonzept. Vgl. Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Impulse für ein Integriertes Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus. Ergebnisse der fünf Regionalkonferenzen. Düsseldorf August 2014

³ Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Integriertes Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus. Düsseldorf 2016, S. 9; zit. als „Handlungskonzept“

⁴ Handlungskonzept S. 9, sie waren bereits im ähnlichen Wortlaut im Eckpunktepapier enthalten.

- | | | |
|---|---|---|
| 1) Angebote der Demokratie-
bildung in der Breite erhalten
und weiterentwickeln | 4) Landeskoordinierungsstelle
gegen Rechtsextremismus
verstetigen | 7) Opferberatung und Perspektive
der Betroffenen stärken |
| 2) Präventives Handeln vor Ort
stärken | 5) Beratungs- und Unterstüt-
zungsangebote ausbauen | 8) Verwaltungen und Organisatio-
nen sensibilisieren |
| 3) Dialog zwischen Staat und
Zivilgesellschaft weiterent-
wickeln | 6) Zusammenarbeit zwischen
Beratungseinrichtungen in-
tensivieren | 9) Ressortübergreifende Zusam-
menarbeit verstetigen |
| | | 10) Informations- und Erfahrungs-
austausch stärken |

Die Grundzüge des Zielsystems des Integrierten Handlungskonzeptes sind bereits im Eckpunktepapier 2015 formuliert worden.⁵ Das Dokument führte die Zwischenergebnisse aus den zuvor veranstalteten fünf Regionalkonferenzen (2013) und den anschließenden beiden Fachworkshops (2014) zusammen. Generell wurde vereinbart, dass das Handlungskonzept nicht alle Bereiche staatlichen und nichtstaatlichen Handelns abdecken könne, sondern sich „auf mittelbar und unmittelbar wirksame Prävention [...] konzentrieren [soll], da die Bereiche der allgemeinen Demokratieförderung und des rechtsstaatlichen Handelns gegen Rassismus und Rechtsextremismus in institutionellen Strukturen bereits systematisch verankert sind“⁶. In Ergänzung schon bestehender Ressortzuständigkeiten im Bereich der Rechtsextremismusprävention soll bei den vorgesehenen Maßnahmen nach Möglichkeit handlungsfeldübergreifend zusammengearbeitet werden.

Darüber hinaus sollen in allen Handlungsfeldern bestimmte Querschnittsthemen durchgehend berücksichtigt werden; dazu zählen die Themen Gleichstellung, Inklusion, Akzeptanz von selbstbestimmter sexueller Orientierung und geschlechtlicher Identität sowie die einschlägigen Vorgaben des Teilhabe- und Integrationsgesetzes NRW. Das Eckpunktepapier war dann 2015 noch einmal Thema einer zweiten Runde von Regionalkonferenzen, die wie die erste von den Mobilien Beratungsteams durchgeführt worden ist.

Die drei Zielebenen – **Leitziel, strategische Ziele, Handlungsziele** – stellen in der im Handlungskonzept präsentierten Form inhaltlich gesehen einen kohärenten Zusammenhang zwischen den Zielen und den angestrebten Wirkungen der Maßnahmen dar.⁷ Das übergreifende Leitziel – „*NRW handelt geschlossen für ein respektvolles gesellschaftliches Miteinander gegen Rechtsextremismus und Rassismus*“ - wird auf Ebene der strategischen Ziele in vier umfassende Interventionsbereiche (Kooperation; Diskriminierungsabbau; Kompetenzförderung; Prävention) unterschieden, die dann auf Ebene der Handlungsziele durch spezifische Maßnahmetypen konkretisiert werden.

Verglichen mit den drei Zielebenen hat die Zieldimension der **Handlungsfelder** normativ gesehen einen anderen Status. Unter Rückgriff auf die Ergebnisse von Regionalkonferenzen und Fachworkshops hat die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) 13 Handlungsfelder unter NRW-bezogenen Relevanzkriterien ausgewählt; es handelt sich um Bereiche, „die für die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Rassismus in Nordrhein-Westfalen eine wesentliche Rolle spielen“.⁸

⁵ Vgl. Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Eckpunkte eines integrierten Handlungskonzepts gegen Rechtsextremismus und Rassismus der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 3. Februar 2015; zit. als „Eckpunktepapier“

⁶ Eckpunktepapier S. 2

⁷ Vgl. Integriertes Handlungskonzept S. 27

⁸ Eckpunktepapier S. 4

Dazu gehören:

- Arbeit und Wirtschaft
- Justiz
- Kinder- und Jugendhilfe
- Medien und Kultur
- Politische Bildung/ Erwachsenenbildung
- Polizei
- Schule
- Sport
- Verfassungsschutz
- Wissenschaft, Forschung, Hochschule
- Beratungsinfrastruktur gegen Rechtsextremismus und Rassismus
- Emanzipation
- Integration

Die Benennung der Handlungsfelder beruht zum einen auf pragmatischen Erwägungen, dient doch die „Anlehnung der Handlungsfelder an Ressortbereiche der Landesregierung [...] vor allem der besseren Identifikation verantwortlicher Akteure“.⁹ Zum anderen jedoch soll mit ihnen zugleich eine spezifische Problemsicht kommuniziert werden, weil die Auswahl der Handlungsfelder zeige, „dass die Prävention gegen Rechtsextremismus und Rassismus die gesamte Bandbreite gesellschaftlicher Arbeitsbereiche betrifft“.¹⁰

Diese Sicht wird im Handlungskonzept als fachliche Erläuterung unter Bezug auf die aktuelle politikwissenschaftliche Extremismusforschung – und im Besonderen auf das Konzept Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (GMF) – explizit herausgestellt: „Rassismus ist als ein soziales Phänomen zu begreifen, das sich auf allen Ebenen gesellschaftlicher Wirklichkeit entfaltet und reproduziert: Auf der Ebene der Strukturen, Institutionen, Interaktionen sowie auf der Ebene der Identitäten von Personen. Damit wird deutlich, dass sich die Wirkung von Rassismus nicht auf einzelne Bereiche bzw. das Agieren rechtsextremer Gruppierungen am ‚Rand‘ der Gesellschaft reduzieren lässt. Rassistische Unterscheidungspraxen sind vielmehr in sämtlichen gesellschaftlichen Bereichen zu beobachten und betreffen – gleichwohl in höchst unterschiedlicher Weise – die Gesellschaft als Ganzes.“¹¹

Das Handlungskonzept ist ein wichtiger strategischer Baustein im Rahmen der einschlägigen **Förderkulisse des Landes**. In Nordrhein-Westfalen sind schon in der Entwicklungsphase des Handlungskonzeptes eine Vielzahl von weiteren Maßnahmen, Projekten, Programmen und Initiativen gegen Rechtsextremismus, Rassismus, Diskriminierung, Homo- und Transphobie, gegen Antiziganismus und Antisemitismus auf den Weg gebracht worden.¹² Dazu gehören beispielsweise breit angelegte Sensibilisierungsmaßnahmen wie das Netzwerk „Demokratie und Courage“, die Präventionstage „Für Demokratie – gegen Rechtsextremismus“, zahlreiche präventive Angebote im Bereich des Sports sowie vielfältige Beratungsangebote im Kontext von Integrationsagenturen, Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit in Trägerschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW oder im Rahmen der Förderung von Migrantenselbstorganisationen und der sozialen Beratungsarbeit des Landesverbands deutscher Sinti und Roma NRW. Auch über das Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und

⁹ Integriertes Handlungskonzept S. 17

¹⁰ Integriertes Handlungskonzept S. 17

¹¹ Integriertes Handlungskonzept S. 8; Verbreitung und Ausprägungen rechtsextremistischer Einstellungen in Deutschland waren Gegenstand des von Wilhelm Heitmeyer am Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld koordinierten empirischen Langzeitprojektes ‚Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit‘, dessen Befunde in der zehnbändigen Buchreihe ‚Deutsche Zustände‘ (Suhrkamp Verlag 2002-2011) publiziert worden sind.

¹² Ein Überblick über die entsprechende Förderkulisse des Landes ist enthalten in: Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2017): Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus. Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen. Berlin, Anlage 1, S. 72 ff.

Menschenfeindlichkeit“ werden in Nordrhein-Westfalen lokale und regionale „Partnerschaften für Demokratie“ in ihrer Arbeit gegen Phänomene gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit unterstützt; zurzeit werden 36 Kommunen im Rahmen des Bundesprogramms gefördert.

Darüber hinaus hat die Landesregierung 2012 ebenfalls in einem breit angelegten Partizipationsverfahren den „NRW-Aktionsplan für Gleichstellung und Akzeptanz sexueller und geschlechtlicher Vielfalt – gegen Homo- und Transphobie“ mit über 100 Maßnahmen eingeleitet. In der konzeptionellen Anlage vergleichbar ist weiterhin die 2016 gestartete Entwicklung eines Handlungskonzeptes zum Thema „Salafismusprävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe“.¹³ Als Teil des Handlungskonzeptes gehört auch das Anfang 2017 unter Steuerung der Landeszentrale für politische Bildung/ Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus NRW gestartete kommunale Förderprogramm „NRWeltoffen: Lokale Handlungskonzepte gegen Rechtsextremismus und Rassismus“ zu den relevanten Aktivitäten des Landes in der Auseinandersetzung mit Phänomenen des Rechtsextremismus und Rassismus. Durch Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung integrierter Handlungskonzepte werden aktuell 24 Kreise bzw. kreisfreie Städte in ihrer präventiven Arbeit gefördert.¹⁴

3 Fragestellungen und methodischer Ansatz der Evaluation

Bei dem Integrierten Handlungskonzept zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus handelt es sich um ein komplexes Programmdesign, das ebenso thematisch wie hinsichtlich der verfolgten Zielsystematik und der einzubindenden Akteure stark ausdifferenziert ist. Zugleich ist das Handlungskonzept dem Modus der Umsetzung nach als "lernendes Programm" ausgelegt, bei dem ausdrücklich Steuerungsgewinne und Weiterentwicklungen der Programmumsetzung durch eine kontinuierliche Rückkopplung von Evaluationsergebnissen erwartet werden. Vor diesem Hintergrund orientiert sich der hier verfolgte Evaluationsansatz konzeptionell an Überlegungen der sozialwissenschaftlichen Policy Forschung; das gilt insbesondere für neuere wissensorientierte Ansätze, die politische Veränderungen als Folge von Lernprozessen interpretieren.¹⁵

Der diesen konzeptionellen Überlegungen entsprechende methodische Ansatz zur Evaluation des Handlungskonzeptes ist der einer formativen Evaluation, bei der – über Fragen einer kommunikativen Validierung von Ergebnissen hinaus – die Beratung der programmverantwortlichen Akteure zur laufenden Unterstützung der Programmsteuerung eine wesentliche Rolle spielt. Dieser Aspekt hat für die hier vorgelegte Studie schon deshalb besondere Bedeutung, weil „die Ergebnisse der Evaluation und die Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Konzepts [...] die Grundlage für eine Kabinettsentscheidung im Frühjahr 2020 zur Fortsetzung bzw. Weiterentwicklung des Integrierten Handlungskonzeptes über das Jahr 2020 hinaus bilden werden“.¹⁶

¹³ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen/Ministerium für Arbeit Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Ganzheitliches Handlungskonzept zur Bekämpfung des gewaltbereiten verfassungsfeindlichen Salafismus. 1. Zwischenbericht der IMAG „Salafismusprävention“. Düsseldorf, Stand: 20.03.2017

¹⁴ Vgl. zum Programm: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (2019): Evaluationsbericht der Fachlichen Begleitung des kommunalen Förderprogramms „NRWeltoffen“. Frankfurt am Main.

¹⁵ Vgl. Maier, Matthias Leonhard/Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen 2003.

¹⁶ Landtag Nordrhein-Westfalen: Vorlage 17/2516: Bericht des Ministers für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration "Maßnahmen gegen die zunehmende Anzahl von flüchtlingsfeindlichen Angriffen". Sitzung des Integrationsausschusses am 2. Oktober 2019, S. 4

Die dem Evaluationsauftrag zugrundeliegende Leistungsbeschreibung stellt zwei miteinander verknüpfte Zielsetzungen des Forschungsvorhabens heraus: zum einen geht es um die Durchführung einer Evaluation des Integrierten Handlungskonzeptes und zum anderen sollen darauf aufbauend Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Konzeptes erarbeitet werden. Evaluationen haben generell die Funktion, ein methodisch gesichertes Wissen über Umsetzung und Zielerreichung von Interventionen bereitzustellen, das für relevante Akteure des jeweiligen Praxisfeldes anschlussfähig ist und gegebenenfalls Umsteuerungen erlaubt.

Übertragen auf das Handlungskonzept als Gegenstand der Untersuchung ergibt sich daraus, dass die Evaluation im Ergebnis Aussagen bereitstellen muss, die auf drei zusammenhängenden, aber methodisch unterscheidbaren Komponenten beruhen:

- einer deskriptiven Analyse der im Rahmen des Handlungskonzeptes durchgeführten Aktivitäten,
- spezifischen Bewertungen von Art und Stand der Umsetzung der Aktivitäten relativ zum Zielsystem des Handlungskonzeptes,
- und daran anschließend einer begründeten Entwicklung von Empfehlungen.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die in der Leistungsbeschreibung aufgeführten sieben Untersuchungsaspekte, dann können sie in jeweils spezifischer Weise den unterschiedlichen Komponenten der Evaluation zugeordnet werden (Übersicht 1).

Übersicht 1: Leitfragen der Evaluation

Untersuchungsaspekte	Leistungen der Evaluation des Integrierten Handlungskonzeptes		
	Leistungsbeschreibung II a		II b
	Analyse	Bewertungen	Empfehlungen
1) Konzeptstruktur	Zielsystem, Handlungsfelder, Maßnahmen	Effektivität von Steuerung und Umsetzung	Veränderungen bzw. Optimierung der Struktur
2) Zielerreichung u. Angemessenheit der Ziele	Zielerreichung der Maßnahmen	Eignung der gewählten Ziele	Neue bzw. ergänzende Ziele
3) Steuerungsmodell	Rolle und Funktion der IMAG Rolle der LKS	Sicht der IMAG-Mitglieder Leistungen der LKS	Künftige Gestaltung der IMAG (Zusammensetzung, Arbeitsweise) Künftige Gestaltung der LKS
4) Zivilgesellschaftliche Beteiligung	Art und Intensität der Einbindung in die Umsetzung	Sicht der zentralen zivilgesellschaftlichen Akteure	Stärkung der Einbindung in die weitere Umsetzung
5) Datenbanksystem	Funktionalität des Systems (Information; Nutzung)	Sicht der Nutzer	Möglichkeiten einer Verbesserung der Informationsfunktion
6) Effekte des Handlungskonzeptes	Initiierung/ Stärkung von Aktivitäten, Projekten, Kooperationen	Ggf. unerwünschte Nebenwirkungen	Möglichkeiten einer Verstärkung der Stärken
7) Thematisch-konzeptionelle Breite	Spektrum der bearbeiteten Themenfelder	Sachliche Relevanz der bestehenden Themenfelder	Ggf. Erweiterung bzw. Aktualisierung der Themenfelder

Der für die Durchführung der Evaluation zur Verfügung stehende Zeitraum von rund 4,5 Monaten erlaubt keine in die Breite gehende Behandlung der Untersuchungsaspekte, wie sie mit auf (statistische) Repräsentativität ausgerichteten Forschungsansätzen üblicherweise verfolgt werden. Gerade unter erhebungstechnischen Gesichtspunkten wird es jeweils um Erfassung

und Diskussion der für die Umsetzung und Weiterentwicklung des Handlungskonzeptes relevanten Sachverhalte und Perspektiven aus Sicht der beteiligten Akteurinnen und Akteure gehen. Und die Aspekte, die in dieser Hinsicht als relevant gelten können, müssen sich aus dem Untersuchungsprozess ergeben und begründet werden. Betont sei in diesem Zusammenhang, dass sich die Evaluation auf Einschätzungen und Bewertungen des Handlungskonzeptes als Programm bezieht; Bewertungen einzelner, im Rahmen des Handlungskonzeptes umgesetzter Handlungsansätze sind nicht möglich und wären methodisch unzulässig.¹⁷

In methodischer Hinsicht beruht die Evaluation deshalb in der Hauptsache auf qualitativen Verfahren, dazu gehören – neben der Recherche und inhaltsanalytischen Auswertung einschlägiger Dokumente – in erster Linie Experteninterviews mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren sowie die Durchführung von Gruppengesprächen. Für deskriptive Zwecke wird zusätzlich eine quantitative Auswertung der Informationen der Datenbank des Handlungskonzeptes vorgenommen.

Der hier vorgelegte Evaluationsbericht behandelt die in Übersicht 1 aufgeführten Untersuchungsaspekte in insgesamt sechs Teilschritten.

- Um einen deskriptiven Überblick über die Aktivitäten des 2016 beschlossenen Handlungskonzeptes zu geben, erfolgt zunächst in Kapitel 4 auf Basis der Datenbank eine Auswertung relevanter Programmmerkmale. Dazu gehören Ziele und Handlungsfelder, Ressorts, Akteure und Kooperationen sowie Projekttypen und Zielgruppen.
- Ein wesentliches Element der Rahmenbedingungen der Umsetzung des Handlungskonzeptes stellt das von den beiden Gremien Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) und Landeskoordinierungsstelle (LKS) repräsentierte Steuerungsmodell dar. Kapitel 5.1 befasst sich mit den Steuerungsleistungen, wie sie von der IMAG und der LKS aus der Sicht beteiligter Akteure wahrgenommen worden sind. Dazu gehört auch eine Einschätzung der Verwendung der Datenbank.
- Um Fragen der Plausibilität und Bewährung der Konzeptstruktur des Handlungskonzeptes aus der Sicht staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure geht es in Kapitel 5.2. Dabei spielen auch Einschätzungen von Aspekten einer effektiven Steuerung des Umsetzungsprozesses eine Rolle.
- Die breite Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure sowohl in die Konzeptentwicklung wie in die Umsetzung ist ein konstitutives Merkmal des Integrierten Handlungskonzeptes. In Kapitel 5.3 werden deshalb die Sichtweisen von Akteurinnen und Akteuren des Landesnetzwerkes gegen Rechtsextremismus und der Mobilien Beratung NRW unter anderem zur Bewertung und Weiterentwicklung von Formaten und Verfahren der Einbindung der Zivilgesellschaft vorgestellt und diskutiert.
- Die Fortführung des Handlungskonzeptes wirft auch Fragen einer konzeptionellen bzw. thematischen Weiterentwicklung auf. Kapitel 5.4 diskutiert, ob sich aktuell abzeichnende Veränderungen von Motiven, Praktiken oder auch Organisationsformen menschenfeindlicher Diskriminierungen bei einer Weiterentwicklung des Handlungskonzeptes stärker zu berücksichtigen wären.
- In der Zusammenführung der Befunde und Einschätzungen der vorstehenden Untersuchungsschritte stellt Kapitel 6 sieben Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Handlungskonzeptes vor. Die Empfehlungen ergänzend enthält das Kapitel einen beispielhaften Vorschlag zur Überarbeitung des Zielsystems und Anregungen zur Aktualisierung auf Maßnahmeebene (s. Anhang 7.2 und 7.3).

¹⁷ Damit unterscheidet sich die hier vorgelegte Evaluation von der summativ angelegten Studie zum niedersächsischen Landesprogramm, die sich auch mit der Wirksamkeit einzelner Projektkonzepte befasste. Vgl. Strobl, Rainer / Olaf Lobermeier/ Jana Klemm/ Merle Werner (2019): Abschlussbericht zur Evaluation des niedersächsischen Landesprogramms gegen Rechtsextremismus – für Demokratie und Menschenrechte. Hannover.

4 Umsetzung des Handlungskonzepts (Programmebene)

Ein zweifellos unverzichtbares Instrument zur Begleitung der Umsetzung des Handlungskonzeptes stellt die Datenbank dar, auf deren Grundlage auch der erste Zwischenbericht erstellt worden ist.¹⁸ Eine der Stärken der Datenbank als Datenquelle beruht darauf, dass die maßnahmebezogenen Informationen von den Vertretungen der jeweils zuständigen Ressorts stammen. In den geführten Expertengesprächen sind verschiedentlich Einwände gegenüber der Verwendung der Datenbank formuliert worden, die im Kern zwei Punkte betreffen.¹⁹ Zum einen das sehr breite Maßnahmenverständnis; bei den zugeordneten Maßnahmen wird weder nach Umfang noch nach Laufzeit des jeweiligen Vorhabens unterschieden. Zum anderen bildet die Übersicht der erfassten Projekte²⁰ den Stand zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Handlungskonzeptes ab; Veränderungen und neuere Entwicklung auf Seiten der von den Ressorts verfolgten Maßnahmen werden nicht erfasst.

Trotz dieser – im Einzelnen gewiss zu diskutierenden – Einwände enthält die Datenbank zentrale Informationen über den Umsetzungsstand des Handlungskonzeptes, die in keiner anderen Form vorliegen.²¹ Auch wenn man die zeitliche Begrenzung des Informationsstandes auf die Jahre 2015/2016 in Rechnung stellt, lassen sich der Datenbank wichtige Aussagen über die Umsetzungsstruktur entnehmen, die auch für Fragen einer künftigen Steuerung des Handlungskonzeptes relevant sind.

Auf Basis der verfügbaren Informationen der Datenbank²² wird im Folgenden die Umsetzung des Handlungskonzeptes auf Programmebene beschrieben. Das bedeutet: Die Auswertung konzentriert sich auf wesentliche Merkmale des Programms, dazu gehören:

- Klassifikation des Zielsystems und der Handlungsfelder (Kap. 4.1, Kap. 4.2)
- Darstellung der Einbindung von Ressorts und Akteuren (Kap. 4.3)
- Unterscheidung der Maßnahmen nach Projekttypen und Zielgruppen (Kap. 4.4)
- Sowie abschließend ein Resümee über die mögliche Steuerungsrelevanz der verfügbaren Informationen (Kap.4.5).

Für die Darstellung wird keine Unterscheidung zwischen noch laufenden und abgeschlossenen Projekten unternommen.

¹⁸ Landeszentrale für politische Bildung NRW im Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes NRW (2019): Integriertes Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus des Landes Nordrhein-Westfalen. Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung. Düsseldorf

¹⁹ Vgl. dazu unten Kap. 5.1

²⁰ Im Folgenden werden die Bezeichnungen „Projekt“ bzw. „Maßnahme“ synonym verwendet.

²¹ Eine gewisse Einschränkung des Aussagegehalts ergibt sich aus den zum Teil hohen Anteilen von fehlenden Werten bei einigen Merkmalen.

²² Der von der LKS übermittelte Datenexport hat den Stand 02.10.2019. Von den darin enthaltenen Informationen über insgesamt 167 Maßnahmen werden in der Auswertung 165 Fälle verwendet, weil zwei Maßnahmen offensichtlich nicht zustande kamen.

4.1 Strategische Ziele und Handlungsziele

Nach dem bisherigen Stand der Umsetzung des Integrierten Handlungskonzeptes bilden die strategischen Ziele 2 („*Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure tragen aktiv zum Abbau struktureller, gesellschaftlicher und sozialer Diskriminierung bei*“) und 3 („*Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure verfügen über Wissen und Handlungs-Knowhow im Themenfeld Rechtsextremismus und Rassismus*“) mit 38,2% bzw. 32,1% aller Projekte quantitativ gesehen die beiden wesentlichen Schwerpunkte (Tabelle 1).²³

Tabelle 1: Projekte nach strategischen Zielen

Strategische Ziele	Häufigkeit	Prozent
Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure ...		
„... arbeiten kooperativ zusammen“ (Ziel 1)	33	20,0%
„... tragen aktiv zum Abbau struktureller, gesellschaftlicher und sozialer Diskriminierung bei“ (Ziel 2)	63	38,2%
„... verfügen über Wissen und Handlungs-Knowhow im Themenfeld Rechtsextremismus und Rassismus“ (Ziel 3)	53	32,1%
„... handeln präventiv, unterstützend und intervenierend gegen demokratiefeindliche Erscheinungsformen“ (Ziel 4)	16	9,7%
Gesamt	165	100,0%

Auch in der Verteilung nach Handlungszielen sind Schwerpunkte klar erkennbar; gut zwei Drittel der zugeordneten Maßnahmen entfallen auf sechs der 17 Handlungsziele (Anhang Tabelle 1). Dabei sind die Handlungsziele „*Ausweitung der Qualifizierung von professionellen und ehrenamtlichen Akteuren*“ (14,5%), „*Stärkung der Antidiskriminierungsarbeit gegen Rassismus, Homo- und Transphobie, Antiziganismus und Antisemitismus*“ (13,9%), „*Ausbau der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren*“ (12,7%) und „*Verstärkung der Sensibilisierung für tolerante Werthaltung*“ (10,9%) am stärksten besetzt.

Das mit den in das Handlungskonzept aufgenommenen Projekten verfolgte Zielspektrum lässt sich allerdings erst angemessen einschätzen, wenn zusätzlich zu den in Tabelle 1 beschriebenen strategischen Zielen die Ebene der 17 Handlungsziele berücksichtigt wird (Tabelle 2). Denn gerade mit der Zuordnung von Handlungszielen zu den strategischen Zielen – so verlangt es das Handlungskonzept selbst - „soll ein kohärentes und integriertes Vorgehen bei der Ausgestaltung und Umsetzung der Ziele sichergestellt werden“.²⁴

²³ Alle in Kap. 4 und im Anhang aufgeführten Tabellen beruhen auf eigenen Berechnungen der Merkmalsverteilungen der Datenbank des Handlungskonzeptes.

²⁴ Integriertes Handlungskonzept S. 17

Tabelle 2: Verteilung der Projekte nach strategischen Zielen und Handlungszielen

Spaltenprozente		Strategische Ziele – „Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure ...“				Gesamtsumme
		„... arbeiten kooperativ zusammen“	„... tragen aktiv zum Abbau struktureller, gesellschaftlicher und sozialer Diskriminierung bei“	„... verfügen über Wissen u Handlungsknowhow im Themenfeld Rechtsextremismus u Rassismus“	„... handeln präventiv, unterstützend und intervenierend gegen demokratiefeindliche Erscheinungsformen“	
„Verstetigung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit“	abs.	1	0	0	0	1
	in %	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
„Ausbau der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren“	abs.	21	0	0	0	21
	in %	63,6%	0,0%	0,0%	0,0%	12,7%
„Verbesserung der Kooperation zivilgesellschaftlicher Akteure“	abs.	8	0	0	0	8
	in %	24,2%	0,0%	0,0%	0,0%	4,8%
„Ausbau der Kooperation zwischen lokaler und Landesebene“	abs.	3	0	0	0	3
	in %	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%
„Verstärkung der Sensibilisierung für tolerante Werthaltung“	abs.	0	18	0	0	18
	in %	0,0%	28,6%	0,0%	0,0%	10,9%
„Stärkung von Erinnerungskultur und Geschichtsbewusstsein“	abs.	0	9	0	0	9
	in %	0,0%	14,3%	0,0%	0,0%	5,5%
„Intensivierung des interkulturellen u interreligiösen Austauschs“	abs.	0	9	0	0	9
	in %	0,0%	14,3%	0,0%	0,0%	5,5%
„Stärkung der Antidiskriminierungsarbeit gegen Rassismus, Homo- und Transphobie, Antiziganismus und Antisemitismus“	abs.	0	23	0	0	23
	in %	0,0%	36,5%	0,0%	0,0%	13,9%
„Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit für Vielfalt und gegen Diskriminierung“	abs.	0	4	0	0	4
	in %	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	2,4%
„Stärkung der Entwicklung von Zivilcourage“	abs.	0	0	4	0	4
	in %	0,0%	0,0%	7,5%	0,0%	2,4%
„Ausweitung der Qualifizierung von professionellen und ehrenamtlichen Akteuren“	abs.	0	0	24	0	24
	in %	0,0%	0,0%	45,3%	0,0%	14,5%
„Verbesserung der Aufklärung zu rechtsextremen Erscheinungsformen und Gefahren“	abs.	0	0	15	0	15
	in %	0,0%	0,0%	28,3%	0,0%	9,1%
„Weiterentwicklung der Wissensgenerierung und -verbreitung zu Rechtsextremismus und Rassismus“	abs.	0	0	10	0	10
	in %	0,0%	0,0%	18,9%	0,0%	6,1%
„Verbesserung der Reaktionsfähigkeit auf antidemokratische und rechtsextreme lokale Erscheinungsformen“	abs.	0	0	0	4	4
	in %	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%	2,4%
„Verstetigung der Unterstützung zur Distanzierung von rechtsextremen Ideologien“	abs.	0	0	0	7	7
	in %	0,0%	0,0%	0,0%	43,8%	4,2%
„Verstetigung der Unterstützung und Begleitung von Betroffenen rechtsextremer Übergriffe“	abs.	0	0	0	4	4
	in %	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%	2,4%
„Verstetigung der Unterstützung von Eltern und Bezugspersonen rechtsextrem orientierter Menschen“	abs.	0	0	0	1	1
	in %	0,0%	0,0%	0,0%	6,3%	,6%
Gesamtsumme	abs.	33	63	53	16	165
	in %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Wiederum quantitativ – also nach Anzahl der Maßnahmen – betrachtet, ergibt sich für das in Gestalt von Projekten realisierte Zielprofil des Handlungskonzeptes folgendes Bild:

- Das strategische Ziel 1, das sich primär auf eine Verbesserung der Kooperation der beteiligten Akteure richtet, wird in der Hauptsache durch Projekte der Handlungsziele „*Ausbau der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren*“ (63,6%, abs. 21) und „*Verbesserung der Kooperation zivilgesellschaftlicher Akteure*“ (24,2%, abs. 8) umgesetzt.
- Für das strategische Ziel 2, mit dem ein Abbau von Diskriminierungen unterschiedlicher Art verfolgt wird, sind vor allem die Handlungsziele „*Stärkung der Antidiskriminierungsarbeit gegen Rassismus, Homo- und Transphobie, Antiziganismus und Antisemitismus*“ (36,5%, abs. 23) und „*Verstärkung der Sensibilisierung für tolerante Werthaltung*“ (28,6%, abs. 18) relevant.
- Um eine Verbesserung von Wissen und Handlungs-Knowhow der beteiligten Akteure geht es dem strategischen Ziel 3. Am stärksten besetzt sind hier die Handlungsziele „*Ausweitung der Qualifizierung von professionellen und ehrenamtlichen Akteuren*“ (45,3%, abs. 24) und „*Verbesserung der Aufklärung zu rechtsextremen Erscheinungsformen und Gefahren*“ (28,3%, abs. 15).
- Mit dem strategischen Ziel 4 – auf das nur knapp 10% aller Projekte entfallen - sind präventive, unterstützende und intervenierende Maßnahmen gegen demokratiefeindliche Aktivitäten angesprochen. Hier dominiert mit 43,8% (abs. 7) das Handlungsziel „*Verstetigung der Unterstützung zur Distanzierung von rechtsextremen Ideologien*“.

In einer ersten Zusammenfassung lässt sich sagen: die ersten drei strategischen Ziele des Handlungskonzeptes sind erkennbar mit Projekten hinterlegt und sie weisen zudem intern auf der Ebene der entsprechenden Handlungsziele spezifische Schwerpunktsetzungen auf. Das gilt wie gezeigt in besonderer Weise für die Ziele 2 und 3, die jeweils über 30% des Projektstandes abbilden.

Das strategische Ziel 4 fällt – gemessen an den umgesetzten Projekten - mit knapp 10% aller Maßnahmen von den Gegebenheiten der anderen Ziele ab. Das kann unterschiedliche Gründe haben. Angesichts der ausdifferenzierten Beratungsinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen könnten beispielsweise Fragen der Finanzierung bei der Verstetigung bereits laufender Ansätze eine Rolle spielen, denkbar wäre aber auch, dass bei der Zuordnung von Projekten Überschneidungen zu Handlungszielen der anderen strategischen Ziele wahrgenommen worden sind, die dann gleichsam „zu Lasten“ des strategischen Ziels 4 gelöst worden sind.

4.2 Handlungsfelder

Von den 13 ausgewählten Handlungsfeldern bilden zehn Politikfelder ab, die in die Zuständigkeiten einzelner Ressorts fallen; dagegen haben „*Beratungsinfrastruktur gegen Rechtsextremismus und Rassismus*“, „*Emanzipation*“ (jetzt „*Gleichstellung und Vielfalt*“) und „*Integration*“ einen ressortübergreifenden Querschnittscharakter. Allerdings besteht in der Verteilung der Maßnahmen hier keine eins-zu-eins Zuordnung im Sinne des Ressortprinzips. Lediglich zwei Häuser sind jeweils nur in einem Handlungsfeld vertreten, demgegenüber sind drei Häuser mit Maßnahmen in sechs bzw. sieben Handlungsfeldern engagiert.

Orientiert man sich an der Aussage des Handlungskonzeptes, der zufolge die Handlungsfelder für wesentliche Bereiche der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Rassismus in

Nordrhein-Westfalen stehen, dann ergibt sich aus dem Stand der Umsetzung; dass gut zwei Drittel aller Projekte sechs von 13 Handlungsfeldern zuzurechnen sind (Tabelle 3).²⁵

Diese Handlungsfelder werden im Folgenden kurz beschrieben.

Tabelle 3: Projekte nach Handlungsfeldern

Handlungsfelder (sortiert nach Häufigkeiten)	Häufigkeit	Prozent	Kumulative Prozente	Anzahl zustän- diger Ressorts
Beratungsinfrastruktur	35	21,2%	21,2%	6
Polit. Bildung/ Erwachsenenbildung	19	11,5%	32,7%	2
Verfassungsschutz	16	9,7%	42,4%	1
Schule	14	8,5%	50,9%	2
Justiz	13	7,9%	58,8%	3
Sport	13	7,9%	66,7%	1
Wissenschaft, Forschung, Hochschulen	10	6,1%	72,7%	2
Arbeit und Wirtschaft	9	5,5%	78,2%	3
Integration	9	5,5%	83,6%	1
Gleichstellung und Vielfalt (Emanzipation)	8	4,8%	88,5%	5
Kinder und Jugendhilfe	8	4,8%	93,3%	1
Medien und Kultur	5	3,0%	96,4%	2
Polizei	5	3,0%	99,4%	
(IMAG)	1	,6%	100,0%	1
Gesamtsumme	165	100,0%		

Das Handlungsfeld Beratungsinfrastruktur wird mit Abstand (21,2%, abs. 35 Projekte) am häufigsten genannt. Darin drückt sich in besonderer Weise dessen Querschnittscharakter aus, gehören doch in dieses Feld etliche Kooperationen zwischen Beratungseinrichtungen und staatlichen Stellen (u.a. Mobile Beratung, Jugendämter, Opferberatungsstellen, Polizei). Relativ gesehen fällt auch die Zahl der zuständigen Ressorts (6) hoch aus.

Mit 11,5% (abs. 19 Projekten) liegt das weitgehend vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft (einschließlich der Landeszentrale für politische Bildung) betreute Handlungsfeld Politische Bildung/ Erwachsenenbildung an zweiter Stelle. Zu den typischen Bildungsaufgaben zählen hier die Arbeiten von Demokratiewerkstätten und diverse Qualifizierungsveranstaltungen für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren.

Einen quantitativ ähnlichen Stellenwert nimmt das Handlungsfeld Verfassungsschutz ein (9,7%; abs. 16). Die ausschließlich in die Zuständigkeit des Innenministeriums fallenden Projekte befassen sich sowohl mit Aufklärungs- und Fortbildungsmaßnahmen als auch mit der Unterstützung unterschiedlicher präventiver Ansätze im Kontext von Aussteigerprogrammen.

²⁵ Die im Zwischenbericht dargestellte Verteilung der Projekte nach Handlungsfeldern beruht zum Teil auf Doppelzählungen: 34 Projekte werden jeweils zwei Handlungsfeldern zugerechnet (damit ergäbe sich rechnerisch eine Gesamtzahl von 199 Projekten). Um eine rechnerische Erhöhung der im Rahmen des Handlungskonzeptes durchgeführten Projekte zu vermeiden, wird in Tabelle 3 dagegen jedes Projekt nur einem Handlungsfeld zugeordnet und – bezogen auf die Datenbankabfrage – nur die erste Nennung der Handlungsfelder berücksichtigt. In der hier betrachteten Rangfolge der Handlungsfelder nach der Anzahl der Projekte ergeben sich bei beiden Zählarten nur geringfügige Unterschiede (das HF Verfassungsschutz liegt mit der Differenz von 1 vor dem HF Politische Bildung).

Die Projekte des Handlungsfelds Schule (8,5%, abs. 14) – weitgehend in Zuständigkeit des Ministeriums für Schule und Bildung – verfolgen hauptsächlich Maßnahmen der Antidiskriminierung und Extremismusprävention. Wichtige Vorhaben sind in diesem Zusammenhang die landesweiten Projekte „Schule ohne Rassismus - Schule mit Courage“ und „Schule der Vielfalt – Schule ohne Homophobie“.

Entwicklung und Durchführung von Fortbildungsformaten über Rechtsextremismus und Rassismus für Beschäftigte des Justizwesens stellen einen Schwerpunkt des Handlungsfeldes Justiz dar (7,9%, abs. 13). Neben dem Justizministerium sind hier auch die Ministerien für Inneres sowie für Schule und Bildung eingebunden.

Die Projekte des Handlungsfeldes Sport (7,9%, abs. 13) werden von der Staatskanzlei – in Zusammenarbeit mit dem Landessportbund Nordrhein-Westfalen - koordiniert. Die entsprechenden Aktivitäten richten sich in enger Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren auf Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie den Ausbau einer Beratungsstruktur.

Mit einiger Vorsicht angesichts der Datenlage könnte die (quantitative) Rangfolge der Handlungsfelder auch als Hinweis auf die von den beteiligten Akteuren wahrgenommene Relevanz der mit den Maßnahmen adressierten Aufgabenbereiche gesehen werden.²⁶ Jedenfalls scheinen die hier kurz beschriebenen sechs Handlungsfelder faktisch über eine größere Relevanz zu verfügen als die anderen sieben Handlungsfelder, auf die nur etwa ein Drittel aller Maßnahmen entfällt – dazu gehören auch die beiden anderen Querschnittsthemen „Gleichstellung und Vielfalt“ und „Integration“. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die im Zwischenbericht gewählte Darstellung der Handlungsfelder primär darauf gerichtet ist, die Breite der in Nordrhein-Westfalen bereits bestehenden Aktivitäten auf Landes- oder kommunaler Ebene herauszuarbeiten. Neben dieser Zielsetzung tritt die Unterscheidung von Projekten des Handlungskonzeptes von laufenden anderen einschlägigen Aktivitäten des Landes etwas zurück.

4.3 Ressorts, Akteure und Kooperationen

Zwei Drittel aller Projekte fallen in die Zuständigkeit dreier Ressorts – an erster Stelle liegt das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW), einschließlich der Landeszentrale für politische Bildung (LZpB) mit 30,9% (abs. 51 Projekte), gefolgt vom Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) mit 20% (abs. 33) und dem Ministerium des Innern (IM) mit 17% (abs. 28). Die Beteiligung der Staatskanzlei (StK), des Ministeriums für Schule und Bildung (MSB) sowie des Ministeriums der Justiz (JM) bewegt sich zwischen gut 10% und gut 8%. Eher gering vertreten sind das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE) und das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV) mit 3% und weniger (Tabelle 4).

²⁶ Die der Zuordnung von Maßnahmen zu den Handlungsfeldern zugrunde liegenden Kriterien werden von den zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren zum Teil kritisch beurteilt; vgl. unten Kap. 5.2.

Tabelle 4: Projekte nach Ressorts

Zuständige Ressorts	Häufigkeit	Prozent	Kumulative Prozente
Ministerium für Kultur und Wissenschaft, einschl. LZpB	51	30,9%	30,9%
Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration	33	20,0%	50,9%
Ministerium des Innern	28	17,0%	67,9%
Staatskanzlei	18	10,9%	78,8%
Ministerium für Schule und Bildung	15	9,1%	87,9%
Ministerium der Justiz	14	8,5%	96,4%
Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie	5	3,0%	99,4%
Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz	1	,6%	100,0%
Gesamtsumme	165	100,0%	

Mit Blick auf strategische Ziele und Handlungsziele sind spezifische Schwerpunkte der ersten drei Ressorts erkennbar. So sind MKW und MKFFI überdurchschnittlich im strategischen Ziel 2 („...Abbau struktureller, gesellschaftlicher und sozialer Diskriminierung...“) vertreten, wobei für das MKW die Handlungsziele „*Verstärkung der Sensibilisierung für tolerante Werthaltung*“ und „*Weiterentwicklung der Wissensgenerierung und -verbreitung zu Rechtsextremismus und Rassismus*“ besonders relevant sind, das MKFFI ist im Handlungsziel „*Stärkung der Antidiskriminierungsarbeit gegen Rassismus, Homo- und Transphobie, Antiziganismus und Antisemitismus*“ weit überdurchschnittlich vertreten. Demgegenüber weist das IM im strategischen Ziel 3 („Verbesserung von Wissen und Handlungs-Knowhow“) hohe Anteile auf; besondere Bedeutung haben drei Handlungsziele: „*Ausbau der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren*“, „*Verbesserung der Aufklärung zu rechtsextremen Erscheinungsformen und Gefahren*“ und „*Verstetigung der Unterstützung zur Distanzierung von rechtsextremen Ideologien*“. (Anhang Tabellen 2 und 3)

Angaben zu räumlichen Schwerpunkten liegen bei 85 Projekten (= 51,5% aller Projekte) vor; davon sind mehr als die Hälfte (57,6%) mit landesweiter Ausrichtung, urbane und ländliche Räume werden von einem Viertel und nur urbane Räume von 16,5% adressiert. Nur in einem Projekt bildet der ländliche Raum den einzigen Schwerpunkt.²⁷ Auch bei den Ressorts lassen sich Unterschiede in den räumlichen Schwerpunkten beobachten: Projekte des IM haben fast ausschließlich eine landesweite Ausrichtung, die des MKFFI wenden sich hauptsächlich an urbane und ländliche Räume und die des MKW überdurchschnittlich häufig an urbane Räume. (Anhang Tabelle 4)

Das Handlungskonzept ist explizit darauf ausgelegt, bestehende und neue Kooperationen unter den beteiligten Akteuren – hier den Ressorts – zu unterstützen. Auf die Abfrage der Datenbank: „*Mit welchen Verwaltungsressorts der Landesregierung arbeiten Sie im Rahmen der Maßnahme zusammen?*“ liegen nur Antworten zu 31 Projekten (= 18,8% aller Projekte) vor. Die Abfrage hat Mehrfachnennungen zugelassen; insgesamt sind bei den 31 Projekten 65 Nennungen über Kooperationen erfolgt (Anhang Tabelle 5).

Aus der Tabelle A-5 geht hervor, dass das Ministerium des Inneren bei gut zwei Drittel der Projekte (Verfassungsschutz 48,4% + Polizei 19,4%) in Kooperationen eingebunden ist. Für das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration trifft das bei gut der Hälfte der Projekte zu und bei dem Ministerium für Schule und Bildung gilt das für 41,9% der Projekte.

²⁷ Dabei handelt es sich um eine Bedarfsanalyse über Entwicklungen/ Gegenstrategien des Rechtsextremismus im ländlichen Raum.

Angesichts der hohen Zahl von fehlenden Angaben (= 81,2% aller Projekte) stellt sich die Frage, ob mit dieser Verteilung die Zusammenarbeit der Häuser auf Basis der Maßnahmen des Handlungskonzeptes realitätsnah abgebildet wird. Dies gilt zumal, berücksichtigt man die anschließende Abfrage: „Diese Kooperationen sind im Rahmen des Handlungskonzeptes neu entstanden (Ressorts)?“. Allein bei vier Projekten (2,4%) handelt es sich um neu entstandene Kooperationen,²⁸ bei der weit überwiegenden Mehrheit der Projekte (97,6%) hat es – so muss man aufgrund der Angaben in der Datenbank annehmen – entsprechende Kooperationen schon vor Auflage des Handlungskonzeptes gegeben.

Zur Abfrage „Welches sind die wichtigsten *Akteure/Kooperationspartner/innen*, mit denen Sie im Rahmen der Maßnahme zusammenarbeiten?“ liegen Angaben für 114 Projekte (= 69,1% aller Projekte) vor, damit ist die Datenbasis deutlich besser als bei der Frage nach den Kooperationen der Ressorts. Auch diese Abfrage hat Mehrfachnennungen zugelassen; für die 114 Projekte erfolgten insgesamt 365 Nennungen über Kooperationspartner (Tabelle 5).²⁹

Tabelle 5: Kooperationen mit weiteren Akteuren

Weitere Kooperationen (Mehrfachnennungen)	Antworten		Prozent der Fälle (Projekte)
	Häufigkeit	Prozent	
Verwaltungen kommunale Ebene	49	13,4%	43,0%
Bezirksregierungen	16	4,4%	14,0%
Politische Akteure	24	6,6%	21,1%
Verbände/Kammern	42	11,5%	36,8%
Bildungsinstitutionen/Hochschulen	60	16,4%	52,6%
Fachakteure Jugendbereich	40	11,0%	35,1%
Beratungsakteure	49	13,4%	43,0%
Vereine/Stiftungen	35	9,6%	30,7%
MSO/ religiöse Träger	19	5,2%	16,7%
Bündnisse/Runde Tische	18	4,9%	15,8%
Andere	13	3,6%	11,4%
Gesamtsumme	365	100,0%	320,2%

Wie Tabelle 5 ausweist, lassen sich die Kooperationspartner der Projekte des Handlungskonzeptes in vier Gruppen unterscheiden. Bei den politisch-administrativen Akteuren spielen kommunale Verwaltungen mit 43% die größte Rolle und die Verbandsebene (einschließlich Gewerkschaften) ist bei gut einem Drittel der Projekte eingebunden. Bei jedem zweiten Projekt sind Bildungseinrichtungen bzw. Hochschulen Kooperationspartner und bei jedem dritten Projekt gehören Fachakteure des Jugendbereichs dazu.

Zivilgesellschaftliche Akteure im weiteren Sinne sind durch vier Kategorien vertreten: auf der einen Seite Beratungsakteure (43%) und Vereine bzw. Stiftungen (30,7%), auf der anderen Seite sind mit jeweils rund 16% Migrantenselbstorganisationen und religiöse Träger (unterschiedlicher Konfessionen) angesprochen.

²⁸ Es handelt sich um zwei Projekte im Handlungsfeld „Gleichstellung und Vielfalt“ und um je ein Projekt im Handlungsfeld „Arbeit“ und „Beratungsinfrastruktur“.

²⁹ Die in der Datenbankabfrage angebotenen Antwortmöglichkeiten sind hier zu Gruppen zusammengefasst worden. Im Text wird die Verteilung der Antworten in Prozent der Fälle dargestellt.

4.4 Projekttypen und Zielgruppen

Schon dem Zwischenbericht zur Umsetzung des Handlungskonzeptes lässt sich entnehmen, dass die aufgenommenen 165 Maßnahmen eine sehr hohe Heterogenität nach Art und Umfang der Aktivitäten aufweisen. Das Spektrum reicht von singulären Maßnahmen – etwa der Durchführung eines Workshops – bis zur Ausweitung laufender Landesprogramme in der Fläche. Zur wenn auch vorläufigen Einschätzung der Wirkungsweise der im Rahmen des Handlungskonzeptes betriebenen Aktivitäten gegen Rechtsextremismus und Rassismus ist eine Typisierung der Maßnahmen erforderlich.

Dabei bieten die Informationen der Datenbank die Möglichkeit, die aufgenommenen Maßnahmen unterschiedlichen Projekttypen zuzuordnen. Unter Berücksichtigung der Merkmale „Projekttyp“ und „Aktivitäten“ wäre eine Unterscheidung nach der hauptsächlich gewählten Interventionsform möglich (immer mit dem Vorbehalt, dass dies auf Basis der Angaben zu den beiden genannten Merkmalen möglich ist). „Interventionsform“ meint hier: Mit welcher Leistung trägt das jeweilige Projekt hauptsächlich zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus im Rahmen des Handlungskonzeptes bei?³⁰ Dabei bezieht sich „Leistung“ auf die Art der gewünschten Änderung, die bei den Adressaten der Maßnahmen erreicht werden soll.

Mit Blick auf das Spektrum typischer Interventionsformen lassen sich die in das Handlungskonzept aufgenommenen Maßnahmen – dem beschriebenen Vorschlag folgend – unter sieben Typen zusammenfassen. Diese Projekttypen werden hier entsprechend der Rangfolge in [Tabelle 6](#) kurz beschrieben und zur Veranschaulichung jeweils mit zwei entsprechenden Maßnahmebeispielen hinterlegt:

- Sensibilisierungsmaßnahmen sind - im Unterschied zu Informationsveranstaltungen – darauf gerichtet, Einstellungen bzw. Haltungen gegenüber Phänomenen des Rechtsextremismus und Rassismus zu verändern, das kann sich sowohl an Einzelpersonen wie an Organisationen richten.
Beispiele: „Anregen der Förderung von Selbstverpflichtungen der Unternehmen gegen Rassismus“; „Verstärkung der Prävention gegen Rechtsextremismus im Sport im Rahmen des Projektes „Klare Kante gegen Rechtsextremismus und Rassismus im Sport“ in Kooperation der Sportjugend NRW mit dem Landesjugendring“.
- Informationsleistungen richten sich teils an eine breiter gefasste, teils an eine Fachöffentlichkeit, um den Wissenstand über Erscheinungsformen von Rechtsextremismus und Rassismus zu verbessern, dabei kann es sich sowohl um Veranstaltungen als auch um Entwicklung bzw. Aktualisierung spezifischer Medien handeln.
Beispiele: „Veröffentlichung des Verfassungsschutzberichtes“; „Veröffentlichung einer aktualisierten Neuauflage der Publikation „Erlebnisswelt Rechtsextremismus. Menschenverachtung mit Unterhaltungswert. Hintergründe – Methoden – Praxis der Prävention (Buch und CD-ROM), MIK in Kooperation mit jugendschutz.net“.
- Unterstützung von Fort-/ Weiterbildungsmaßnahmen richtet sich zumeist an professionelle Akteure, deren Fachkompetenzen durch curriculare Erweiterung bestehender Ausbildungsgänge oder durch ergänzende Angebote verbessert werden.
Beispiele: „Durchführung von Fortbildungen der Justizakademie und der Deutschen Richtera Akademie für Richter zum Thema Rechtsextremismus“; „Durchführung von Fortbildungen für Lehrer/ -innen: „Erinnern für die Zukunft“ zu Antisemitismus und Rassismus“.

³⁰ Dass es zwischen den hier unterschiedenen Interventionsformen Überschneidungen gibt, ist offensichtlich, aber für die Zwecke einer Informationsverdichtung wird diesem Aspekt hier nicht weiter nachgegangen. Das hier neu gebildete Merkmal „Projekttyp“ ist als Vorschlag zu verstehen, der bei einer Fortführung der Datenbank noch einmal überprüft werden könnte.

- Unterstützung von Beratungsleistungen/ -akteuren dient der Verbesserung bzw. Ausweitung überwiegend bestehender Beratungsangebote, etwa durch Entwicklung neuer Konzepte oder durch zusätzliche Ressourcen.
Beispiele: „Erhöhung des Fördervolumens für Beratungsstellen für Betroffene und Opfer rechtsextremer und rassistischer Gewalt“; „Förderung eines landesweiten Beratungsnetzwerks für Eltern rechtsextrem orientierter Jugendlicher (IDA-NRW)“.
- Fachlicher/fachpolitischer Austausch kann, muss aber nicht im Rahmen bereits laufender Aktivitäten erfolgen. Wesentlich ist hier der Aspekt der wechselseitigen Abstimmung von Wissensbeständen und Problemsichten von (in der Regel) professionellen Akteuren.
Beispiele: „Erarbeitung von Ansprachekonzepten für ausstiegswillige Mädchen und Frauen in der rechtsextremistischen Szene im Aussteigerprogramm NRW“; „Regelmäßige Konsultationen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure zur Verbesserung des Opferschutzes im Rahmen der Expertengruppe Opferschutz“.
- Koordination/Vernetzung der Aktivitäten von (staatlichen bzw. zivilgesellschaftlichen) Akteuren. Maßnahmen dieses Typs zielen darauf, die Wirkung zumeist schon laufender Aktivitäten durch Koordination der zuständigen Akteure zu verbessern (beispielsweise durch Vertiefung oder Verstetigung).
Beispiele: „Weiterführung des fachlichen Austauschs und der Abstimmung der Ressorts im Rahmen der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG)“; „Verstetigung der Zusammenarbeit des Aussteigerprogramms NRW mit zivilgesellschaftlichen Organisationen im VIR-Projekt („Veränderungsimpulse bei rechtsorientierten Jugendlichen und jungen Erwachsenen“)“.
- Förderung von Forschungen sollen methodisch gesichertes Wissen über Ausbreitung, Ursachen und Erscheinungsformen von Rechtsextremismus und Rassismus erweitern.
Beispiele: „Vernetzung der wissenschaftlichen Institute und Forschenden, die sich mit den Themen Rechtsextremismus und Rassismus befassen“; „Fortsetzung der Wissensgenerierung durch das Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) an der Universität Bielefeld“.

Dieser Zuordnung folgend liegt der klare Schwerpunkt der dem Handlungskonzept zugeordneten Maßnahmen auf Sensibilisierungsmaßnahmen (28,5%) und Informationsleistungen (24,2%) – gut jedes zweite Projekt entfällt auf diese Gruppe. Einen zweiten Schwerpunkt bilden die Unterstützung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen (18,2%) bzw. von Beratungsleistungen und -akteuren (9,7%) – beinahe jedes dritte Projekt lässt sich im weiteren Sinne dieser Angebotsverbesserung zuordnen. Ein dritter Schwerpunkt ist in Maßnahmen des fachlichen Austausches (8,5%) und solchen der Koordination bzw. Vernetzung von Akteuren (6,7%) zu erkennen – gut 15% der Projekte dienen einer Verbesserung der Zusammenarbeit der Akteure auf staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene (Tabelle 6).

Tabelle 6: Verteilung der Maßnahmen nach Projekttypen

Projekttypen	Häufigkeit	Prozent	Kumulative Prozente
Sensibilisierungsmaßnahmen	47	28,5%	28,5%
Informationsleistungen	40	24,2%	52,7%
Unterstützung von Fort-/Weiterbildungsmaßnahmen	30	18,2%	70,9%
Unterstützung von Beratungsleistungen, -akteuren	16	9,7%	80,6%
Fachlicher / fachpolitischer Austausch	14	8,5%	89,1%
Koordination/Vernetzung der Aktivitäten von Akteuren	11	6,7%	95,8%
Förderung von Forschungen	7	4,2%	100,0%
Gesamtsumme	165	100,0%	

Bezieht man die Unterscheidung nach Projekttypen noch einmal auf die Ebene der strategischen Ziele, dann zeichnen sich bestimmte Zusammenhänge von Interventionsform und Programmzielen ab (Tabelle 7).

Tabelle 7: Projekttypen nach strategischen Zielen

Projekttypen		Strategisches Ziel – „Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure...“				Gesamtsumme
		„... arbeiten kooperativ zusammen“ (1)	„... tragen aktiv zum Abbau struktureller, gesellschaftlicher und sozialer Diskriminierung bei“ (2)	„... verfügen über Wissen und Handlungs-Knowhow im Thesenfeld Rechtsextremismus und Rassismus“ (3)	„... handeln präventiv, unterstützend und intervenierend gegen demokratiefeindliche Erscheinungsformen“ (4)	
Koordination/ Vernetzung der Aktivitäten von Akteuren	abs.	4	6	1	0	11
	in %	12,1%	9,5%	1,9%	0,0%	6,7%
Fachlicher / fachpolitischer Austausch	abs.	7	1	2	4	14
	in %	21,2%	1,6%	3,8%	25,0%	8,5%
Informationsleistungen	abs.	13	12	15	0	40
	in %	39,4%	19,0%	28,3%	0,0%	24,2%
Sensibilisierungsmaßnahmen	abs.	5	28	11	3	47
	in %	15,2%	44,4%	20,8%	18,8%	28,5%
Unterstützung von Beratungsleistungen, -akteuren	abs.	4	6	0	6	16
	in %	12,1%	9,5%	0,0%	37,5%	9,7%
Unterstützung von Fort-/ Weiterbildungsmaßnahmen	abs.	0	10	18	2	30
	in %	0,0%	15,9%	34,0%	12,5%	18,2%
Förderung von Forschungen	abs.	0	0	6	1	7
	in %	0,0%	0,0%	11,3%	6,3%	4,2%
Gesamtsumme	abs.	33	63	53	16	165
	in %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

- Im strategischen Ziel 1 („... arbeiten kooperativ zusammen“) sind „Koordination/ Vernetzung der Aktivitäten von Akteuren“, „Fachlicher/ fachpolitischer Austausch“ und „Informationsleistungen“ überdurchschnittlich vertreten.
- Bei dem Ziel 2 („Abbau von Diskriminierungen“) sind „Sensibilisierungsmaßnahmen“ der dominierende Projekttyp.
- Im strategischen Ziel 3 („Verbesserung von Wissen und Handlungs-Knowhow“) haben drei Projekttypen überdurchschnittliche Bedeutung: „Unterstützung von Fort-/ Weiterbildungsmaßnahmen“, „Informationsleistungen“ und die „Förderung von Forschungen“.
- Für das Ziel 4 („Prävention“) sind die zwei Projekttypen „Unterstützung von Beratungsleistungen, -akteuren“ und „Fachlicher/ fachpolitischer Austausch“ besonders bedeutsam.

In der Datenbank konnte die Frage nach den direkten oder indirekten Zielgruppen der Maßnahmen über eine Auswahlliste mit Mehrfachnennungen beantwortet werden. Insgesamt liegen 524 Nennungen für 133 Projekte (= 80% aller Projekte) vor (Tabelle 8).

Tabelle 8: Projekte nach Zielgruppen

Zielgruppen (Mehrfachnennungen)	Antworten		Prozent der Fälle (Projekte)
	Häufigkeit	Prozent	
Opfer rechtsextremer/rassistischer Gewalt	27	5,2%	20,3%
Betroffene von Antiziganismus	28	5,3%	21,1%
Betroffene von Muslimfeindlichkeit	28	5,3%	21,1%
Betroffene von Antisemitismus	29	5,5%	21,8%
Geflüchtete	31	5,9%	23,3%
Menschen mit Migrationshintergrund	31	5,9%	23,3%
LSBTIQ	19	3,6%	14,3%
Menschen mit Behinderung	14	2,7%	10,5%
Zivilgesellschaftlich Engagierte	45	8,6%	33,8%
Multiplikatoren	61	11,6%	45,9%
Radikalisierte Jugendliche	16	3,1%	12,0%
Radikalisierte Frauen	14	2,7%	10,5%
Radikalisierte Erwachsene	14	2,7%	10,5%
Senioren/ältere Menschen	9	1,7%	6,8%
Eltern und andere Bezugspersonen	28	5,3%	21,1%
Kinder/Jugendliche allgemein	43	8,2%	32,3%
Bevölkerung allgemein	40	7,6%	30,1%
Hochschulen/Wissenschaft	10	1,9%	7,5%
Andere	29	5,5%	21,8%
Kein spezifischer Zielgruppenbezug	8	1,5%	6,0%
Gesamtsumme	524	100,0%	394,0%

Insgesamt werden von den Maßnahmen des Handlungskonzeptes im wesentlichen vier Kategorien von Zielgruppen direkt oder vermittelt angesprochen:

- Am häufigsten genannt sind Vermittler, also Multiplikatoren (45,9%) und zivilgesellschaftlich Engagierte (33,8%).
- Eine zweite Kategorie betrifft Gruppen ohne explizit erkennbaren Problembezug. Dazu gehören Kinder/Jugendliche allgemein (32,3%), Bevölkerung allgemein (30,1%), Eltern und andere Bezugspersonen (21,1%) und Senioren/ältere Menschen (6,8%).
- Relativ breit aufgefächert ist das Spektrum der von Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit faktisch oder potentiell Betroffenen. Bei gut jedem fünften Projekt sind Opfer rechtsextremer/rassistischer Gewalt, Betroffene von Antiziganismus, Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus, Geflüchtete oder Menschen mit Migrationshintergrund angesprochen. Etwas schwächer vertreten sind LSBTIQ (14,3%) oder Menschen mit Behinderung (10,5%).
- Schließlich adressiert etwa jedes zehnte Projekt Radikalisierte, so radikalisierte Jugendliche (12%), radikalisierte Frauen (10,5%) oder radikalisierte Erwachsene (10,5%).

4.5 Zwischenfazit zur Steuerungsrelevanz der Informationen der Datenbank

Bei allen methodischen Einschränkungen hinsichtlich der Zuordnung der Maßnahmen lassen sich der Auswertung der Datenbank eine Reihe von Informationen entnehmen, die, ausgehend vom gegebenen Stand der Umsetzung, potentiell steuerungsrelevant sein könnten.

- Sowohl auf der Ebene des Zielsystems – also der Verknüpfung von strategischen und Handlungszielen – als auch auf der Ebene der Handlungsfelder sind **deutliche Schwerpunktsetzungen** erkennbar. Versteht man die entsprechenden Verteilungen als Ergebnis fachlich begründeter Entscheidungen, dann könnten diese mit Blick auf neuere Entwicklungen im Problemfeld reflektiert werden.
- Dabei erscheint das **Zielsystem** im engeren Sinn – also die „Bedienung“ der Handlungsziele innerhalb der strategischen Achsen – mindestens formal gesehen plausibel, weil die Handlungsziele die strategischen Ziele konkretisieren. Unter dem Gesichtspunkt einer künftigen, wenn auch pragmatischen Überprüfung der Zielerreichung des Handlungskonzeptes sollte deshalb in erster Linie die Verteilung von Maßnahmen relativ zum Zielsystem herangezogen werden. Der Besetzung der Handlungsfelder könnte unter Steuerungsgesichtspunkten eher die Funktion zukommen, den unterschiedlichen Grad der Einbindung der Häuser, in Abhängigkeit von den jeweiligen ressortspezifischen Kriterien, zu überdenken.
- Die Frage, in welchem Umfang das Handlungskonzept eine **Kooperation der Ressorts** verstärkt bzw. zu neuen Kooperationen geführt hat, lässt sich leider aus den vorliegenden Informationen nicht zuverlässig beurteilen, obschon dies eine durchaus relevante Zieldimension darstellt. Die Kooperation mit weiteren Akteuren scheint demgegenüber im Sinne der Intentionen des Handlungskonzeptes eingelöst worden zu sein.
- Die in der Entwicklungsphase zuständige Ministerin für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport, Christina Kampmann, nannte in der Unterrichtung des Landtags ein Verhältnis von 86 bestehenden zu 80 neuen Maßnahmen.³¹ Aber die Unterscheidung von bereits **bestehenden** (und weiter laufenden) sowie beendeten **Maßnahmen** von solchen, die durch das Handlungskonzept **neu initiiert** worden sind, lässt sich aus der Datenbank nicht schlüssig entnehmen. Bei einer Fortführung des Handlungskonzeptes hätte eine kontinuierliche Information über diesen Aspekt gewiss hohe Bedeutung.
- Für eine Überprüfung der fachlichen Angemessenheit der Umsetzung des Handlungskonzeptes erscheint eine Berücksichtigung des **Projekttypus**, dem Maßnahmen zugeordnet werden können, sinnvoll. Das hier für die Auswertung neu gebildete Merkmal „Projekttyp“ vermittelt den Eindruck, dass sich gut die Hälfte der Maßnahmen des Handlungskonzeptes mit Sensibilisierungsmaßnahmen bzw. Informationsleistungen befassen. Dieses Bild wird gestützt durch die von den Maßnahmen angesprochenen **Zielgruppen**, werden hier doch Multiplikatoren und zivilgesellschaftlich Engagierte am häufigsten genannt. Unter Steuerungsgesichtspunkten dürfte dem Merkmal Zielgruppe eine ähnlich hohe Relevanz wie dem Merkmal Projekttypus zu kommen.

³¹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/114 vom 08.06.2016, S. 11746

5 Einschätzungen und Bewertungen der Kernelemente des Handlungskonzeptes

5.1 Steuerung des Handlungskonzeptes

Dieses Kapitel befasst sich mit der Steuerung des Handlungskonzeptes durch die beiden zuständigen Akteure IMAG und LKS. Methodisch basiert es wesentlich auf Aussagen, die aus den Interviews mit Vertretungen der beiden Organisationseinheiten geführt worden sind. Zusätzlich wurden die verfügbaren IMAG-Protokolle ausgewertet.

Eine Sichtung beider Datenquellen ergab, dass eine Beurteilung des aktuellen Umsetzungsprozesses ohne Berücksichtigung des vorangegangenen Entwicklungsprozesses des Handlungskonzeptes kein angemessenes Bild der Steuerungsleistungen vermitteln würde. Die Einschätzungen und Bewertungen konzentrieren sich auf folgende Gesichtspunkte:

- Untersuchung der faktischen Zuständigkeiten, Rollen und Kommunikationsformen der beiden Gremien im Umsetzungsprozess,
- Einschätzung und Erläuterung von Verbesserungsmöglichkeiten des Steuerungsprozesses durch veränderte Arbeitsweisen der beiden Gremien,
- Klärung der bisherigen Nutzung des Datenbanksystems und Entwicklung von Vorschlägen zur Verbesserung der Effektivität des Systems.

5.1.1 Steuerung des Entwicklungs- und Umsetzungsprozesses durch die IMAG

Die Steuerung sowohl des Entwicklungs- wie des Umsetzungsprozesses des Integrierten Handlungskonzeptes erfolgte in einer aus der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) und der Landeskoordinierungsstelle (LKS) gebildeten Akteurskonstellation. Im Entwicklungsprozess, den man bis zum entsprechenden Beschluss der Landesregierung am 10.05.2016 datieren kann, wurde die aus Vertretungen sämtlicher Ministerien bestehende IMAG von einer „Projektgruppe“ unterstützt, die als Stabstelle dem damaligen Staatssekretär des Familienministeriums zugeordnet war. Nach der Verabschiedung des IHK wurde die „Projektgruppe“ aufgelöst und die Begleitung der Unterstützung des Integrierten Handlungskonzeptes der LKS übertragen, die der Landeszentrale für politische Bildung (LZpB) zugeordnet wurde, der diese Aufgabe bereits bis zur Einrichtung der „Projektgruppe“ im Jahr 2013 zugeordnet gewesen war. Die LZpB wiederum wurde bei der Neuressortierung im Sommer 2017 dem Ministerium für Kultur und Wirtschaft (MKW) zugeordnet.

Bei einer Unterscheidung der beiden aufgabenbezogenen Phasen der Entwicklung und Umsetzung des Handlungskonzeptes bietet es sich auch an, den Zeitraum nach der Beschlussfassung in zwei Etappen zu differenzieren. Dabei lässt sich die Rollenwahrnehmung der IMAG zunächst an Themen und Entscheidungen der jeweiligen Sitzungen des Gremiums ablesen.³² Bis zur Beschlussfassung des IHK fanden zwischen November 2013 und Februar 2016 zehn Sitzungen der IMAG statt,³³ nach dem Kabinettsbeschluss zur Fortführung des IHK im Dezember 2017 tagte die IMAG bis Ende 2019 fünfmal.³⁴

³² Grundlage für diese Einschätzung sind die insgesamt verfügbaren 16 Protokolle der IMAG.

³³ In 2014 und 2015 jeweils vier Sitzungen, in 2016 drei und eine in 2017.

³⁴ Mit zwei Sitzungen in 2018 und drei Sitzungen in 2019.

In der Entwicklungsphase hat sich die IMAG mit einem breiten Spektrum von inhaltlichen und verfahrensbezogenen Fragestellungen befasst: Zu Beginn des Prozesses ging es unter anderem um **konzeptionelle Fragen** der Unterscheidung spezifischer Formen von Rechtsextremismus und Rassismus. Dabei wurde der Ansatz „Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ herangezogen, ebenso spielten Aspekte einer für sinnvoll gehaltenen Differenzierung im Problemfeld eine Rolle (etwa die Unterscheidung von Rassismus und Antiziganismus).³⁵

Schon ab der zweiten Sitzung nahmen Fragen der **Programmlogik des Integrierten Handlungskonzeptes** breiten Raum ein. Das betraf einerseits Struktur und Konkretisierung des Zielsystems und andererseits die Definition und Abgrenzung der Handlungsfelder. In diese Diskussionen sind auch Ergebnisse der im März und Mai 2014 durchgeführten Workshops mit Akteuren der Zivilgesellschaft eingeflossen. Ausdrücklich wurde dabei anerkannt, dass diese Form akteursübergreifender Kommunikation eine legitimatorische Grundlage für die Entwicklung des integrierten Handlungskonzeptes bildet.³⁶ Dementsprechend sollte es sich bei dem Handlungskonzept nicht lediglich um eine Auflistung von Maßnahmen handeln, vielmehr sollte mit dem Konzept zugleich der Dialog zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gefördert werden.³⁷

Zur **Vorbereitung des Eckpunktepapiers**, mit dem Grundzüge des zu entwickelnden Handlungskonzeptes entworfen worden sind, fand aus Sicht der beteiligten Ressorts eine ausführliche Erörterung des möglichen Maßnahmespektrums statt. Auf Basis einer Projektträgerbefragung durch das ISS wurde eine erste Prüfung von zugeordneten, weiterzuentwickelnden oder neuen Maßnahmen vorgenommen; dabei galt, dass Maßnahmen möglichst einem Ziel zugeordnet werden, aber nicht jedes Handlungsfeld alle Ziele abbilden könne.³⁸

Nach dem Beschluss des Eckpunktepapiers durch die Landesregierung (03.02.2015) bezog sich der weitere Erarbeitungsprozess auf die Entwicklung und Abstimmung von Maßnahmen, die zur Erreichung der formulierten Handlungsziele beitragen sollten. Auch in dieser Phase wurden die zivilgesellschaftlichen Akteure durch (fünf) Regionalkonferenzen und Workshops beteiligt. Im Zuge der damit eingeleiteten **Finalisierung des Handlungskonzeptes**, die sich bis zum Februar 2016 erstreckte, wurden die aufbereiteten Vorschläge von den Ressorts unter drei Kriterien geprüft: fachpolitische Relevanz, etwaiger zusätzlicher Finanzierungsbedarf sowie Erfordernis zusätzlicher Maßnahmen. Zugleich erfolgte eine Verständigung darüber, wie aktuelle Veränderungen des Problemfeldes im Handlungskonzept berücksichtigt werden könnten. Am Beispiel der Debatten über Flüchtlingsproblematik, Pegida und Salafismus wurde entschieden, keine neuen Handlungsziele zu formulieren, aber in der im Handlungskonzept vorzunehmenden Beschreibung der Ausgangslage darauf einzugehen.³⁹ In diesem Zusammenhang wurde auch die geplante Positionsbestimmung des Handlungskonzeptes im Kontext einer Erläuterung begrifflicher Definitionen und Unterscheidungen von Rechtsextremismus und Rassismus positiv bewertet.⁴⁰

³⁵ Vgl. IMAG-Protokoll vom 18.11.2013

³⁶ Vgl. IMAG-Protokoll vom 16.06.2014

³⁷ Vgl. IMAG-Protokoll vom 28.04.2014

³⁸ Vgl. IMAG-Protokoll vom 16.06.2014

³⁹ Vgl. IMAG-Protokoll vom 21.09.2015

⁴⁰ Vgl. IMAG-Protokoll vom 25.11.2015; diese Erläuterungen sind dann im Glossar des Handlungskonzeptes aufgeführt.

In der zweiten Arbeitsphase der IMAG zwischen der Etablierung des Handlungskonzeptes - mit dem Beschluss der Landesregierung vom 10.05.2016 - und dem Kabinettsbeschluss zur Fortführung des Handlungskonzeptes (12.12.2017) befasste sich das Gremium mit spezifischen - teils technischen, teils rollenbezogenen - Aspekten der **Steuerung und Unterstützung des Umsetzungsprozesses**. Zugleich hat sich die zunächst bestehende Akteurskonstellation geändert: Seit dem 01.08.2016 ist die „Projektgruppe“ aufgelöst und - unter der Bezeichnung „Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus“ (LKS) - in die Landeszentrale für politische Bildung eingegliedert worden. Schon gegen Ende der Entwicklungsphase ist - jedoch ohne abschließende Entscheidung - der Bedarf einer kontinuierlichen Berichterstattung des jeweiligen Umsetzungsstandes des Handlungskonzeptes diskutiert worden.⁴¹

Die technischen Voraussetzungen einer programmbezogenen Berichterstattung hat die IMAG dann in zwei Sitzungen an der **Struktur und Verwendung der Datenbank** diskutiert.⁴² Folgt man dem entsprechenden Protokoll,⁴³ dann bestand zunächst Konsens darin, dass einerseits LKS und IMAG eine Steuerungsmöglichkeit bezogen auf Maßnahmenumsetzung und Zielerreichung des Handlungskonzeptes benötigen und andererseits beide Akteure für die Umsetzung des Handlungskonzeptes rechenschaftspflichtig sind, wobei Auswertungen der Datenbank als Grundlage der Berichterstattung genutzt werden sollten. Soweit aus den Protokollen ersichtlich, hat die IMAG die Vorgaben für Aufbau und Verwendung der Datenbank nur partiell behandelt. Leitend war indes eine weite Definition der in die Datenbank einzugehenden Maßnahmen - berücksichtigt werden sollten sowohl fortlaufende als auch neu geplante Maßnahmen⁴⁴; ebenso werden Maßnahmen einbezogen, die seit Verabschiedung des Handlungskonzeptes durchgeführt und abgeschlossen worden sind. Darüber hinaus sollten Kooperationen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erfasst werden; auf Angaben über das Finanzvolumen von Maßnahmen wurde verzichtet, weil aufgrund der Heterogenität der Projekte eine Vergleichbarkeit nicht gegeben sei. Schließlich ist ein Modul zur Erfassung von Aspekten der Zielerreichung entworfen, aber nicht umgesetzt worden.⁴⁵

Die dritte Arbeitsphase der IMAG stand und steht unter den Zeichen **inhaltlicher und prozeduraler Kontinuität**, denn der Kabinettsbeschluss vom 12.12.2017 betraf nicht nur Fortsetzung und Weiterentwicklung des Handlungskonzeptes, sondern auch die (erneute) Einrichtung der IMAG. In thematischer Hinsicht ging es in den Sitzungen der IMAG einerseits um den Aufbau des ersten Zwischenberichtes und andererseits um eine Bekräftigung der politischen Ausrichtung des Handlungskonzeptes. So sprachen sich die Mitglieder des Gremiums aus Gründen fachlicher und zielbezogener Kohärenz dagegen aus, das Handlungskonzept um das Themenfeld „Linksextremismus“ zu erweitern.⁴⁶

⁴¹ Vgl. IMAG-Protokoll vom 25.11.2015

⁴² Die Modellierung der Datenbank war Teil der wissenschaftlichen Begleitung durch die Camino GmbH Berlin.

⁴³ Vgl. IMAG-Protokoll vom 13.12.2016

⁴⁴ Wie die geführten Gespräche mit der Mehrheit der Befragten zeigen, ist diese Öffnung des Handlungskonzeptes für neue Maßnahmen offensichtlich nicht praktiziert worden; siehe dazu auch Kap. 5.1.2 und 5.2.

⁴⁵ Vgl. IMAG-Protokoll vom 09.05.2017

⁴⁶ Vgl. IMAG-Protokoll vom 28.03.2019

Ebenfalls als Betonung der Kontinuität im **Selbstverständnis des Gremiums** lässt sich die Beschreibung der Aufgaben der IMAG lesen; dazu werden gezählt:⁴⁷

- die Abstimmung, Unterstützung und Begleitung der Prozesse zur Umsetzung des Integrierten Handlungskonzepts,
- Bewertung der Umsetzung der Maßnahmen,
- Sicherstellung des Informationsaustauschs zwischen den Ministerien und der Landeszentrale für politische Bildung,
- frühzeitige Information über relevante Veränderungen bei der Förderung von Maßnahmen und Aktivitäten,
- Rückkopplung der Arbeitsergebnisse in die Ressorts und zu deren zivilgesellschaftlichen Partnern,
- Eingabe und Pflege des Umsetzungsstandes der Maßnahmen und weiterer Entwicklungen im Aufgabenfeld in die Datenbank, die für das Monitoring des Umsetzungsprozesses eingerichtet wurde.

Aus der Chronologie der IMAG-Sitzungen geht hervor, dass die Steuerungsleistungen des Gremiums in hohem Maße auf die Anforderungen reagierten, die sich aus den jeweiligen Phasen der Entwicklung bzw. der Umsetzung des Handlungskonzeptes ergaben. Dabei sind zumal in der Entwicklungsphase, unterstützt von der „Projektgruppe“ und unter Berücksichtigung von zentralen Erwartungen zivilgesellschaftlicher Akteure, relevante Entscheidungen zur Auflage eines übergreifenden Handlungskonzeptes zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus getroffen worden. In den beiden hier unterschiedenen Umsetzungsphasen hat sich die IMAG eher mit technischen Fragen eines Programm-Managements befasst, aber doch auch noch einmal ein durchaus ambitioniertes Selbstverständnis als Steuerungsakteur bekräftigt.

Da in dieser Selbstbeschreibung des Gremiums auch die Kommunikation zwischen der IMAG und den einzelnen Ressorts angesprochen ist, erscheint eine weitere Einschätzung aus Sicht der befragten Akteure relevant. Im Hinblick auf die ab 2016 zunächst für drei Jahre geplante Laufzeit des Handlungskonzeptes waren inhaltliche Umsteuerungen, Fortschreibungen oder Ergänzungen der vereinbarten Maßnahmen nicht vorgesehen. Damit blieb es in dieser Umsetzungsphase den Ressorts im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten überlassen, in welcher Weise sie eigene - laufende sowie gegebenenfalls zusätzliche - Aktivitäten dem Handlungskonzept zuordneten. Im Gegenzug ergibt sich daraus, dass die IMAG in der Steuerung des Handlungskonzeptes einem Konsensprinzip folgt; sie verfügt in dieser Hinsicht über kein „Weisungsrecht“ gegenüber den Ressorts.⁴⁸

⁴⁷ Vgl. IMAG-Protokoll vom 06.02.2018

⁴⁸ Dieser Aspekt wird unten – und dann aus Perspektive der Zivilgesellschaft – in der Diskussion der Konzeptstruktur (Kap. 5.2) noch einmal aufgegriffen.

5.1.2 Steuerungsleistungen in der Sicht der Akteure

Die Befragung von Vertretungen der beiden für die Steuerung des Handlungskonzeptes zuständigen Akteure IMAG und LKS ergibt ein Bild, das teils von Übereinstimmungen – eher in thematisch-inhaltlichen Aspekten – und teils von Differenzen – eher bei Fragen von Verfahren und Zuständigkeiten – geprägt ist. Bezieht man die Sichtweisen auf die in Abschnitt 5.1.1 unterschiedenen Phasen, dann lässt sich vorgehend sagen, dass die Entwicklungsphase zwar nicht durchgängig, aber doch erkennbar anders bewertet wird als die Phase der Umsetzung. Allerdings gilt es dabei in Rechnung zu stellen, dass jene Stimmen, die Defizite in der aktuellen Umsetzung hervorheben, diese nicht dem laufenden Steuerungsprozess zurechnen, sondern sie auf spezifische Praktiken oder Festlegungen im Entwicklungsprozess zurückführen. Zudem sollte hier berücksichtigt werden, dass der Wechsel zur Umsetzungsphase durch Veränderungen der administrativen Rahmenbedingungen (Neuressortierung 2017, Vakanzen in der LKS) erschwert worden ist.

Nahezu von allen Befragten wird hervorgehoben, dass im **Entwicklungsprozess** Beteiligung als wechselseitige Berücksichtigung von Perspektiven sowohl zwischen den eingebundenen Ressorts als auch zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ernsthaft praktiziert worden sei. Etliche zeigten sich überrascht über die Intensität der **Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Ministerien**. In den Sequenzen von Regionalkonferenzen haben die Mobilien Beratungsteams als Thementreiber fungiert und die damalige Projektgruppe hat diese Impulse wirkungsvoll in die Arbeit der IMAG übersetzt. Damit sei es im Entwicklungsprozess gelungen, einen thematischen Rahmen zu entwerfen, der sich am (seinerzeitigen) Stand des Fachdiskurses orientierte und auch kritische Auseinandersetzungen mit Phänomenen eines institutionellen Rassismus aufgriff. Substanzielle Dissense zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren über die Ziele des Handlungskonzeptes hat keiner der Befragten beobachtet. Der nicht zuletzt vom Bundesprogramm „Demokratie leben“ inspirierte Diskussionsprozess hat aber auch auf der Ebene der Ressorts zu neuen Kooperationen geführt, wie beispielsweise im Kontext von Maßnahmen der Politikfelder „Familie“ und „Schule“.

Im Rückblick wird indes von vielen Befragten, die in den Entwicklungsprozess eingebunden waren, die damalige **Zuordnung von Maßnahmen** zum Handlungskonzept auch kritisch gesehen. Bei der Bestandsaufnahme möglicher Maßnahmen des Handlungskonzeptes zeigten sich viele überrascht über das breite Spektrum bestehender Aktivitäten der einzelnen Ressorts in der Auseinandersetzung mit Phänomenen des Rechtsextremismus und Rassismus. Grundsätzlich gesehen stellte sich die Frage der Zuordnung auf zwei Ebenen. Einerseits betraf sie – wie man vereinfachend sagen könnte – die thematische und zielbezogene Identität des Handlungskonzeptes, konkret also die Frage, worin der Unterschied zwischen Maßnahmen des Handlungskonzeptes und den vielfältigen anderen Maßnahmen auf regionaler oder Landesebene gesehen werden sollte.

Andererseits betraf die Zuordnung sehr konkret die Handlungslogik der beteiligten Ressorts, denn die einzelnen Häuser setzten sich jeweils in spezifisch fachlicher Perspektive mit Erscheinungsformen des Rechtsextremismus und Rassismus auseinander und förderten – je nach Politikfeld – unterschiedliche Handlungsansätze und Projekte.

Darüber hinaus wurde die Wahrnehmung der Zuordnung in gewisser Weise durch den Eindruck konkurrierender Zielebenen des Handlungskonzeptes erschwert. Zwischen der Ausrichtung auf die Handlungsfelder und der auf das ausdifferenzierte Zielsystem (mit seinen drei Ebenen) bestand keine Kongruenz, sie musste de facto von Fall zu Fall abgewogen werden. Ein Befragter hat das sehr prägnant zum Ausdruck gebracht: Das Handlungskonzept stelle im Ergebnis ein hybrides Konstrukt dar, denn es beinhalte sowohl die Logik der Zivilgesellschaft mit ihrer thematischen Struktur (Zielsystem) als auch die Geschäftsverteilung in den politischen Verwaltungsressorts (Handlungsfelder).⁴⁹

⁴⁹ Dieser in der Außensicht entstandene Eindruck einer Spannung zwischen Zielsystem und Handlungsfeldern wird unten im Kapitel 5.2 im Zusammenhang mit der Struktur und Logik des Zielsystems noch ausführlicher diskutiert.

Aus den geführten Gesprächen entsteht das Bild, dass diese Zuordnungsfragen im Prozess bis zur Verabschiedung des Handlungskonzeptes in pragmatischer Weise gelöst worden sind. Auf der einen Seite verfügte man mit dem Zielsystem, entstanden im intensiven Austausch zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, über eine thematische Referenz, die sich auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens der Beteiligten stützen konnte. Allerdings bildete die entsprechende Zuordnung von Maßnahmen einen **Diskussionsstand und eine Problemsicht** ab, die sich – grob gerechnet – auf die **Jahre 2013 bis Ende 2015** bezog. Auf der anderen Seite hatten die beteiligten Ressorts einen relativ weiten Spielraum, aus den Maßnahmen des eigenen Hauses einzelne dem Handlungskonzept zuzuordnen. Das ist offensichtlich in sehr unterschiedlicher Weise geschehen.

Die Unterschiede sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass die **Kategorie der Maßnahme nicht ressortübergreifend definiert** worden ist – das betraf sowohl die zeitliche Dimension (bestehend/neu) als auch die Maßnahmeintensität (kurzfristige/langfristige Interventionen). Zum Teil beruhen die hier beobachtbaren Unterschiede auf Unterschieden der fachlichen Zuständigkeit der einzelnen Häuser – auch damit wäre die hohe Varianz in der Beteiligung der Häuser an den Maßnahmen des Handlungskonzeptes zu erklären. Zusammenfassend gesprochen erfolgte die Zuordnung von Maßnahmen zum Handlungskonzept primär auf Basis unterschiedlich ausgeprägter „Ressortlogiken“, in denen sich fachliche Abwägungen unter Umständen mit eher instrumentellen Überlegungen der Darstellung des eigenen Hauses mischten. Jedes Haus – so lautet eine gewiss zugespitzte Einschätzung – brachte sich mit den eigenen Themen ein, auch wenn sie nicht unmittelbar mit dem Handlungskonzept zu tun hatten.

Die Beurteilung der Steuerung des **aktuellen Umsetzungsprozesses** kann nicht unabhängig von der oben beschriebenen Wahrnehmung des Entwicklungsprozesses verstanden werden. Denn eine Mehrheit der Befragten beschreibt die Steuerung durch die IMAG im laufenden Prozess in der Tendenz als eine „Fortschreibung“ des Handlungskonzeptes, die sich eher auf die Bedienung des mit der Verabschiedung des Handlungskonzeptes erreichten Status beschränke. Nur sehr zögerlich würden in den Sitzungen der IMAG neue Themen oder Herausforderungen aufgegriffen und diskutiert. Diese Bedenken werden jedoch weniger dem Selbstverständnis des Gremiums zugeschrieben als vielmehr der **Konzeptstruktur**. Für das Handlungskonzept – so eine entsprechende Einschätzung – wurden geplante und bestehende Maßnahmen gesammelt und in das Handlungskonzept aufgenommen. Neue Maßnahmen oder Anpassungen ließen sich jedoch nicht abbilden, abgefragt würden nur Maßnahmen, wie sie im Handlungskonzept erfasst sind. Damit entsteht die gewiss pointierte Befürchtung einer Entkoppelung des Handlungskonzeptes von der Realität der Aktivitäten in den Häusern ebenso wie von den aktuellen Veränderungen im Problemfeld Rechtsextremismus und Rassismus.

Dieser – um eine plakative Wendung heranzuziehen – Strukturkonservatismus der aktuellen Umsetzung scheint begünstigt durch den Umstand, dass in der Entwicklung des Handlungskonzeptes keine Entscheidung für ein eigenständiges Monitoring getroffen worden ist, das auf Basis einer mindestens vereinfachten Form von **Ergebnissicherung** eine systematische Rückkoppelung und Reflexion des Maßnahmeneinsatzes erlauben würde. Gewiss sind die methodischen Anforderungen an ein Indikatorengerüst, das zugleich zeitnah und verlässlich steuerungsrelevante Informationen über Programmergebnisse vermitteln könnte, nicht zu unterschätzen. Viele Befragte haben darauf mit guten Gründen hingewiesen, denn eine brauchbare Ergebnissicherung erfordert unter den beteiligten Häusern aufwändige Abstimmungen über relevante Indikatoren und zugleich eine Verständigung über daran gegebenenfalls anschließende Steuerungsverfahren. In der jetzigen Situation jedenfalls – so die Sicht etlicher Befragter – wird die bestehende **Datenbank** nicht ausreichend für eine systematische Reflexion von möglichen Weiterentwicklungsbedarfen des Handlungskonzeptes genutzt. Einerseits erscheinen die Anforderungen zur Ausfüllung der Datenbank in der jetzigen Struktur mindestens einigen Ressorts als sehr zeitaufwändig. Andererseits – und das dürfte der gravierendere Einwand sein – wird die Datenbank als Informationssystem wahrgenommen, das abbildet, was zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Handlungskonzeptes ‚State of the Art‘ war.

5.1.3 Ansatzpunkte einer Weiterentwicklung der Programmsteuerung

Die hier angesprochenen Bedenken und Einwände vor allem hinsichtlich der Steuerung der aktuellen Umsetzung des Handlungskonzeptes lassen sich sehr gut in der Formulierung eines Befragten zusammenfassen, das Handlungskonzept sei eigentlich immer „auf Sicht gefahren“ worden. In diesem Eindruck spiegeln sich Charakteristika des Handlungskonzeptes, die jenseits der Zuständigkeiten der IMAG liegen. Zwar ist es im Zuge der Konzeptentwicklung auch zur Freigabe zusätzlicher Mittel gekommen – unter anderem für das regionale Förderprogramm „NRWeltoffen“ und für Beratungseinrichtungen – aber dem Programmtyp nach verfügt das Handlungskonzept über kein nennenswertes eigenes Budget. Ebenso würde es die Eigenständigkeit des Handlungskonzeptes stärken, hätte es eine längerfristige Geltung unabhängig von Legislaturperioden. Indes können auf Basis des Evaluationsauftrags Möglichkeiten einer Weiterentwicklung der Programmsteuerung primär im bestehenden formalen Rahmen des Handlungskonzeptes erwogen werden. Diese Möglichkeiten lassen sich anhand von Erwartungen durchspielen, die die Befragten hinsichtlich der künftigen Rollen von IMAG und LKS geäußert haben, mit gewissen Einschränkungen lassen sich daraus auch Überlegungen für die weitere Verwendung der Datenbank ableiten.

- Fast durchgehend wurde von Befragten der Wunsch geäußert, die IMAG möge sich in ihrer Arbeitsweise stärker an den aktuellen Anforderungen in dem Themenfeld ausrichten und den gemeinsamen Diskurs sowohl über neue Erscheinungsformen von Rechtsextremismus und Rassismus als auch über neue strategische Ziele verstärken. In der gegenwärtigen Situation besteht zuweilen der Eindruck, dass etliche Häuser mit der Konzeption ihrer Maßnahmen weiter seien als das Handlungskonzept selbst. Erwogen werden könnte deshalb, eine inhaltliche Weiterentwicklung zusammen mit den Kernressorts des Programms zu verfolgen.
- In diesem Zusammenhang werden komplementär auch hohe Erwartungen an die **LKS** formuliert: sie solle als fokaler Akteur zwischen LNW, MBT und IMAG Impulse für einen Neustart des Handlungskonzeptes vermitteln. Wobei das LNW mit seiner mittlerweile erreichten Größe an Grenzen eines fachlichen Austausches zu stoßen schein. Allerdings seien Rolle und Funktion der LKS – so etliche Befragte – durch die Ende 2016 erfolgte organisatorische Neuordnung von der früheren „Projektgruppe“ als Stabsstelle zu einem Referat in der „Linie“ (zunächst dem Grundsatzreferat der LZpB) sowie durch einige personelle Fluktuationen geschwächt worden, die sich bis Mitte des Jahres 2019 fortgesetzt haben. Vor dem Hintergrund der weiteren Zuständigkeiten der LKS – wie die Koordination von NRWeltoffen - habe das die Entwicklung eines eigenständigen Profils des Handlungskonzeptes erschwert.
- Für eine Profilschärfung der LKS und eine dementsprechende Unterstützung strategischer Diskussionen im Rahmen der IMAG könnte eine Verbesserung des Berichtswesens ein Ansatzpunkt sein. Hier würde es sich anbieten, die Struktur der **Datenbank** hinsichtlich einer potentiellen Steuerungsrelevanz der mitgeführten Merkmale zu überprüfen, das Informationssystem für die Erfassung neuer Maßnahmen zu öffnen und eine regelmäßige Berichterstattung – auch zu ausgewählten Themen – zu betreiben.

5.2 Konzeptstruktur

Das Integrierte Handlungskonzept zeichnet sich – gerade auch im Vergleich mit entsprechenden Strategien anderer Bundesländer – durch seine ambitionierte Konzeptstruktur aus, die einerseits auf der engen Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren beruht und sich andererseits in einer sehr differenzierten Zielstruktur ausdrückt. Wenn man sich der Frage nähern will, ob sich diese Konzeptstruktur bewährt hat, dann ist eine Unterscheidung der relevanten Analysegesichtspunkte erforderlich. Auf Basis der geführten Gespräche mit Beteiligten des Entwicklungs- und Umsetzungsprozesses erscheinen vier Bezugspunkte für eine eingehendere Diskussion plausibel:

- Struktur und Logik des Zielsystems,
- Zuordnung der Maßnahmen zum Handlungskonzept,
- Wahrnehmung des Handlungskonzeptes in der fachlichen Öffentlichkeit,
- Ansatzpunkte einer Verbesserung der Effektivität des Steuerungs- und Umsetzungsprozesses.

Für alle vier Bezugspunkte gilt, dass sie sich in den Effekten überlagern. Konkret heißt das: das Zielsystem eröffnet für die am Prozess beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure unterschiedlich genutzte Handlungsspielräume. Die Art und Weise wie diese Handlungsspielräume (der Konzeption und Zuordnung von Maßnahmen) in der Praxis genutzt werden, ist abhängig vom Rollenverständnis und von verfügbaren Ressourcen der mitwirkenden Akteure und prägt die Wahrnehmung des Handlungskonzeptes in der Außensicht. Einschätzungen zur Effektivität der Programmsteuerung hängen wiederum im hohen Maße von den funktionalen und normativen Erwartungen ab, die an das Handlungskonzept gestellt werden.⁵⁰ Aus diesen hier nur angedeuteten Wirkungszusammenhängen ergibt sich, dass Änderungen der Struktur des Zielsystems nach Möglichkeit mit komplementären Änderungen im Umsetzungsprozess einhergehen sollten, die auch Zuständigkeiten und Kommunikationsformen der beteiligten Akteure betreffen würden.

Struktur und Logik des Zielsystems

Die Einschätzungen zum Zielsystem decken ein weites Spektrum von Positionen ab. Neben (wenigen) Auffassungen, die eine wesentliche Änderung des ausdifferenzierten Zielsystems nicht für erforderlich halten, gibt es dezidierte Stimmen, die dessen **Komplexität** kritisieren. Das Zielspektrum – gerade in der Verknüpfung von strategischen Zielen und Handlungszielen – sei zu breit und zu kleinteilig angelegt. Damit werde die Zielarchitektur überfrachtet und verliere zudem an Verständlichkeit. In formaler Hinsicht wird eine vereinfachende Clusterung vorgeschlagen, die sich beispielsweise stärker auf strukturelevante Maßnahmetypen konzentrieren und so die eigentlich strategische Ausrichtung eines Handlungskonzeptes hervorheben könnte.

In diesem Sinne bezieht sich eine Anregung auf eine Entkoppelung von strategischen Zielen und Handlungszielen. Demnach würde sich das Handlungskonzept auf die Ebene der – gegebenenfalls zu überarbeitenden – strategischen Ziele beschränken und unterhalb dieser Ebene ebenfalls strategisch ausgelegte Maßnahmetypen aufführen. Die Zuordnung laufender bzw. neuer Maßnahmen wäre dann kein Bestandteil des Zielsystems mehr, sondern wäre in einem separaten, aber kontinuierlichen Berichtswesen darzustellen.

⁵⁰ Aspekte der Zielerreichung der Maßnahmen können in diesem Zusammenhang nur indirekt – über Einschätzungen aus den geführten Expertengesprächen – in den Blick genommen werden

Eine zweite Gruppe von Beobachtungen und Kommentaren betrifft das **Verhältnis von Handlungsfeldern und Zielarchitektur**. Zwar sind die im Handlungskonzept aufgenommenen Maßnahmen eindeutig den Kategorien des Zielsystems zugeordnet worden, aber die Einführung von Handlungsfeldern hat offensichtlich auch zu Unklarheiten im Verständnis der Programmsteuerung beigetragen.⁵¹ Denn eine Orientierung an den Handlungsfeldern – mindestens den zehn ressortspezifischen Feldern – wird zum Teil als eine Art Spagat zwischen ministeriellen Strukturen einerseits und der Kooperation mit der Zivilgesellschaft andererseits wahrgenommen. Gerade weil im Entwicklungsprozess Wissen und Sichtweisen der zivilgesellschaftlichen Akteure sehr breit und ohne Vorgaben einbezogen worden seien, erschien in der Außensicht die Einführung der auf die Handlungsfelder bezogenen „ministeriellen Logik“ als „Moduswechsel“ von einem Bottom-up zu einem Top-down-Prozess. Im Ergebnis führe das dazu – so eine prononcierte Stimme – dass der Unterschied zwischen Maßnahmen, die genuin der Ziellogik des Handlungskonzeptes zuzurechnen seien und solchen, die sich eher dem besonderen fachlichen Engagement einzelner Häuser verdanken, verschwimme. Ein wirklich integriertes Handlungskonzept sollte aber die Handlungslogiken unterschiedlicher Akteure unter einem strategischen Dach zusammenfassen. Zusammenfassend gesprochen betreffen diese Kommentare aus Sicht der Evaluation weniger eine befürchtete Verschiebung der Programmsteuerung zugunsten einer primär ministeriellen Logik als vielmehr Probleme in der Kommunikation der Programmumsetzung gegenüber der Fachöffentlichkeit. Hier hätte vermutlich eine entsprechende Erläuterung des Status der Handlungsfelder im Kontext der Umsetzung Missverständnissen vorgebeugt. Während sich diese Kommentare mit der Logik des Zielsystems befassen, richtet sich eine dritte Gruppe von Anmerkungen eher auf dessen inhaltliche Ausrichtung. Auch hier geht es um Möglichkeiten einer Stärkung des strategischen Ansatzes, aber dieser wird dann primär in einer **Aktualisierung der Ziele** gesehen, die aktuelle Veränderungen im Problemfeld von Rechtsextremismus und Rassismus aufgreift. Eine typische Begründung dafür lautet: In seiner jetzigen Gestalt sei das Zielsystem „ein Kind seiner Zeit“ und bilde den Diskussionsstand der Jahre 2013 – 2016 ab. Hier wäre gerade auch im Hinblick auf die Befunde der neuen „Mitte-Studie“⁵² eine stärkere Fokussierung der Ziele wünschenswert, was dann unter Umständen zur Tilgung einzelner Ziele führen könnte.

Zuordnung der Maßnahmen zum Handlungskonzept

Schon in der Diskussion von Aspekten der Steuerung ist die Zuordnung von Maßnahmen zum Handlungskonzept zum Teil kritisch angesprochen worden,⁵³ die Befragung von Akteuren der Zivilgesellschaft bestätigt aus anderer Sicht diesen Befund. Zugespitzt formuliert besteht verbreitet der Eindruck einer gewissen **Beliebigkeit der Maßnahmenzuordnung**, denn in wie weit das Handlungskonzept zu konkreten Maßnahmen beiträgt, sei nicht wirklich nachvollziehbar. Unklar sei im Besonderen, welche Maßnahmen dem Handlungskonzept selbst zuzurechnen sind. Anerkannt wird, dass einzelne Ministerien sehr wohl aktuelle Themen aufgreifen und dementsprechend gut ausgestattete Maßnahmen auflegen. Warum diese dann aber nicht per se unter dem Dach des Handlungskonzeptes laufen, sei vielfach nicht nachvollziehbar.

⁵¹ Diese Unklarheit ist auch durch die Darstellung im Zwischenbericht gefördert worden, weil dort die Zuordnungen der Maßnahmen zu den Handlungsfeldern eindeutig im Vordergrund der Berichterstattung steht.

⁵² Zick, Andreas / Beate Küpper / Wilhelm Berghan (2019) Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018. Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Franziska Schröter. Bonn, J. H. W. Dietz Nachf.

⁵³ Vgl. oben Kap. 5.1.2

Umgekehrt entsteht aus der Befragung einzelner Ressorts durchaus ein komplementäres Bild. In dem besagten Fall ging es um einen von dem betreffenden Haus seit längerem verfolgten Handlungsansatz, dessen Maßnahmen dann als Erfolg dem Handlungskonzept zugerechnet wurden.

Auch dieser bei einigen der befragten Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft entstandene Eindruck einer zum Teil kontingenten Maßnahmenzuordnung unterstreicht die Bedeutung einer angemessenen Kommunikation der Verfahren der Programmumsetzung und insbesondere der Auswahl von Maßnahmen. Wobei hier nicht allein, aber doch in erster Linie entsprechende Vermittlungsleistungen der jeweils zuständigen Ressorts angesprochen wären.

Wahrnehmung des Handlungskonzeptes in der fachlichen Öffentlichkeit

In den geführten Gesprächen werden vielfach zwei **generelle Leistungen des Handlungskonzeptes** hervorgehoben und anerkannt. Zum einen bilde das Handlungskonzept mit seinem Zielsystem und den begrifflichen Erläuterungen eine politische Rahmung, auf die sich die einschlägige Praxis berufen könne. Zum anderen habe die Entwicklung des Handlungskonzeptes die Kommunikation und Kooperation von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erkennbar verbessert; das gelte auch für Bereiche, bei denen in der Vergangenheit der Austausch eher von wechselseitigen Distanzen geprägt war (wie z.B. an der Schnittstelle Staatsschutz/Opferberatung).

Diese im Grundsatz positive Bilanz wird indes zum Teil relativiert durch die Wahrnehmung, dass die Umsetzung des Handlungskonzeptes sich auf den Stand der im Entwicklungsprozess verabredeten Maßnahmen beschränke und diese überdies primär in der Zuständigkeit der beteiligten Ministerien lägen.

Besonders prägnant kommt der Eindruck einer **Profilschwäche des Handlungskonzeptes** in der Behauptung zum Ausdruck, was in der Fachöffentlichkeit wahrgenommen werde, sei das kommunale Förderprogramm „NRWeltoffen“: Unter dem Dach von „NRWeltoffen“ finde sich alles, was mit dem Thema zu tun habe - und eben auch das Handlungskonzept; umgekehrt aber sei zweifelhaft, ob „NRWeltoffen“ auch als Teil des Handlungskonzeptes gesehen werde. Auf Basis der durchgeführten Befragungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich dabei um eine typische Sicht vornehmlich von Akteuren auf lokaler bzw. regionaler Ebene handelt, aber die darin ausgesprochenen Hinweise einer mangelnden Unterscheidbarkeit beider Programme dürften für die kommunikative Vermittlung von Zielen und Ergebnissen des Handlungskonzeptes durchaus relevant sein.⁵⁴

⁵⁴ So erscheint das Handlungskonzept auf der Homepage der LZpB als Unterpunkt von „NRWeltoffen“.

Ansatzpunkte einer Verbesserung der Effektivität des Steuerungs- und Umsetzungsprozesses

Resümiert man die hier beschriebenen Einschätzungen zur Konzeptstruktur hinsichtlich von Möglichkeiten einer Verbesserung des Steuerungs- und Umsetzungsprozesses, dann lassen sich für eine Fortsetzung des Handlungskonzeptes vorläufig folgende Aspekte festhalten.⁵⁵

- Sinnvoll erscheint eine Überarbeitung des Zielsystems. Dabei könnte einerseits über eine **Modifikation der Zielstruktur** im Sinne einer Vereinfachung nachgedacht werden, die zum Beispiel durch eine Zusammenfassung bzw. Gruppierung von Handlungszielen zu erreichen wäre. Andererseits könnte auch ein „tiefer“ ansetzender Umbau des Zielsystems erwogen werden, der – wie beschrieben – in Verbindung von strategischen Zielen und Maßnahmetypen auf eine Neufassung des gesamten Zielsystems hinauslaufen würde. Vermutlich würde der zweite Vorschlag einen höheren Abstimmungsaufwand unter den Beteiligten erfordern, aber von ihm wäre zu erwarten, dass damit die monierte „Überkomplexität“ des Zielsystems überzeugender reduziert werden könnte als mit dem ersten Vorschlag.
- Beide Vorschläge einer Modifikation der Zielstruktur wären jedoch erst dann zu prüfen, wenn zuvor eine Verständigung unter den Beteiligten über die **künftige thematische Ausrichtung** des Handlungskonzeptes erreicht worden ist. Eine derartige Verständigung über den möglichen Aktualisierungsbedarf würde zugleich sowohl unter inhaltlichen wie unter verfahrensbezogenen Aspekten ein klares Signal zur Fortsetzung des Handlungskonzeptes darstellen, die über eine bloße Fortschreibung des erreichten Standes hinausgeht.
- Zu einer Stärkung der strategischen und integrierten Ausrichtung des Handlungskonzeptes würde eine Klärung des Verhältnisses von **Handlungsfeldern und Zielsystem** beitragen. Um die zum Teil vorgetragenen Bedenken hinsichtlich eines wahrgenommenen Übergewichts der „ministeriellen Logik“ aufzufangen, ohne dabei das „Commitment“ der einzelnen Häuser zu beeinträchtigen, wäre – bei der gegebenen Zielstruktur – an eine systematische Verknüpfung von Handlungszielen und Handlungsfelder zu denken. Bei einem solchen Vorgehen hätte das differenzierte Zielsystem unter strategischen Gesichtspunkten Priorität, die auch gegenüber Dritten so zu kommunizieren wäre. An den Handlungsfeldern ließe sich dann zeigen, wie ein übergreifender strategischer Ansatz auf Ebene der einzelnen Politikfelder konkretisiert wird. Auf diesem Wege ließen sich dann vermutlich auch mögliche Bedenken hinsichtlich einer „Beliebigkeit“ der Maßnahmenzuordnung ausräumen.
- Die bisher genannten Gesichtspunkte setzen in erster Linie an der Konzeptstruktur an und dienen in unterschiedlicher Weise der strategischen und inhaltlichen Profilschärfung des Handlungskonzeptes. Die durchgeführten Befragungen vermitteln jedoch auch den Eindruck, dass eine Überarbeitung der Konzeptstruktur von **Verbesserungen der Programmumsetzung** begleitet werden sollte. Gerade wenn die wesentlichen Leistungen des Handlungskonzeptes – Schaffung eines politischen Rahmens und Verbesserung der Kooperation von Staat und Zivilgesellschaft – verfestigt werden sollen, dann bedürfen Verfahren und Zuständigkeiten der Programmbegeleitung einer Aufwertung. Zu denken wäre hier an zwei Schnittstellen. Einerseits erscheint es wünschenswert, in der Zusammenarbeit von IMAG und LKS die kontinuierliche Reflexion der Programmumsetzung unter strategischen Gesichtspunkten zu unterstützen; dazu sollte die Impulsfunktion der LKS – unter anderem auf Basis eines verbesserten Monitorings – gestärkt werden. Andererseits sollte auch die Kommunikation mit der Zivilgesellschaft sowohl in der Kooperation von LKS und LNW als auch durch neue Formate eines regelmäßigen Austausches intensiviert werden.

⁵⁵ Diese Aspekte werden im Rahmen der Empfehlungen unter Abwägung von Vor- und Nachteilen noch einmal aufgegriffen.

5.3 Beteiligung der Zivilgesellschaft

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist eine eigenständige Dimension des Handlungskonzeptes, der – ohne das an dieser Stelle vertieft diskutieren zu können – auch im Vergleich mit entsprechenden Handlungskonzepten anderer Bundesländer im Kontext des Bundesprogramms „Demokratie Leben“ eine Sonderstellung zukommt, weil der partizipative Ansatz schon im seinerzeitigen Koalitionsvertrag als politische Vorgabe enthalten war und in der Entwicklung eingehalten worden ist.

Bei einer näheren Einschätzung der Beteiligung der Zivilgesellschaft wird jedoch erneut ein Umstand deutlich, der sich bereits in der Behandlung der Steuerungsprozesse (Kap. 5.1) und der Konzeptstruktur (Kap. 5.2) ergeben hat: In der Sicht der befragten Akteurinnen und Akteure besteht in Fragen der Beteiligung ein qualitativer Unterschied zwischen der Entwicklung des Handlungskonzeptes und dessen anschließender Umsetzung.

Der 2013 einsetzende Beteiligungsprozess war breit angelegt und erfolgte – um zunächst eine Vertrauensbasis zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren herzustellen – ohne explizite Vorgaben. Weil rollen- und positionsbedingt zwischen Vertretungen der Verwaltungen und den im Feld tätigen Praktikerinnen und Praktikern durchaus gewisse kommunikative Distanzen bestanden, bildete die Verständigung über auf wechselseitigem Respekt basierende Spielregeln eine wesentliche Komponente des gemeinsamen Entwicklungsprozesses. Entsprechende Abstimmungen gab es sowohl mit der IMAG wie mit dem Landesnetzwerk. Eine im Rückblick durchaus typische Äußerung von Seiten zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure bestätigt, dass der Prozess zwischen beiden Ebenen mit Blick auf Organisation, Adressaten, Themenauswahl und Fragestellungen auf „Augenhöhe“ verlief.

Der Entwicklungsprozess war mit fast vier Jahren sehr zeitaufwändig und lässt sich im Rückblick auf die Beteiligung in drei Etappen unterscheiden. Im Zuge der ersten Etappe dienten die 2013 durchgeführten fünf Regionalkonferenzen der Ermittlung der Erwartungen und des verfügbaren Wissens der Zivilgesellschaft. Hier – wie auch bei den Regionalkonferenzen in 2015 – spielten die Mobilen Beratungsteams, die in den fünf Regierungsbezirken durch ihre fachliche Arbeit sehr gut verankert sind, eine zentrale Rolle. Beauftragt vom Land, konzipierten und organisierten sie gemeinsam die mit insgesamt rund 500 Teilnehmenden gut besuchten Veranstaltungen.

In der zweiten Etappe, die auf den Zeitraum 2014/15 zu datieren wäre, verlagerte sich der Entwicklungsprozess von der intensiven Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren auf die ministerielle Ebene. In dieser Phase erfolgte – mit Unterstützung der „Projektgruppe“ – die Vorstrukturierung des Zielsystems und im Rahmen der IMAG die Zuordnung möglicher Maßnahmen zu den Handlungsfeldern; ein Ergebnis dieser Etappe war das Eckpunktepapier, das den bisherigen Entwicklungsstand in den politischen Raum kommunizierte.

Die dritte Etappe bestand hauptsächlich in der zweiten Runde von fünf Regionalkonferenzen im Jahre 2015, die sich, wiederum organisiert von den Mobilen Beratungsteams und ähnlich gut besucht wie die ersten Konferenzen, zum Teil kritisch mit dem Eckpunktepapier befassten.

Der nach Beschlussfassung des Handlungskonzeptes 2016 beginnende Umsetzungsprozess schließlich stellte in der Wahrnehmung der zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure in gewisser Weise einen Moduswechsel der Beteiligung dar, ging es doch jetzt – so ein verbreiteter Eindruck – um die Administration einer fixierten Konzeptstruktur und nur noch eingeschränkt um den Dialog mit der Zivilgesellschaft. So kam es in 2018 auch nur zu einer Fachtagung zum Integrierten Handlungskonzept, deren Ergebnisdokumentation sich auf ein kurzes Webvideo beschränkte.⁵⁶

⁵⁶ Eine umfangreichere Dokumentation dieser Fachtagung wurde auch durch eine kurz danach entstandene längerfristige krankheitsbedingte Vakanz in der LKS verhindert.

Sichtet man diesen Ablauf im Hinblick auf Punkte, die als Stärken oder Schwächen des partizipativen Prozesses wahrgenommen wurden, dann stellen sich in der Sicht der Befragten vor allem folgende Aspekte dar:

- Die **Entscheidung für die partizipative Entwicklung** des Handlungskonzeptes wird nicht nur, aber in besonderem Maße von den befragten Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft anerkannt. Ein so intensiver Beteiligungsprozess sei weder mit Blick auf Verfahren anderer Bundesländer selbstverständlich, in denen Handlungskonzepte durch Einstellen von Geldern im Haushalt oder per Dekret erlassen wurden, noch hinsichtlich der auch in NRW üblichen Praxis, externe Dienstleister mit der Unterstützung solcher Prozesse zu beauftragen. Ohne die Beteiligung der Zivilgesellschaft – so lautet eine pointierte Einschätzung – wäre das Handlungskonzept lediglich ein Regierungskonzept wie andere auch geworden.
- Zumal für die erste und dritte Etappe wird hervorgehoben, dass die Einbindung der Zivilgesellschaft tatsächlich ohne formale Vorgaben erfolgte. **Grenzen der faktischen Beteiligung** ergaben sich nicht aufgrund wie immer gearteter ministerieller Präferenzen, sondern vielmehr aus Gründen mangelnder Erreichbarkeit einzelner Gruppen, wobei sich in Unterschieden der Erreichbarkeit gewiss auch die Heterogenität der Zivilgesellschaft selbst spiegelt. Auch wenn sich die Mobilien Beratungsteams bemühten, ein möglichst breites Spektrum von Akteurinnen und Akteuren anzusprechen, so konnten spezifische Gruppen nur in geringerem Maße oder überhaupt nicht beteiligt werden. Das galt einerseits etwa für Gruppen mit explizit politischer Orientierung (etwa aus dem Bereich antifaschistischer Aktivitäten), andererseits aber auch für MSO und solche Gruppen, die in spezifischer Weise von rechtsextremen oder rassistischen Haltungen und Tendenzen betroffen sind (wie Sinti und Roma, nicht-Heterosexuelle, Muslima und Muslime, Jüdinnen und Juden). Diese Gruppen sind allerdings – so sieht es die Mehrheit der Befragten – auch im Umsetzungsprozess nach wie vor relativ gering vertreten.
- Der Dialog zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren wies – wiederum auf den Entwicklungsprozess bezogen – in durchaus wichtigen Hinsichten eine **thematische Offenheit** aus. So wird darauf hingewiesen, dass viele Maßnahmen des Handlungskonzeptes ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung nicht angestoßen worden wären. Hier hat die Kommunikation mit der Zivilgesellschaft offensichtlich Impulse vermittelt, die von den jeweils zuständigen Ressorts aufgegriffen werden konnten. Ein besonderer und konzeptionell bedeutsamer Impuls ist aus der Kritik der Zivilgesellschaft am Eckpunktepapier entstanden. Im Glossar des Handlungskonzeptes ist ja nicht nur betont worden, dass Rechtsextremismus und Rassismus längst keine Phänomene mehr darstellen, die sich lediglich am Rande der Gesellschaft ereignen. Das Handlungskonzept hat, gerade auch auf Betreiben zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure, den Begriff des institutionellen Rassismus aufgenommen und so auch den Bezug zum fachlichen Diskurs hergestellt.
- Nahezu einhellig markieren die befragten zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure jedoch den Unterschied zwischen der Entwicklungs- und der Umsetzungsphase. Der **Beteiligungsprozess** habe nach der Veröffentlichung des Handlungskonzeptes deutlich an Dynamik verloren. Das betrifft zum einen die Kommunikation und Zusammenarbeit mit den staatlichen Akteuren – hier wird namentlich die IMAG genannt, deren Beratungen für die Zivilgesellschaft weitgehend intransparent seien. Ob und wenn welche strategischen Diskussionen in diesem Gremium über Auseinandersetzungen mit aktuellen Entwicklungen im Bereich Rechtsextremismus und Rassismus geführt werden, sei weithin nicht bekannt. Auch wenn man an die Verhandlungen der IMAG als regierungsinternem Gremium keine Transparenzforderungen stellen kann, wie sie etwa für Verfahren öffentlicher Ausschreibungen gelten, so wird doch seitens der Zivilgesellschaft als Mangel erlebt, dass ihr nicht bekannt sei, ob und welche strategischen Diskussionen in diesem Gremium über Auseinandersetzungen mit aktuellen Entwicklungen im Bereich Rechtsextremismus und Rassismus geführt werden.

- Zum anderen wird diese Lücke offenbar immer weniger vom **Landesnetzwerk** geschlossen. Ein in dieser Hinsicht prägnantes Urteil lautet: Die Agenda im Landesnetzwerk sei früher klarer gewesen, seit der Vorstellung des Handlungskonzeptes stelle es kaum noch den Ort dar, an dem der Stand des Handlungskonzeptes diskutiert werde – und gerade bezogen auf die aktuelle Umsetzung gäbe es keine alternative Plattform, die diese Diskussion leisten würde. Auch in eher moderaten Kommentaren – wie: das LNW habe früher häufiger getagt – wird der Bedeutungsrückgang des Netzwerkes ausgedrückt. Dabei betreffen die geäußerten Bedenken nicht allein den Sitzungsturnus, sondern auch die Kommunikationsstruktur. Beklagt wird ein Mangel an politisch-strategischer Auseinandersetzung und an Positionierungen zu aktuellen Themen – in diesem Zusammenhang wird eine Nutzung extern vorhandener Fachexpertise für sinnvoll gehalten. Die Diskussionen im LNW seien wenig strukturiert: es gäbe keinen ausreichenden Überblick, welcher Akteur welche Maßnahmen mit welchem Erfolg durchführe. Auch die Zusammensetzung des LNW sollte noch einmal überdacht werden, aktuell scheint ein Ungleichgewicht zwischen etablierten Trägern (mit Landesförderung) und nicht-etablierten Trägern (ohne Förderung) zu bestehen.

Führt man diese Einschätzungen in einer bewertenden Perspektive zusammen, dann entsteht ein unterschiedliches Bild über Praxis und Verfahren der Beteiligung der Zivilgesellschaft im Kontext des Handlungskonzeptes. Die sich in den Stellungnahmen abzeichnende Unterscheidung von eher gelungener und weniger gelungener Beteiligung verläuft recht eindeutig am Wechsel von der Entwicklung zur Umsetzung des Handlungskonzeptes. Auch wenn man dabei in Rechnung stellt, dass der Schritt zur Umsetzung von den bereits erwähnten Veränderungen der administrativen Rahmenbedingungen erschwert worden ist, so spiegelt sich in den entsprechenden Aussagen die faktische Sicht relevanter Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft.

Zugespitzt formuliert ließe sich sagen, dass die Umsetzung des Handlungskonzeptes erkennbar hinter den im Entwicklungsprozess in einem Dialog von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren formulierten Zielen bzw. hinter den damals geweckten Erwartungen zurückblieb. Die Umsetzung des Handlungskonzeptes erfordert gewiss keine Beteiligung in der Intensität, die den Entwicklungsprozess auszeichnete, darin sind sich die Befragten einig. Bei einer Fortführung des Handlungskonzeptes sollte jedoch – wie sich auch schon bei der Betrachtung der Konzeptstruktur gezeigt hat (vgl. Kap. 5.2) – eine Verbesserung der Verfahren der Programmbegleitung erwogen werden, die sowohl Aspekte einer effektiveren Programmsteuerung wie solche einer gezielteren Kommunikation mit der Zivilgesellschaft berücksichtigt.

Das betrifft bezogen auf Fragen der Beteiligung in erster Linie drei Desiderate: a) die Entwicklung und Durchführung angemessener Formate des Austauschs zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gleichermaßen über laufende Maßnahmen wie über aktuelle Entwicklungen im Problemfeld; b) die Re-Etablierung des Landesnetzwerkes als Plattform eines Austauschs zwischen Staat und Zivilgesellschaft auch über strategische Fragestellungen und c) eine Überprüfung und Verbesserung der Erreichbarkeit bislang nicht eingebundener Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft.

5.4 Thematisch-konzeptionelle Breite

Die thematisch-konzeptionelle Breite des Integrierten Handlungskonzeptes gegen Rechtsextremismus und Rassismus wird im Folgenden mehrperspektivisch analysiert und eingeschätzt. Die Breite des Spektrums ist nicht nur eine terminologische Frage – wie Bezeichnungen wie Diskriminierung, Antisemitismus, Antiziganismus, Homo- und Transphobie vermuten lassen könnten – in ihr artikuliert sich vielmehr eine Sensibilität für aktuelle Entwicklungen im relevanten Einstellungsfeld. Konkret geht es um die Frage, ob sich hier neuerdings Verschiebungen in Motiven, Praktiken oder auch Organisationsformen von Rechtsextremismus und Rassismus abzeichnen, die bei einer Weiterentwicklung des Handlungskonzeptes stärker zu berücksichtigen wären. In diesem Zusammenhang wäre dann ebenfalls abzuwägen, in welcher Weise sich eine – vereinfachend gesprochen – Aktualisierung des Themenspektrums in einer Anpassung der Zielstruktur des Handlungskonzeptes niederschlagen könnte.

Im ersten Abschnitt (Kap. 5.4.1) erfolgen literaturbasierte Einblicke in den aktuellen Forschungsstand, insbesondere auch in quantitative und qualitative Befunde zu den gesellschaftlichen Entwicklungen und Diskursen in den Bereichen Rechtsextremismus und Rassismus und damit in Verbindung stehende weitere Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit. Im zweiten Abschnitt (Kap. 5.4.2) werden die Analysen und Einschätzungen der thematisch-konzeptionellen Breite des Integrierten Handlungskonzeptes, wie sie in den Befragungen von Akteurinnen und Akteuren auf kommunaler, regionaler und Landesebene eingebracht wurden, aufbereitet und veranschaulicht. In einer Zusammenführung dieser beiden Perspektiven werden in einem dritten Schritt (5.4.3) mögliche Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Handlungskonzeptes in thematischer Hinsicht diskutiert.

5.4.1 Entwicklungen im fachlichen Diskurs

Die Anzahl der Forschungsarbeiten zu rechtsextremen, rechtspopulistischen und rassistischen Einstellungen, Handlungen und deren gesellschaftlichen Folgen ist in den letzten Jahren weiter angestiegen – auch dadurch wird immer differenzierter sichtbar, mit welchen Reichweiten, in welchen Formen, in welchen Lebensbereichen, Institutionen und Strukturen diese Haltungen anzutreffen und welche Konsequenzen für davon Betroffene zu beobachten sind. Bei den neueren Studien geht es teils um empirisch feststellbare Verbreitungen derartiger Einstellungen, teils werden begriffliche und konzeptionelle Überlegungen angestellt, die Interpretationen und Erklärungen des Phänomenbereichs verbessern wollen. Im Folgenden werden einige Aspekte der Entwicklungen im fachlichen Diskurs und Hinweise auf empirische Veränderungen herausgegriffen, die für eine thematische Weiterentwicklung des Handlungskonzeptes relevant sein könnten.

Rechtsextremismus

Seit der Publikation des Integrierten Handlungskonzeptes haben sich die Debatten nicht nur, aber auch mit Blick auf das Verhältnis zwischen Rechtsextremismus und Rechtspopulismus weiterentwickelt.⁵⁷ Das betrifft a) unterschiedliche Verwendungen des Begriffs „Rechtsextremismus“–

⁵⁷ Quendt, Matthias 2017: Rechter Populismus oder populärer Rechtsextremismus. In: Wissen schafft Demokratie. Schriftenreihe des Instituts für Demokratie und Zivilgesellschaft 1/2017, S. 198-201 und Quendt, Matthias 2019: Deutschland rechts außen. Wie die Rechten nach der Macht greifen und wie wir sie stoppen können. München

etwa aus eher amtlicher Perspektive oder eher sozialwissenschaftlicher Perspektive⁵⁸, b) das Spektrum von Einstellungen, die auf rechtsextreme Haltungen schließen lassen und c) neben der Markierung von Unterschieden die Identifizierung von Gemeinsamkeiten und fließenden Übergängen zwischen Rechtsextremismus und Rechtspopulismus.⁵⁹

Das Handlungskonzept bezieht sich im Zusammenhang mit Kernelementen des Rechtsextremismus unter anderem auf eine vielfach verwendete Definition von Jaschke, der unter „Rechtsextremismus“ Zielsetzungen versteht, „die den Individualismus aufheben wollen zugunsten einer völkischen, kollektivistischen, ethnisch homogenen Gesellschaft in einem starken Nationalstaat und in Verbindung damit den Multikulturalismus ablehnen und entschieden bekämpfen.“⁶⁰ Die neuere Diskussion schließt daran und an durch Stöss beschriebene Merkmale des Rechtsextremismus⁶¹ an und erweitert das Spektrum zu berücksichtigender Einstellungen beispielsweise um Aspekte wie Völkisches Denken, Biologismus/Kulturalismus, Rassismus, Autoritarismus, Homogenitätsdenken, Elitismus, Sexismus, Antisemitismus, Antiamerikanismus, Geschichtsrevisionismus, Militarismus und Antirationalismus; dies jedoch mit dem Hinweis, dass es sich um eine offene Liste handelt, die stets mit Blick auf jeweils aktuelle Dynamiken zu aktualisieren sei.⁶² Wiederum andere Akzente werden im Rahmen empirischer Erhebungen von Decker et al. und Zick et al. gesetzt, die Merkmale wie Befürwortung einer rechtsautoritären Diktatur, Chauvinismus, Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus, Sozialdarwinismus und Verharmlosung des Nationalsozialismus zur Charakterisierung eines rechtsextremen Weltbildes heranziehen.⁶³

Allerdings bestehen in der neueren Fachdiskussion auch Bedenken, welche Relevanz die Annahme eines geschlossenen rechtsextremen Weltbildes mit Blick auf die beobachtbare Heterogenität einschlägiger fragmentierter Einstellungsmuster hat. Es wird bspw. kritisch reflektiert, was im Einzelnen zu diesem ‚mehrdimensionalen Einstellungsmuster‘ und ‚heterogenen Gemisch unterschiedlichster Begründungszusammenhänge und Sichtweisen‘ zu zählen ist

⁵⁸ Während bspw. die Verfassungsschutz- und Strafverfolgungsbehörden den Blick vor allem auf das dort als wesentlich markierte Kennzeichen der Gefährdungen der Werte und Prinzipien der freiheitlich demokratischen Grundordnung durch rechtsextreme Aktivitäten legen, werden in einem erweiterten sozialwissenschaftlich orientierten Verständnis a) neben „beobachtbaren“ Aktivitäten auch Einstellungen sichtbar gemacht und b) auch (zum Teil fragmentarische) rechtsextrem orientierte Einstellungen und Aktivitäten veranschaulicht, die ggf. bisher nicht zu eindeutig identifizierbar rechtsextrem orientierten Handlungen geführt haben (z.B. Decker et al 2018, Butterwegge et al 2002, Virchow 2016, Salzborn 2018, Quendt 2019).

⁵⁹ Vgl. hierzu exemplarisch z.B. Salzborn 2018; Wolf 2017; Priester 2016; Virchow 2016 und Butterwegge 2018. Wolf (2017) bspw. zeigt auf, dass Rechtspopulismus (im Sinne einer konzeptionell „dünnen“ Ideologie), orientiert an Klein (2011) vor allem zwei Dichotomien propagiert: a) das „Volk“ versus das „Establishment“/die „Elite“ und b) das „Volk“ vs. „die Anderen“/die Fremden“. „Volk“ wird hier als „homogene Gemeinschaft“ gefasst, „was durch die gemeinsame Entstehungsgeschichte und Kultur begründet wird.“ (Wolf 2017, S. 13). Entsprechend gehört „der Islam“ beispielsweise nicht zu Deutschland und auch die Geflüchteten werden eher als „Fremdkörper“ und Bedrohung gesehen. An diese Sichtweisen sind bspw. auch rechtsextreme Orientierungen anschlussfähig.

⁶⁰ Handlungskonzept S. 44; vgl. Jaschke, Hans-Gerd 2001: Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit: Begriff, Positionen, Praxisfelder. Opladen, S. 30

⁶¹ Handlungskonzept S. 44; vgl. Stöss, Richard 2010: Rechtsextremismus im Wandel. Berlin

⁶² Salzborn, Manuel (2018): Rechtsextremismus. Erscheinungsformen und Erklärungsansätze. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage. Baden-Baden, S. 23

⁶³ Vgl. Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hg.) (2018): Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft. Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018. Gießen: Psychosozial Verlag, sowie Zick, Andreas / Beate Küpper / Wilhelm Berghan (2019) Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018. Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Franziska Schröter. Bonn

und ab welchem Intensitätsgrad von einem geschlossenen rechtsextremen Weltbild gesprochen werden kann⁶⁴. Auch muss betont werden, dass nicht jede rechtsextreme Gruppierung immer alle Elemente vertreten muss, um als rechtsextrem gelten zu können, sondern dass lediglich wesentliche Grundstrukturen geteilt werden müssen – die nicht immer dieselben sind.⁶⁵ So könnte beispielsweise auch bei losen Netzwerken wie dem der sog. „Neuen Rechten“ von einem spezifischen „Gemisch“ von Begründungszusammenhängen und Sichtweisen gesprochen werden, das zwar nicht alle der oben genannten sechs Elemente des Rechtsextremismus in den Vordergrund stellt, dennoch als rechtsextremistisch einzustufen wäre.⁶⁶

Zumal für den kommentierenden Anhang im Handlungskonzept würde sich aus den hier nur sehr knapp angeführten Aspekten der neueren Diskussion kein Bedarf einer grundsätzlich neuen Konzeptionalisierung ergeben. Eher könnten behutsame Aktualisierungen die konzeptionelle Flexibilität im Rechtsextremismusverständnis unterstreichen, mit der laufenden Veränderungen im Feld Rechnung getragen wird.

Rassismus

Schon in der vorliegenden Fassung enthält das Handlungskonzept ein Verständnis von Rassismus, für das sich in vielerlei Hinsichten Bezüge zur aktuellen Debatte herstellen lassen.⁶⁷ Das dort formulierte Verständnis von Rassismus berücksichtigt unter Rückgriff auf die Studien von Rommelspacher (2009), Mecheril/ Melter (2009) und Balibar (1992) den interaktionell-individuellen und den strukturell-institutionellen Rassismus und thematisiert ebenso, dass Rassismus zu identitätsstiftenden Subjektivierungsprozessen beitragen kann.

Die damit angesprochenen Aspekte werden in der neueren Literatur explizit herausgearbeitet. So schlägt Attia – im Anschluss bspw. an Rommelspacher (2009) – als Begriffsbestimmung vor, Rassismus als „ein soziales und gesellschaftliches Machtverhältnis“ zu verstehen. „Rassismus homogenisiert Gruppen („alle gleich“), essentialisiert („weil ihre ‚Rasse‘, Ethnie, Kultur, Religion so ist“), dichotomisiert („anders als wir“) und hierarchisiert („un-/emanzipiert, ‚ir-/rational‘, ‚unter-/entwickelt‘, ‚un-/zivilisiert‘) vermeintliche und tatsächliche Differenzen zwischen Menschen. Dieser Otheringprozess bedient sich kulturell tradierten Stereotype, die in Repräsentationsverhältnissen und Institutionalisierung ihren Niederschlag finden. Sie dienen dazu, Privilegien respektive Benachteiligungen sowie Aggressionen zu legitimieren“.⁶⁸ Diese Definition von Rassismus beinhaltet sowohl biologistische als auch kulturalistische und religionsbezogene Komponenten.

Die lange Zeit nicht nur in politischen Diskursen, sondern auch in der Forschung marginalisierte Dimension des institutionell-strukturellen Rassismus hat zu Recht Eingang in das Handlungskonzept gefunden. Entscheidend für die inhaltliche Ausrichtung des Integrierten Handlungskonzeptes ist zudem, dass durch die Fokussierung auf „Rassismus“ als zweitem zentralen Kristallisationspunkt (neben „Rechtsextremismus“) keine konzeptionelle Verengung auf

⁶⁴ Vgl. Bormann, Stefan (2012): Rechtsextremismus – Facetten eines Begriffs. In: Ost-West. Europäische Perspektiven. Heft 3, S. 162; Stöss 2010: 20; Pfahl-Traughber 2014: 7ff.

⁶⁵ Salzborn 2018, S. 22f.

⁶⁶ Vgl. Pfahl-Traughber, Armin (2019): Was die „Neue Rechte ist“ – und was nicht. Quelle: <http://www.bpb.de/-politik/extremismus/rechtsextremismus/284268/was-die-neue-rechte-ist-und-was-nicht> (Abruf: 23.11.19); Keßler, Patrick (2018): Die „Neue Rechte“ in der Grauzone zwischen Rechtsextremismus und Konservatismus? Protagonisten, Programmatik und Positionierungsbewegungen. Berlin

⁶⁷ Vgl. Handlungskonzept S. 48 ff.

⁶⁸ Attia, Iman 2018: Was ist neu und was rechts am antimuslimischen Rassismus extrem rechter Argumentationen? In: Gomolla, Mechthild/ Kollender, Ellen (Hg): Rassismus und Rechtsextremismus in Deutschland. Figurationen und Interventionen in Gesellschaft und staatlichen Institutionen. Weinheim und Basel: Beltz/Juventa, S. 93 f..

ein mit „Extremismus“ betiteltes Phänomen stattfindet. Stattdessen wird zum Ausdruck gebracht, dass auch jenseits dezidiert rechtsextremistischer Positionierungen ein Rassismus vorzufinden ist, der vergleichsweise deutlich breiter als diese bis tief in die Mitte der Gesellschaft reicht.⁶⁹ Mit anderen Worten: nicht jede Person mit rassistischen Einstellungen wäre als „rechtsextrem“ zu bezeichnen – während hingegen rechtsextremistisch Eingestellte jedoch immer auch rassistische Positionen als zentralen Bestandteil ihrer ideologischen Orientierung aufweisen.⁷⁰

Ebenso wie für Rechtsextremismus würde sich auch mit Blick auf aktuelle fachliche Diskussionen zu Rassismus kein Bedarf einer grundsätzlich neuen Konzeptionalisierung des Integrierten Handlungskonzeptes an dieser Stelle ergeben. Vielmehr ist gerade auch die Einbeziehung des institutionell-strukturellen Rassismus in das Handlungskonzept ein wichtiger Schritt gewesen und schließt weiterhin, ebenso wie die Berücksichtigung der interaktionell-individuellen Dimension des Rassismus, an den neueren Stand der Forschung an.

Empirische Veränderungen im Feld

Unter empirischen Gesichtspunkten bietet die neuere Literatur etliche Aspekte, die bei einer Diskussion der thematischen Weiterentwicklung des Handlungskonzeptes hilfreich sein könnten. Die neue „Mitte-Studie“⁷¹ und die Leipziger Autoritarismus-Studie⁷² heben die **zunehmende Verbreitung von rassistischen Einstellungen** hervor. Von allen hier untersuchten Dimensionen der Abwertung von Gruppen sind gemäß beider Studien die Dimensionen, die mit Rassismus in Verbindung zu bringen sind, quantitativ gesehen am weitesten verbreitet.

So belegt bspw. die aktuelle Studie von Zick et al.: abwertende Haltungen zeigten sich in 2018/2019 bei 52,9% der Befragten gegenüber Geflüchteten, bei 24,7% gegenüber Sinti und Roma (Antiziganismus), bei 20% gegenüber Musliminnen und Muslimen (antimuslimischer Rassismus). 18% der Aussagen wurden zudem als fremdenfeindlich eingestuft (und können damit nach dem o.g. Rassismusverständnis als kulturrassistisch gelten), 9,8% als rassistisch im Sinne eines biologistischen Rassismus, 5,1% als „klassischer“ Antisemitismus und 23,7% als israelkritischer Antisemitismus.⁷³

Auch die Leipziger Autoritarismus-Studie kommt teilweise zu ähnlichen Ergebnissen. Sie bescheinigt bspw. ihren Befragten zu 24,1% manifeste, als „Ausländerfeindlichkeit“ bezeichnete Haltungen und 4,4% weisen manifeste antisemitische Haltungen auf. Eine differenzierte Erhebung, bezogen auf rassistische Haltungen gegenüber muslimischen Menschen, gegenüber Asylbewerberinnen und -bewerbern und gegenüber Sinti und Roma, zeigen jedoch noch ein deutlich besorgniserregenderes Ausmaß von rassistischen Haltungen: So stimmen bspw. 44,1% der Befragten der Aussage zu: „Muslimen soll die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden.“ 56% stimmten der Aussage „Ich hätte Probleme damit, wenn sich Sinti und

⁶⁹ Vgl. DIE ZEIT Nr.19/2019. "Damit haben wir nicht gerechnet". Eine Studie über politische Einstellungen sorgt für Zoff. Obwohl rechtsextreme Ansichten zurückgehen, warnen die Autoren vor der Gefahr des Rechtspopulismus. Wieso? Ein Gespräch mit dem Soziologen Andreas Zick

⁷⁰ Vgl. Zick, Andreas/ Küpper, Beate/ Krause, Daniela (2016): Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016. Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Ralf Melzer. Bonn, S. 81

⁷¹ Zick, Andreas / Küpper, Beate / Berghan, Wilhelm (2019): Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018. Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Franziska Schröter. Bonn,

⁷² Decker et al (2018): Flucht ins Autoritäre.

⁷³ Zick et al. (2019): Verlorene Mitte, S. 86

Roma in meiner Gegend aufhalten“ zu und 60,4% glauben, Sinti und Roma neigen zur Kriminalität. 61,5% sind indes der Ansicht: „Die meisten Asylbewerber befürchten nicht wirklich, in ihrem Heimatland verfolgt zu werden“. Bezogen auf alle drei Betroffenengruppen sind laut dieser Studie die Ausmaße des Rassismus mit Blick auf die genannten Aussagen in 2018 gegenüber 2014 noch angestiegen.⁷⁴

Beide Studien bescheinigen also - im Vergleich zu anderen gruppenbezogenen abwertenden Einstellungen - rassistischen Haltungen in der Gesamtschau einen sehr hohen, wenn nicht sogar den höchsten Verbreitungsgrad. Aufschlussreich sind zudem die festgestellten Korrelationen (in unterschiedlicher Form und Ausprägung) zwischen den verschiedenen Elementen der GMF: „Wer eine Gruppe abwertet, wertet mit statistisch überzufälliger Wahrscheinlichkeit auch andere Gruppen ab.“⁷⁵

Mittlerweile steigt die Zahl von Studien, die **individuell-interaktiven und institutionell-strukturellen Rassismus** in verschiedenen Lebensbereichen belegen, hier sei exemplarisch auf Beispiele des Bildungssystems, des Arbeitsmarktes und des Wohnungsmarktes verwiesen. Studien hierzu gibt es z.B. im Bereich Schule⁷⁶, im Bereich Berufsausbildung⁷⁷, zum Thema Hochschulen⁷⁸, in der Jugendhilfe⁷⁹ und mit Blick auf den Arbeitsmarkt⁸⁰ und das Feld gewerkschaftlicher Interessenvertretungen⁸¹ sowie zum Wohnungsmarkt⁸² sowie intersektionaler Diskriminierung⁸³ – um nur einige Beispiele zu nennen. Zudem lassen sich rassistische

⁷⁴ Decker et al (2018): Flucht ins Autoritäre. S. 83 f., 102 ff.

⁷⁵ Zick et al. (2019): Verlorene Mitte, S. 78

⁷⁶ Krämer Angelika (2008): Lehrerurteile – Schülerbeurteilungen. Ergebnisse einer Lehrerbefragung an Grundschulen. In: Rosen, Lisa/ Farrokhzad, Schahrzad (Hg.): Macht – Kultur – Bildung. Festschrift für Georg Auernheimer. Münster: Waxmann, S. 279-290; Gomolla Mechthild/ Radtke, Frank-Olaf (2009): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, 2009; Gomolla Mechthild/ Schwendowius, Dorothee/ Kollender, Ellen (2016): Qualitätsentwicklung von Schulen in der Einwanderungsgesellschaft: Evaluation der Lehrerfortbildung zur interkulturellen Koordination (2012-2014); Quehl, Thomas (2010): Immer noch die Anderen? Ein rassistuskritischer Blick auf die Normalität schulischer Bildungsbenachteiligung. In: Broden, Anne/ Mecheril, Paul (Hg.): Rassismus bildet. Bildungswissenschaftliche Beiträge zu Normalisierung und Subjektivierung in der Migrationsgesellschaft. Bielefeld: transcript Verlag, S. 183-208.

⁷⁷ SVR (2014): Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven. Berlin; Scherr Albert/Janz, Caroline/Müller, Stefan (2015): Diskriminierung in der beruflichen Bildung. Wie migrantische Jugendliche bei der Lehrstellenvergabe benachteiligt werden. Springer/VS, Wiesbaden.

⁷⁸ Heitzmann Daniela/Houda, Kathrin (Hg.) (2019): Rassismus an Hochschulen. Analyse – Kritik – Intervention. Weinheim/Basel: Beltz/Juventa .

⁷⁹ Melter, Claus (2009): Rassismusunkritische Soziale Arbeit? Zur (De-)Thematisierung von Rassismuserfahrungen Schwarzer Deutscher in der Jugendhilfe(forschung). In: Melter, Claus/Mecheril, Paul (Hg.): Rassismuskritik. Band 1: Rassismustheorie und -forschung, Schwalbach/Taunus: Wochenschau Verlag, S. 277-292.

⁸⁰ z.B. BMBF (Hg.) (2012): Arbeitsmarktintegration hochqualifizierter Migrantinnen. Berufsverläufe in Wissenschaft und Technik. Bonn/Berlin; Koopmans Ruud/Veit, Susanne/Yemane, Ruth (2018): Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung. Berlin WZB.

⁸¹ Vgl. WSI-Mitteilungen Schwerpunktheft 03/2019: Rechtspopulismus in der Arbeitswelt - eine Herausforderung für Gewerkschaften sowie Dörre, Klaus / Sophie Bose / John Lütten / Jakob Köster (2018): Arbeiterbewegung von rechts? Motive und Grenzen einer imaginären Revolte. In: Berliner Journal für Soziologie 28 Jg., Heft 1-2, S. 55–89.

⁸² Thomas/Auspurg, Katrin (2017): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. In: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 387-407

⁸³ Zu intersektionaler Diskriminierung z.B. bzgl. Geschlecht und Migrationshintergrund vgl. exemplarisch BMBF 2012, Farrokhzad, Schahrzad (2015): „Selbst die Türkin hat 'ne Eins in Deutsch, nehmt Euch mal ein Beispiel!“ Bildung und der Kampf um Anerkennung. In: Migration und Soziale Arbeit, Heft 2, 108-116.; dies., (2019): Chancen und Barrieren für geflüchtete Frauen im Kontext von Qualifizierung und Beschäftigung. In: Arslan, Emre/Bozay, Kemal (Hg.): Symbolische Ordnung und Fluchtbewegungen in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS, S. 407-437.

Diskriminierungen und Diskriminierungserfahrungen auch lebensbereichsübergreifend anhand einer steigenden Anzahl von Studien und wissenschaftlichen Analysen belegen.⁸⁴

Der **Anstieg antisemitischer Einstellungen** indes ist ein EU-weit zu beobachtendes Phänomen. Aus einer Umfrage zu Erfahrungen mit und Wahrnehmung von Antisemitismus in Europa der EU-Grundrechteagentur von Dezember 2018 geht hervor: 89% der in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Österreich, Polen, Spanien, Schweden und Ungarn lebenden Juden haben das Gefühl, dass der Antisemitismus in ihren Heimatländern in den vergangenen zehn Jahren zugenommen hat. Knapp die Hälfte sorgt sich darüber, in der Öffentlichkeit auf Grund ihres Jüdischseins beleidigt oder belästigt zu werden. Mehr als ein Drittel befürchtet körperliche Gewalt.⁸⁵

Auch der aktuelle Verfassungsschutzbericht NRW beobachtet seit 2010 einen nahezu kontinuierlichen Anstieg antisemitischer Straftaten. Gegenüber dem Vorjahr ist 2018 die Anzahl der antisemitischen Straftaten von 324 auf 350 Straftaten gestiegen, dabei werden 88,9 % der antisemitischen Straftaten dem Bereich politisch motivierter Kriminalität von "rechts" zugeordnet.⁸⁶ Bei diesen Zahlen muss man indes berücksichtigen, dass sie keine Zuordnung zu der in einschlägigen Studien behandelten Unterscheidung zwischen dem „klassischen“ Rechtsextremismus und verschiedenen Formen eines neuen – „sekundären“ – Antisemitismus erlauben.⁸⁷ Aber auch unabhängig von konzeptionellen Fragen – wie der, ob Antisemitismus ähnlich wie antimuslimischer Rassismus als Ausprägung eines umfassenden Rassismusverständnisses oder aber als eigenständige Kategorie behandelt werden sollte – stellt die Zunahme antisemitischer Einstellungen und Straftaten eine wichtige Veränderung im Problemfeld Rechtsextremismus und Rassismus dar – wengleich dabei zu berücksichtigen ist, dass die Zahl der Straftaten im Bereich der bspw. im Verfassungsschutzbericht als „fremdenfeindlich“ eingestuften Phänomene zahlenmäßig um ein Mehrfaches über den berichteten antisemitischen Straftaten liegt (2018: 1.432 Straftaten, 2017: 1.544 Straftaten im Kontext der Kategorie „Fremdenfeindlichkeit“).

Auf zunehmende Aufmerksamkeit in der Fachliteratur stoßen spezifische Veränderungen von **Kommunikations- und Diskussionsformen**, die in analogen ebenso wie **in digitalen Medien** beobachtbar sind. Verschiedene Studien sprechen, bezogen auf gesellschaftliche Debatten und Praxen, von einer gesamtgesellschaftlichen Diskursverschiebung nach „rechts“,

⁸⁴ Vgl. hierzu exemplarisch: Diskriminierung von Geflüchteten – Pichl 2017; Diskriminierungen von Menschen mit Migrationshintergrund allgemein – El Mafaalani 2017, Antislamische Diskriminierung – Benz 2017 und Diskriminierung von Roma und Sinti – Scherr 2017 sowie Diskriminierungen aufgrund der Hautfarbe – Mbombi 2011. Auch die Studie „Diskriminierungserfahrungen in Deutschland“ der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Beigang et al 2017) ist hier als relevante Studie zu nennen. Das Spektrum der rassistischen Diskriminierungen ist breit gefächert und reicht bspw. von überproportional häufigen Exklusionen von Männern mit Migrationshintergrund aus Diskothekenbesuchen und Mitgliedschaften z.B. in Sportstudios über die Verweigerung von Gymnasialempfehlungen durch Lehrkräfte gegenüber Kindern mit Migrationshintergrund bei gleichen Schulnoten gegenüber Schüler*innen ohne Migrationshintergrund, Personaleinstellungspraktiken bei Unternehmen, die Menschen mit Migrationshintergrund nicht einstellen wollen aufgrund von Ängsten etwa vor zu großen „kulturellen“ Mentalitätsunterschieden bis hin zu rassistisch motivierten Benachteiligungen an Hochschulen (z.B. in Seminaren durch Dozierende oder auch Studierende) oder auch in Behörden – um nur einige Beispiele zu nennen (ergänzend dazu auch dokumentiert z.B. in: basis & woge 2013 und AntiDiskriminierungsbüro Köln 2018).

⁸⁵ Vgl. European Union Agency for Fundamental Rights (2018): Experiences and perceptions of anti-Semitism. Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU.

⁸⁶ Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Verfassungsschutzbericht NRW 2018, S. 37 f.

⁸⁷ Vgl. Zick, Andreas / Küpper, Beate / Berghan, Wilhelm (2019) Verlorene Mitte, S. 102 ff.; Werner Bergmann: Antisemitismus im Rechtsextremismus. In: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.) (2019): Dossier Antisemitismus, S. 42 ff.

infolgedessen vieles, was noch vor Kurzem als „unsagbar“ galt, nun „sagbar“ geworden sei.⁸⁸ Gedeutet werden diese Phänomene als Strategie, rechtsextreme (und rechtspopulistische) Orientierungen, die im Kern gegenüber bestimmten Gruppen (latent oder manifest) menschenfeindlich sind, immer offener zu artikulieren. Dabei werde auf einen Gewöhnungseffekt in der Bevölkerung gesetzt – bis zur nächsten (partiellen) Diskursverschiebung nach „rechts“. Die Strategie der Diskursverschiebungen nach „rechts“ ist – bei allen Unterschieden – eine Gemeinsamkeit zwischen Haltungen und Aktionsformen, wie sie sowohl im rechtspopulistischen als auch im rechtsextremen Spektrum vorzufinden sind.

Eine aktuelle Studie zum Thema „#Hass im Netz. Der schleichende Angriff auf unsere Demokratie“ beispielweise zeigte,⁸⁹ dass viele der repräsentativ Befragten, die bereits Opfer von Hate Speech im Internet geworden sind, bereits a) zunehmend vermeiden, sich an Diskussionen und Aushandlungsprozessen im Internet zu beteiligen aus Angst, wieder Opfer von Hate Speech zu werden und b) viele von ihnen auch vermeiden, Hasskommentare zur Anzeige zu bringen in dem Glauben, dass alles gesagt werden kann, weil alles durch das Grundrecht auf Meinungsfreiheit gedeckt sei. Dieser Umstand befördert wiederum, dass Hasskommentatorinnen und Hasskommentatoren sukzessive ihre diskursive Macht im Internet ausbauen können.

Bezüglich der Entwicklungen im Bereich der rechtsextrem orientierten Einstellungen messen bspw. Decker et al geschlossen manifeste und latente Zustimmungen zu rechtsextremen Einstellungen in der Bevölkerung. Während die geschlossen manifesten rechtsextremen Zustimmungen (im Sinne eines allerdings wie oben beschriebenen kontrovers diskutierten „geschlossenen rechtsextremen Weltbildes“) zumindest zum Teil verhältnismäßig gering sind, sind insbesondere die latenten Zustimmungen zu einzelnen rechtsextremen Items besonders besorgniserregend. Hierzu drei Beispiele von Zustimmungen zu Einzelaussagen: 29,4% der Befragten sind der Ansicht, dass „die Ausländer“ nur nach Deutschland kommen, um den Sozialstaat auszunutzen. 29,2% meinen: „Das oberste Ziel deutscher Politik sollte es sein, Deutschland die Macht und Geltung zu verschaffen, die ihm zusteht.“ 20,7% glauben: Auch heute noch ist der Einfluss der Juden zu groß.“ Und 17,9% der Befragten gehen davon aus: „Ohne Judenvernichtung würde man Hitler heute als großen Staatsmann ansehen.“ Auch gaben 18,6% an: „Im nationalen Interesse ist unter bestimmten Umständen eine Diktatur die bessere Staatsform.“⁹⁰

⁸⁸ Vgl. Müller, Michael / Precht, Jørn (Hg.) (2019): Narrative des Populismus. Erzählmuster und -strukturen populistischer Politik. Wiesbaden Springer; sowie Küpper et al 2017, S. 5ff. und Minkenberg 2017, S. 11ff.

⁸⁹ Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft 2019

⁹⁰ Decker et al 2018, S. 75ff.. Die Studie von Zick et al (2019) kommt zu etwas geringeren Werten, was aber das Ausmaß der Problematik nicht schmälert. Um den Schnittstellen u.a. zwischen Rechtsextremismus und Rechtspopulismus auch im Sinne einer erweiterten Basis von Items gerecht zu werden, verweisen auch die Autor*innen im Buch von Zick et al (2019) darauf, dass Einstellungen aus den Kontexten Rechtsextremismus, „neue rechte Mentalitäten“, wie sie es nennen, und Rechtspopulismus inhaltliche Schnittmengen haben (vgl. auch das Schaubild zu den Schnittmengen bei Küpper et al 2019b, S. 193), die ebenfalls einen potenziell (und auf bestimmte Gruppen bezogenen) menschenverachtenden und mindestens implizit einen Demokratie und Pluralismus gefährdenden Charakter haben können. Neben GMF und rechtsextremistischen Einstellungen messen sie in dieser Studie daher zusätzlich „neue rechte Mentalitäten“ und „Rechtspopulismus“ und tragen damit den festgestellten fließenden Übergängen zwischen diesen Phänomenbereichen Rechnung. Dazu gehören (neben verschiedenen Dimensionen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit z.B. „Anti-Establishment/Elitenkritik; Unterstellung eines Meinungsdictats; Islamverschwörung und Ethnopluralismus.

Die bereits während der Entstehung des Integrierten Handlungskonzepts vielfältigen **Organisations- und Aktionsformen** der extremen Rechten indes haben sich in den letzten Jahren weiter ausdifferenziert – es ist eine insgesamt hohe Dynamik im Feld zu beobachten.⁹¹ Zu den Organisationsformen zählen neben Parteien wie der NPD, „die Rechte“ und „Der III. Weg“ beispielsweise Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene (die zum Teil auch als Tarnlisten der NPD gelten), Bewegungen wie die Identitäre Bewegung in Deutschland e.V.⁹² und die zahlenmäßig erheblich angestiegenen Reichsbürgerinnen und -bürger, die auch in NRW vom Verfassungsschutz beobachtet werden. Darüber hinaus ist die extreme Rechte u.a. in Form von subkulturellen Milieus wie bspw. der „Rechtsrockszene“, freien Kameradschaften und autonomen Nationalisten und in Gestalt von Bürgerwehren organisiert, die sich dem rechtsextremen Spektrum zuordnen lassen. In NRW gehören bspw. „Besorgte Bürger Herne“, die „First Class Crew – Steeler Jungs“ in Essen und die „Bruderschaft Deutschland“ in Düsseldorf dazu. Der Verfassungsschutz NRW bescheinigt diesen – aus „Mischszenen“⁹³ bestehenden - Bürgerwehren Anschlusspotenziale zu Teilen der Bevölkerung bis in die Mitte der Gesellschaft.⁹⁴

Ebenso vielfältig wie die Organisationsformen sind die Aktionsformen der extremen Rechten. Sie umfassen Demonstrationen, das gezielte „Stören“ von politisch unliebsamen Veranstaltungen, Verbreiten von Rechtsrockmusik über gewaltförmige Aktionen wie Übergriffe auf Parteibüros, Jugendzentren und zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für Demokratie und gegen Rechtsextremismus und Rassismus einsetzen (Stichwort: „Anti-Antifa-Strategie“), zahlreiche Anschläge und Angriffe z.B. auf Geflüchtetenunterkünfte, religiöse Einrichtungen, Einzelpersonen und Familien (wie bspw. auch durch Opferberatungsstellen und die Verfassungsschutzberichterstattung dokumentiert), Morde und Morddrohungen und auch das Führen öffentlicher „Todeslisten“ mit unliebsamen politischen Gegnerinnen und Gegnern sowie Aktivitäten im Kontext von Rechtsterrorismus.⁹⁵

Zu weiteren Aktionsformen zählen die vielfältigen **Praktiken im Internet** (Kampagnen, Flashmobs, WhatsApp-Gruppen etc.).⁹⁶ Darüber hinaus sind Aktivitäten aufzuzählen, die als Teil von „Normalisierungsbestrebungen“ gezählt werden können.⁹⁷ Diese erscheinen deswegen als besonders gefährlich bezüglich ihrer potenziellen Breitenwirkung, da sie als politisch „harmlose“ Aktivitäten konfiguriert sind und nicht unbedingt auf den ersten Blick als rechtsextreme Aktivitäten auffallen. Dazu gehören z.B. Kinder- und Familienfeste, Jugendlager und Jugendreisen, Leserbriefe, Unterschriftenkampagnen zu scheinbar politisch „harmlosen“

⁹¹ Zu den Organisationsformen der extremen Rechten vgl. detaillierter Klose und Richwin (2016), zu den Aktionsformen vgl. Klare und Sturm (2016).

⁹² Zu den Dynamiken im Kontext der Identitären Bewegung vgl. auch Hentges, Gudrun (2018): Die Identitären – eine Bewegung von rechts als Wegbereiterin einer anderen Republik? In: Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun/ Lösch, Bettina (Hg.): Auf dem Weg in eine andere Republik? Neoliberalismus, Standortnationalismus und Rechtspopulismus. Weinheim und Basel: Beltz/Juventa, S. 76-97.

⁹³ Hierunter fallen z.B. Hooligans, „Wutbürgern“, Vertreter/innen der rechtsextremen Szene, die z.B. gleichzeitig auch in Parteien wie der Partei „Die Rechte“ aktiv sind.

⁹⁴ Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen 2019, S. 70f.

⁹⁵ Vgl. hierzu auch die ausführliche Dokumentation von entsprechenden Straf- und Gewalttaten etwa durch den Verfassungsschutzbericht des Landes NRW (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen 2019) und durch Betroffenenberatungsstellen (z.B. BackUp und Opferberatung Rheinland 2018).

⁹⁶ Vgl. Glaser, Stefan/Pfeiffer, Thomas/Yavuz, Christiane (2017): #hassimnetz: Frei – sozial – multimedial. Entwicklungslinien rechtsextremer Online-Präsenzen. In: Glaser, Stefan/Pfeiffer, Thomas (Hg.): Erlebniswelt Rechtsextremismus. Modern – subversiv – hasserfüllt. Hintergründe und Methoden für die Praxis der Prävention. Bonn: Sonderausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 104-117.

⁹⁷ Klare/Sturm 2016, S. 190

Themen, zum Teil aber auch versehen mit eindeutig rassistischen Positionierungen (z.B. Pegida). Neben eigenen Angeboten z.B. in der Kinder-, Jugend- und Familienarbeit im Kontext der rechtsextremen Parteien und Gruppierungen (z.B. die Veranstaltung „Jugend im Sturm“ der Partei „Der III. Weg“) versuchen sie zudem, etablierte Strukturen zu unterwandern und dort etwa als Fachkräfte in der Jugendarbeit, Elternbeiratsmitglieder in Kitas und Schulen, freiwillig Engagierte in Feuerwehren und Sportvereinen etc., sukzessive rechtsextreme Orientierungen zu etablieren.⁹⁸ Eine Schlüsselrolle in den Normalisierungsbestrebungen der extremen Rechten u.a. mit dem Ziel, Diskursverschiebungen in Richtung rechtsextremer Orientierungen in der Mitte der Gesellschaft zu befördern, spielen im Übrigen auch rechtsextreme Frauen.⁹⁹ Schließlich sind noch explizit die Aktivitäten der sog. „Neuen Rechten“¹⁰⁰ (auch im Sinne von Theoriebildung, Identitäts- und Traditionsstiftung „nach innen“) zu nennen, z.B. im Umfeld des Instituts für Staatspolitik, im Kontext von Publikationsorganen wie bspw. „Sezession“, „Blaue Narzisse“, „Junge Freiheit“ und der Antaios Buchverlag.

Eine in verschiedenen Aktionskontexten sich immer weiter verbreitende Handlungsstrategie (nicht nur im Kontext Rechtsextremismus) ist im Übrigen das Pochen auf „**Meinungsfreiheit**“. Als rhetorisches Stilmittel fungiert dies zur Durchsetzung der eigenen (oftmals rassistischen und menschenfeindlichen) „Meinungen“ unter Berufung auf das im Grundgesetz verbriefte Recht auf freie Meinungsäußerung. Im Zuge dessen werden mittlerweile auch unter Rückgriff auf die „Meinungsfreiheit“ in Verbindung mit dem „Neutralitätsgebot“ in der politischen Bildung nach dem Beutelsbacher Konsens Lehrkräfte in Schulen und Hochschulen und in der außer(hoch-)schulischen politischen Bildung angegriffen, sofern sie z.B. kritisch über Rechtspopulismus und Rechtsextremismus informieren mit dem Argument, das sei nicht neutral. Dass Bildungseinrichtungen im Kontext politischer Bildung einen normativen Bildungsauftrag haben, der auch beinhaltet, im Sinne des Grundgesetzes, der Menschenrechte und auf dem Boden der demokratischen Verfasstheit unseres Staates zu handeln, wird hierbei ignoriert.¹⁰¹ Besorgniserregend ist, dass diese Strategie bereits bei vielen Lehrkräften bspw. in Schulen und Hochschulen zu Handlungsunsicherheiten geführt hat.

In der Gesamtschau sieht der aktuelle Verfassungsschutzbericht NRW die jüngere Entwicklung des Rechtsextremismus einerseits durch **Radikalisierung** und andererseits durch **Entgrenzung** gekennzeichnet.¹⁰² Die Radikalisierung werde begleitet von einer Reproduktion von Feindbildern und rassistischer Zuspitzung gesellschaftlicher Konflikte, mit denen tendenziell Schwellen gegenüber Gewalthandeln abgebaut werden. Die Entgrenzung suche - beispielsweise mit den rhetorischen Mitteln der Neuen Rechten - Akzeptanz für den Rechtsextremismus in weiten Teilen der Bevölkerung zu finden.

⁹⁸ Vgl. hierzu exemplarisch auch die aktuelle Studie von Gille/Jagusch zum Einfluss der Neuen Rechten auf die Soziale Arbeit in NRW.

⁹⁹ Lehnert/Radvan 2016, S. 59ff.

¹⁰⁰ In diesem Zusammenhang wird die „Neue Rechte“ nicht als Teilmenge des Rechtsextremismus verstanden, sondern in dem Sinne, den Wolfgang Gessenharter dargelegt hat; vgl. Wolfgang Gessenharter: Strategien und Einflussphären der Neuen Rechten. In: Gomolla, Mechtild/ Menk, Marlene/ Kollender, Ellen (Hrsg.) (2017): Rassismus und Rechtsextremismus in Deutschland - Figurationen und Interventionen in Gesellschaft und staatlichen Institutionen. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

¹⁰¹ Cremer 2019

¹⁰² Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen 2019, S. 13

5.4.2 Einschätzungen und Sichtweisen

Bereits die Diskussion von Fragen der Konzeptstruktur (vgl. Kap. 5.2) hatte etliche Anregungen einer Überarbeitung der Zielarchitektur ergeben und nahezu alle Befragten aus den Bereichen Programmsteuerung und –umsetzung haben eine Aktualisierung insbesondere der Handlungsziele des Handlungskonzeptes empfohlen, um angemessener auf aktuelle Veränderungen im Problemfeld von Rechtsextremismus und Rassismus reagieren zu können. Über mögliche thematische Ausrichtungen eines fortgeführten Handlungskonzeptes und dessen Umsetzung ist dann im Rahmen von Gruppengesprächen – überwiegend mit Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft – diskutiert worden. Vergleicht man den Diskussionsverlauf mit den zuvor in Kap. 5.4.1 beschriebenen Entwicklungen im fachlichen Diskurs, dann lässt sich – unabhängig von terminologischen Unterschieden – im Problemverständnis eine hohe Kongruenz zwischen der eher akademischen Perspektive und der Sicht zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure feststellen. Wesentliche Einschätzungen der – etwas pauschalierend gesprochen – Zivilgesellschaft betreffen hauptsächlich folgende Punkte:

Mehrwert des Programms

Als Mehrwert des Handlungskonzeptes wird durchgehend anerkannt, dass es eine Klammer zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren bilde und in diesem Sinne auch eine wichtige Legitimationsfunktion bezogen auf die Programmaktivitäten auch in der Außenwirkung habe. Ebenso wichtig sei die mit dem Handlungskonzept verfolgte politische Botschaft. Das Handlungskonzept sei kein Regierungskonzept, sondern ein Programm des Landes, das die Arbeit unterschiedlicher Träger auf regionaler und lokaler Ebene legitimiere und in der Kommunikation mit staatlichen Stellen unterstütze. Zugleich jedoch wird auch die Auffassung vertreten, dass in der aktuellen Umsetzung das mit dem Handlungskonzept gegebene Potential einer gemeinsamen bzw. abgestimmten Auseinandersetzung mit Phänomenen des Rechtsextremismus und des Rassismus noch nicht ausreichend genutzt werde.

Zielarchitektur und Glossar

Auffällig war, dass in der Diskussion Fragen der Zielarchitektur im engeren Sinne – also Aspekte der Kohärenz und Logik der drei Zielebenen – keinen großen Raum einnahmen. Generell werden vor allem die strategischen Ziele zwar als abstrakt, aber doch als so umfassend angesehen, dass sie mit einem weiten Spektrum von Maßnahmen kompatibel sind. Anerkannt wird die im Glossar der bestehenden Fassung des Handlungskonzeptes eigenständige Aufnahme des Rassismusbegriffs; daran sollte – auch neben dem Bezug auf das GFM-Konzept - festgehalten werden. Zugleich wäre zu überlegen, im Anhang spezifische Einstellungsmuster (Sexismus, Antisemitismus, Homo- und Trans*feindlichkeit) und deren gesellschaftliche und strukturelle Verankerung differenzierter darzustellen. Stärker unterstrichen werden könnte hier auch – neben der Fokussierung auf Zielgruppen - die strukturelle bzw. institutionelle Dimension von Rassismus, die sich überdies nicht auf die Sensibilisierung von Personen beschränken sollte, sondern als rassismuskritische Organisationsentwicklung zu verstehen sei. Dazu würden z.B. auch das entsprechende Einrichten etwa von Beschwerde- und Ombudsstellen etwa an Schulen, Hochschulen, bei der Polizei und anderen Organisationen gehören.

Umsetzung, Begleitung, Austausch

Als wichtiger werden dagegen konkrete Fragen der Umsetzung und Programmbegleitung angesehen – und dies vor allem mit Blick auf eine regelmäßige Kommunikation über eingeleitete Maßnahmen und deren Erfolge. Über Aufbau und Bedienung der dem Zwischenbericht zugrundeliegenden Datenbank bestehen nur geringe Kenntnisse, deshalb müsse die LKS ein klares Mandat zur Organisation des fachlichen Austausches zwischen Zivilgesellschaft, LNW und IMAG erhalten. Der fachliche Austausch sollte zudem auch Einschätzungen über Ergebnisse bzw. Zielerreichung von Maßnahmen berücksichtigen, dabei könnte in stärkerem Maße die externe Expertise der einschlägigen Forschungseinrichtungen im Land genutzt werden.

Eine Reihe von Empfehlungen betraf die Rolle, die das Landesnetzwerk bei einer Fortführung des Handlungskonzeptes einnehmen sollte. Durchgehend wurde gewünscht, dass das LNW in die Lage versetzt werden sollte, an einer zugleich strategischen und kritischen Diskussion der Umsetzung des Handlungskonzeptes teilnehmen zu können. Dafür bedürfte es einer stärkeren Professionalisierung, die sich einerseits in einer strukturierten Moderation und Themenplanung ausdrücken würde und andererseits durch spezifische Formate (Arbeitsgruppen, Fachtage) und gegebenenfalls durch Einbindung von „Schlüsselpersonen“ oder Bildung einer „Fachgruppe“ sowie durch eine wissenschaftliche Begleitung unterstützt werden könnte.

Themen und Zielgruppen

Die übergreifende Prämisse der durchgeführten Gruppengespräche über mögliche Aktualisierungen von Themen und Zielgruppen beruht auf der Wahrnehmung einer zunehmenden Ausbreitung rechtsextremistischer und rassistischer Einstellungen, Haltungen, Organisationsformen und Aktivitäten. Diese Sicht kommt in der sehr pointierten Formulierung eines Beteiligten zum Ausdruck, der – bezogen auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen – den Unterschied zwischen der Phase der Konzeptentwicklung und der der Konzeptumsetzung so beschreibt: „Damals waren wir in einem Aufbruchkampf gegen Rechts, heute sind wir immer mehr in einem Abwehrkampf gegen Rechts“.

Für alle Befragten belegen diese Tendenzen die Notwendigkeit einer Fortführung des Handlungskonzeptes, allerdings nicht als schlichte Fortschreibung der bestehenden Struktur, sondern im Zuge einer Aufwertung des Profils einschließlich der begleitenden Kommunikation und Verständigung über strategische Schwerpunkte und Maßnahmenschnitte. In dieser Perspektive erhält die Auseinandersetzung mit Phänomenen des Rechtsextremismus und des Rassismus zugleich die Bedeutung einer Stärkung demokratischer Prozeduren.

- Angesichts der empirisch zu beobachtenden Veränderungen von Einstellungen, Organisations- und Aktionsformen im rechtsextremistischen und rassistischen Spektrum wird der Auseinandersetzung mit einschlägigen Phänomenen in Institutionen eine höhere Bedeutung zugeschrieben. In diesem Zusammenhang sollte auch die Wirkungsweise von Maßnahmen stärker unter Gesichtspunkten möglicher Primär-, Sekundär- oder Tertiärprävention bedacht werden. Das betrifft in jeweils spezifischer Weise Mitglieder etablierter Institutionen (wie Unternehmen, Kirchen, Gewerkschaften, Schulen oder Kultur- und Medieneinrichtungen) wie die Kommunikations- und Interaktionsformen innerhalb dieser Institutionen. In eine ähnliche Richtung gehen Einschätzungen, die Zielgruppen vermehrt in der „bürgerlichen Mitte“ der Gesellschaft sehen. So seien weitere Informationsveranstaltungen zum Thema rechter Strukturen oder Broschüren über rechte Symbole heute weniger notwendig, da es bereits viele solcher Broschüren gibt (es sei denn, es sind aktuelle Entwicklungen abzubilden und entsprechend neuere Informationen erforderlich), eine höhere Bedeutung hätten vielmehr die Präsenz und die Auseinandersetzung mit Alltagsrassismus.
- Bei der Konzeption von Handlungsansätzen müsse heute stärker reflektiert werden, wer zu den Betroffenen, den Täterinnen/Tätern oder den Zuschauerinnen/ Zuschauern gehöre. Dabei scheint es immer wichtiger zu werden, für in unterschiedlicher Weise Betroffene (etwa Betroffene von öffentlicher Hetze oder Wohnungslose, die von rechtsextremistischen Übergriffen bedroht sind) angemessene „Schutzräume“ zu schaffen. Konkrete Bedarfe werden im Bereich der Beratungsstruktur bei den Themen Antidiskriminierung und Antisemitismus gesehen. Darüber hinaus sind neben Individuen auch immer mehr zivilgesellschaftliche Institutionen, die sich für Demokratie und Menschenrechte und gegen Rassismus und Rechtsextremismus einsetzen, von Angriffen durch Rechtsaußen betroffen (z.B. auch einige der Mobilien Beratungsstellen, aber auch andere zivilgesellschaftliche Organisationen). Auch hierfür liegen bisher nicht in ausreichendem Maße Ideen für Schutzkonzepte vor.

Neben diesen Anregungen, die eher Reichweite, Ausrichtung und methodischen Zuschnitt von Handlungsansätzen betreffen, gab es Hinweise auf Themen, die bisher auf der Ebene der Handlungsziele des Handlungskonzeptes nicht oder nicht ausreichend angesprochen sind. Dazu gehören:

- Eine stärkere Berücksichtigung von Antifeminismus und Auseinandersetzung mit Männlichkeitskonstruktionen, denn der Rechtsextremismus könne nicht unabhängig von der Genderperspektive betrachtet werden.
- Im Sportbereich sollten stärker auch nicht verbandlich organisierte Gruppen (wie beispielsweise Kampfsportgruppen etc.) als spezielle rechts-affine Milieus in den Fokus rücken, ebenso wird eine Berücksichtigung der LAG Fanprojekte im Handlungskonzept für sinnvoll gehalten.
- Ebenso wird eine stärkere intersektionale Betrachtung von Haltungen und Aktionsformen für sinnvoll gehalten; damit sind Diskriminierungseffekte gemeint, die sich vielfach in institutionellen Zusammenhängen durch Überlagerung ökonomischer, kultureller und ethnischer Merkmale auf der Alltagsebene ergeben.
- Darüber hinaus wurden mehr Qualifizierungsmaßnahmen für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren im Umgang mit rechtsorientierten Jugendlichen (auch zunächst auf der „Schwelle“ zum Rechtsextremismus) vorgeschlagen. Speziell auch mit Blick auf Lehrkräfte wurde geäußert, die „Verunsicherten“, müssten „abgeholt“ werden: denn das Neutralitätsgebot des Beutelsbacher Konsenses werde zunehmend von Akteursgruppen von Rechtsaußen instrumentalisiert, um Lehrkräfte insbesondere der politischen Bildung anzugreifen, Lehrkräfte benötigten hier mehr Handlungssicherheit.
- Der Diskurs in der rechten Szene habe sich verschoben und wende sich jetzt noch deutlich stärker gegen Jüdinnen und Juden und Israel. Damit ist auch der Antisemitismus kein Randphänomen mehr und sollte im Handlungskonzept ausdrücklich als eigenes Phänomen behandelt werden und nicht als Unterpunkt von Rassismus.
- Weitere Vorschläge waren die Einrichtung auch von flexiblen, kurzfristig verfügbaren Finanzmitteln, um sich neu entwickelnde Phänomene im Kontext von Rechtsextremismus und Rassismus (und der Schnittstelle zum Rechtspopulismus) durch Forschung sichtbar machen zu können und die Einrichtung einer prozessbegleitenden Evaluation.
- Darüber hinaus wurde kritisiert, dass kleinere NGO's, insbesondere aber Migrantenselbstorganisationen als Akteursgruppen im Landesnetzwerk stark unterrepräsentiert seien.
- Schließlich wird auch ein Thema benannt, das bisher im Handlungskonzept nur einen marginalen Stellenwert hat: die Ausbreitung rechtsextremistischer oder rechtspopulistischer Aktionsformen in betrieblichen Zusammenhängen.

5.4.3 Vorschläge zur Überarbeitung des thematischen Spektrums

Die literaturbasierten Analysen und aktuellen Recherchen bestätigen in hohem Maße, wie gesellschaftlich bedeutsam die Fortführung des Integrierten Handlungskonzeptes gegen Rechtsextremismus und Rassismus für das Land Nordrhein-Westfalen ist. Es war vor einigen Jahren eine wichtige und angesichts der gesellschaftlichen Entwicklungen auch aus fachlicher Sicht richtige und notwendige Entscheidung, ein Handlungskonzept mit diesem thematisch-konzeptionellen Zuschnitt zu konzipieren, zu implementieren und hierbei sowohl Akteursgruppen der Landesebene und Kommunen als auch aus der Zivilgesellschaft zu beteiligen. Auch die hier skizzierten aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen im Kontext Rechtsextremismus und Rassismus bestätigen den weiterhin hohen Handlungsdruck in diesen Bereichen.

Die präsentierten Zahlen und Befunde bspw. zu Einstellungen im Kontext Rassismus, Rechtsextremismus und die Dynamiken bzgl. Organisations- und Aktionsformen des Rechtsextremismus allein verweisen bereits auf die hohe Bedeutung der Fortführung dieses Handlungskonzepts für das Land NRW. Daher bleibt es auch aus aktueller fachlicher Sicht relevant, ein Handlungskonzept mit einem fokussierten thematischen Zuschnitt im Leitziel des Konzepts zu verfolgen. Zudem fördern klar fokussierte Themenzuschnitte die Handlungsfähigkeit im Sinne einer übergreifenden Ausrichtung der Aktivitäten im Rahmen des Integrierten Handlungskonzeptes. Denn „entschlossenes Handeln“, wie es im Leitziel des Integrierten Handlungskonzeptes formuliert ist, gelingt vor allem dann, wenn Konturen deutlich erkennbar sind, „wofür“ oder „wogegen“ man entschlossen handeln möchte. Dies hat darüber hinaus nicht nur eine fachlich und auf Handlungsebene relevante Bedeutung, sondern auch eine politische Aussagekraft.

Unterhalb des Leitziels *„Nordrhein-Westfalen handelt geschlossen für ein respektvolles, gesellschaftliches Miteinander – gegen Rechtsextremismus und Rassismus“*, welches aus fachlicher Sicht in dieser Ausrichtung beibehalten werden sollte, sind auf der strategischen Zielebene und der Handlungszielebene gleichzeitig thematisch-konzeptionelle Spielräume gegeben, die es ermöglichen, auf aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen und Phänomene angemessen zu reagieren. Ganz konkret lassen sich im Sinne einer Einschätzung der thematisch-konzeptionellen Breite als erste Zwischenbilanz folgende Schlussfolgerungen festhalten.

Leitziel

Das Leitziel des Integrierten Handlungskonzeptes sollte vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen zunächst einmal im Grundsatz weiterhin den Fokus auf respektvolles gesellschaftliches Miteinander und entschlossenes Handeln gegen Rechtsextremismus und Rassismus aufrechterhalten.

Ebene der strategischen Ziele

Auch die vier strategischen Ziele des Integrierten Handlungskonzeptes haben aus fachlicher Sicht ebenso weiterhin inhaltlich-konzeptionell einen hohen Stellenwert. Und gleichzeitig weisen sie unter dem „Dach“ des Leitziels bereits jetzt eine gewisse thematisch-konzeptionelle Flexibilität auf, die dazu beitrug, dass bspw. Rassismus im „Verbund“ mit anderen Phänomenen Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit in das Konzept mit aufgenommen wurde und damit der Komplexität und auch der häufig vorhandenen Intersektionalität von Diskriminierungsformen Rechnung getragen wird. Entsprechend thematisch breit sind bspw. die Antidiskriminierungsberatungsstellen konzipiert.

So markiert etwa das **erste strategische Ziel** *„Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure arbeiten kooperativ zusammen“* die auch aus fachlicher Sicht hohe Bedeutsamkeit der Zusammenarbeit staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen. Hier gilt es, auf der Handlungszielebene regelmäßig zu überprüfen, ob die gewählten Formen der Zusammenarbeit tragfähig, nachhaltig und in ausreichendem Maße partizipativ gestaltet sind.

Das **zweite strategische Ziel** *„Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure tragen aktiv zum Abbau struktureller, gesellschaftlicher und sozialer Diskriminierungen bei“* bietet neben Maßnahmen, die ein breites Antidiskriminierungskonzept verfolgen, auch Anknüpfungspunkte für Maßnahmen mit Fokussierung auf einzelne Diskriminierungsphänomene, die aus Gründen der aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen (stärker oder weiterhin mit) in den Fokus genommen werden sollten – ohne dass dieses strategische Ziel umbenannt werden müsste. Dazu können mit Blick auf die obigen Analysen aus fachlicher Sicht derzeit u.a. der antimuslimische Rassismus, Rassismus aufgrund der Hautfarbe, der Antiziganismus, der Antisemitismus, der Antifeminismus und die Homo- und Trans*feindlichkeit (gerade auch mit Blick auf intersektionelle Diskriminierungsformen, z.B. Rassismus und Trans*feindlichkeit) gezählt werden.

Das **dritte strategische Ziel** „*Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure verfügen über Wissen und Handlungs-Knowhow im Themenfeld Rechtsextremismus und Rassismus*“ wiederum eröffnet in der vorliegenden Form die Möglichkeit, im Bereich aller Handlungsziele zusätzlich zum Fokus Rassismus und Rechtsextremismus auch die offenkundigen konzeptionellen Schnittstellen zwischen Rechtsextremismus, Rechtspopulismus und „neuen rechten Mentalitäten“, wie es von Häusler et al. formuliert wird,¹⁰³ zumindest (mehr) mit in den Blick zu nehmen. Dabei geht es allerdings nicht darum, alle genannten Phänomene „in einen Topf“ zu werfen. Vielmehr scheint bedeutsam, den aktuellen Forschungsstand zu den teilweise vorhandenen Schnittmengen bezüglich Themen und Strategien dahingehend zu berücksichtigen, dass ebenso Phänomene wie das Propagieren einer „Meinungsdiktatur“ auch ohne dezidiert rechtsextremistische Bezüge eine demokratieschädigende gesellschaftliche Wirkung haben können.

Das **vierte strategische Ziel** „*Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure handeln präventiv, unterstützend und intervenierend gegen demokratiefeindliche Erscheinungsformen*“ indes hat einen eindeutigen Fokus auf Beratung und Unterstützung mit Blick auf rechtsextremistische Vorfälle, Unterstützung von Personen, die von rechtsextremistischen Angriffen betroffen sind, Maßnahmen für Aussteigerinnen und Aussteiger aus dem Rechtsextremismus und Unterstützung von Bezugspersonen rechtsextrem orientierter Menschen – hier scheint auch aus fachlicher Sicht eine konzeptionelle Erweiterung derzeit nicht zielführend angesichts der im vorliegenden Text aufbereiteten Befunde zu Erscheinungsformen des Rechtsextremismus und Opfern von Angriffen. Zudem ist eine Beratungsinfrastruktur für Ausstiegswillige auch aus fachlicher Sicht eine wichtige Säule des Integrierten Handlungskonzeptes.

Ebene der Handlungsziele

Auf der Ebene der Handlungsziele könnte im Rahmen der Weiterentwicklung des Integrierten Handlungskonzeptes stellenweise a) über Umformulierungen nachgedacht werden, b) über die Einführung neuer bzw. eine Zusammenfassung bestehender Handlungsziele und c) über einen stellenweisen Ausbau der Aktivitäten (und deren Finanzierung). Zudem wäre darüber nachzudenken, welche Organisationsstrukturen und Organisationstypen im Bereich der Akteursgruppen im Integrierten Handlungskonzept zusätzlich zu den bestehenden Akteursgruppen eine wesentliche Bedeutung haben könnten, aber bisher nicht oder kaum mit Maßnahmen hinterlegt sind. Beispiele für mögliche Veränderungen werden im Folgenden kurz beschrieben.

- So könnte etwa die Formulierung des Handlungsziels „*Sensibilisierung für tolerante Werthaltung*“ überdacht werden – beispielsweise in Richtung „*Sensibilisierung für eine menschenrechts- und demokratieorientierte Werthaltung*“. Der Begriff „Toleranz“ ist in der Fachliteratur umstritten, da er eine Machtasymmetrie zwischen Personen, die „Toleranz zeigen“ sollen und Personen, die „sich freuen dürfen, wenn ihnen Toleranz entgegengebracht wird“ reproduziert. Im Kern scheint es hier ja um die Sensibilisierung für diversitätsbewusste, diskriminierungskritische und demokratieorientierte Werthaltungen zu gehen – und zwar nicht nur auf der Ebene der Individuen, sondern auch auf der Ebene von Strukturen, z.B. in Organisationen.
- Ähnliches gilt möglicherweise für die „*Intensivierung des interkulturellen und interreligiösen Austausches*“ – bspw. in Richtung „*Intensivierung von diversitätsorientierten Austauschformaten*“. Entsprechend ist hier zudem eine Öffnung für weitere Austauschformate denkbar, „Austausch“ sollte hier mit Blick auf konstruktiven Umgang mit Diversität ggf. breiter gedacht werden.

¹⁰³ Vgl. Häusler, Alexander/Küpper, Beate (2019): Neue rechte Mentalitäten in der Mitte der Gesellschaft. In: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Bergan, Wilhelm (Hg.): Verlorene Mitte. Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz, S. 147-172.

- Darüber hinaus lassen sich inhaltliche Schnittstellen im Bereich mehrerer Handlungsziele feststellen, in denen es Aktivitäten gibt mit dem Ziel der Qualifizierung (z.B. „Sensibilisierung für eine tolerante Werthaltung“ und „Ausweitung der Qualifizierung von professionellen und ehrenamtlichen Akteuren“). Hier müsste ggf. über eine stringenterere inhaltliche Systematisierung auf Handlungszielebene nachgedacht werden. Einerseits geht es offenkundig um Qualifizierungen von Akteuren in verschiedenen institutionellen Feldern (z.B. Schule, Hochschule, Polizei). Andererseits scheint es aber auch um über Qualifizierung hinausgehende Konzepte wie bspw. Diversity Management bzw. Diversity Policy im Sinne von Organisationsentwicklung (z.B. an Hochschulen) zu gehen.
- Grundsätzlich könnte auch über eine stärkere Bündelung von Handlungszielen nachgedacht werden, um deren Zahl zu verringern. Hierbei sind zur Beratung ggf. zentrale Akteursgruppen des Landesnetzwerks einzubeziehen bzw. inhaltlich als Vorschlag überarbeitete Handlungsziele zur Diskussion zu stellen.

Ergänzungen auf Ebene von Maßnahmen

Mit Blick auf die Maßnahmen ist bei der Literaturanalyse und Recherchearbeit aufgefallen, dass es Handlungsbedarfe gibt, die im Integrierten Handlungskonzept (noch) zu schwach konturiert sind oder nicht vorkommen. Im Sinne eines Ausbaus der Maßnahmen auf Handlungszielebene könnte über Folgendes nachgedacht werden, um nur einige Beispiele zu nennen:

- Ausbau der Maßnahmen im Handlungsziel „Stärkung der Entwicklung von Zivilcourage“. In diesem Handlungsfeld von zentraler Bedeutung sind bisher wenige Maßnahmen angesiedelt. Gleichzeitig lässt sich aber auch eine inhaltlich-thematische Schnittmenge mit anderen Handlungszielen (z.B. „Sensibilisierung für tolerante Werthaltung“) feststellen und es entsteht der Eindruck, die Zuordnung zu Handlungszielen erfolgte teilweise eher nach einer institutionellen Logik (= Zuständigkeiten von Ministerien) als einer inhaltlich stringenten Zielsystemlogik.
- Intensiverer Einbezug der Wirtschaft und Unterstützung des Ausbaus von Maßnahmen, in die Betriebe involviert sind – insgesamt scheint der Bereich Arbeits- und Betriebspolitik durch Maßnahmen bisher nur in einem geringen Umfang aufgegriffen.
- Systematischerer und stärkerer Einbezug von Migrantenselbstorganisationen als Akteure in verschiedenen Handlungszielbereichen.
- Systematischere Erarbeitung von Maßnahmen, die Prozesse diversitätssensibler Organisationsentwicklung initiieren oder unterstützen, z.B. in Schulen, in Hochschulen, in der Sozialen Arbeit und in Behörden; Qualifizierungsmaßnahmen wären ein Element eines größer angelegten Vorhabens im Sinne von Organisationsentwicklung. Wichtig hierbei ist die Integration rassismuskritischer Perspektiven in (bestehende und neu zu entwickelnde) institutionelle Diversity-Konzepte. Hier wären zudem konzeptionelle Anknüpfungspunkte zum bestehenden Konzept „NRW stärkt Vielfalt“ denkbar bzw. Kooperationen zwischen Maßnahmen und Trägern der beiden Konzepte bzw. Landesinitiativen „NRW stärkt Vielfalt“ und „Integriertes Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus“.
- Gezielte Unterstützung von Lehrkräften und Hochschullehrkräften in Schulen und Hochschulen, die Angriffen von „rechts“ ausgesetzt sind im Sinne des Vorwurfs eines „Meinungsdiktats“, des Vorwurfs der „Einschränkung der Meinungsfreiheit“ oder des Vorwurfs, das Neutralitätsgebot zu verletzen; aktuell führt diese diskursive Strategie von rechts bereits zu teilweise großer Handlungsunsicherheit bei Lehrenden mit Blick auf ihren Unterricht und befördert ein Vermeidungsverhalten hinsichtlich einer kritisch-konstruktiven Diskussionskultur in Schulen und Hochschulen.

6 Empfehlungen zur Weiterführung des Handlungskonzeptes

Auf Basis der dargestellten Befunde der Evaluation lassen sich die im Folgenden dargestellten Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Integrierten Handlungskonzeptes ableiten.

Die Empfehlungen 1 und 2 betreffen die Fortführung des Handlungskonzeptes im Grundsatz, dabei sprechen sich die Empfehlungen 3 und 4 für bestimmte Konditionen der Programmsteuerung aus und Empfehlung 5 schlägt eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Programmbegleitung (Monitoring) vor. Empfehlung 6 votiert für eine Aktivierung der Beteiligung der Zivilgesellschaft im Rahmen des Landesnetzwerks gegen Rechtsextremismus (LNW) und Empfehlung 7 enthält einen differenzierten Vorschlag zur Überarbeitung des Zielsystems. Im Anhang 7.2 bzw. 7.3 sind Vorschläge zur Neufassung des Zielsystems und – auf Basis der Gespräche mit Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft – konkrete Anregungen zu einer weiteren Aktualisierung angefügt.

Zentrale Ergebnisse der Evaluierung und dieser erste Entwurf der Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Handlungskonzeptes sind am 24.01.2020 auf einem Workshop mit Vertretungen der IMAG sowie der Zivilgesellschaft zur Diskussion gestellt worden. Im Grundsatz wurden die vorgeschlagenen Empfehlungen akzeptiert, zugleich wurde unterstrichen, dass vor allem die Empfehlungen 3 bis 7 im Prozess einer Weiterentwicklung konkretisiert und gegebenenfalls ergänzt bzw. präzisiert werden müssten.

Über die Annahme der Empfehlungen entscheiden – nach Rücksprache mit Vertretungen der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) und des Landesnetzwerkes (LNW) – das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) als Auftraggeber der Evaluation sowie die entsprechenden politischen Gremien. Die konzeptionelle Vorbereitung der Umsetzung der verfahrensbezogenen Empfehlungen insgesamt wird voraussichtlich den Zeitraum eines Jahres nicht überschreiten; das Evaluationsteam würde bei Bedarf diesen Prozess zur Umsetzung der Weiterentwicklung fachlich begleiten und unterstützen.

6.1 Fortführung des Handlungskonzeptes

Die wesentlichen Befunde der Evaluation bestätigen die hohe fachliche und politische Relevanz des Handlungskonzeptes. Das gilt sowohl für die intensive und unter maßgeblicher Beteiligung zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure durchgeführte Entwicklung (2013-Anfang 2016) als auch für die daran anschließende Umsetzung des Handlungskonzeptes (bis Ende 2019). Von einer Mehrheit der im Rahmen der Evaluation Befragten wurden zwei generelle Leistungen des Handlungskonzeptes ausdrücklich hervorgehoben und anerkannt. Zum einen bildet das Handlungskonzept mit seinem Zielsystem und den begrifflichen Erläuterungen eine politische Rahmung, auf die sich Praktikerinnen und Praktiker berufen können und berufen. Zum anderen hat die Entwicklung des Handlungskonzeptes die Kommunikation und Kooperation von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erkennbar verbessert. Mit diesen beiden Leistungen sind die im Handlungskonzept selbst genannten Zieldimensionen im Wesentlichen erreicht worden. Zudem ist seit der Initiierung des Handlungskonzeptes der Handlungsbedarf deutlich gestiegen: Zahlreiche empirische Studien und ebenso der Verfassungsschutzbericht NRW belegen eine erhebliche Zunahme von Haltungen und Einstellungen in der Gesellschaft, die dem Rechtsextremismus bzw. Rassismus zugerechnet werden können.

Von diesen generellen Evaluationsbefunden und dem gestiegenen Handlungsbedarf ausgehend wird die Fortführung des Handlungskonzeptes ausdrücklich befürwortet.

6.2 Aufwertung von Profil und Struktur des Handlungskonzeptes

Im Zuge der weitgehend qualitativen Erhebungen der Evaluation sind – bezogen auf die Umsetzung des Handlungskonzeptes – eine Reihe von offenen Fragen angesprochen worden, die teils die Struktur (Aspekte der Steuerung, Kommunikation mit der Zivilgesellschaft und Programmbegleitung) und teils das Profil (thematische Breite und Zielsystem) betreffen. Diese offenen Fragen lassen sich in der Hauptsache auf veränderte Rahmenbedingungen im Übergang von der Entwicklung zur Umsetzung des Handlungskonzeptes zurückführen. Neben den bereits angesprochenen Veränderungen im Problemfeld wären hier außerdem Fluktuationen und Vakanzen in der Besetzung der Landeskoordinierungsstelle sowie der Neuzuschnitt einiger Ressorts nach dem Regierungswechsel im Jahr 2017 zu nennen.

In seinem Profil wie in seiner Struktur verfügt das Handlungskonzept jedoch über ein substantielles Potential, das im Rahmen einer Fortschreibung noch zielgerichteter zur Auseinandersetzung mit Phänomenen des Rechtsextremismus und Rassismus genutzt werden sollte. Da vieles dafür spricht, dass es sich bei Phänomenen des Rechtsextremismus und Rassismus um strukturelle Probleme handelt, erhält unter Wirkungsgesichtspunkten die Frage der Verstetigung der Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ein besonderes Gewicht.

Vor diesem Hintergrund wird deshalb empfohlen, die Entscheidung über eine Fortführung des Handlungskonzeptes sowohl mit einer Aufwertung der Struktur als auch mit einer Überarbeitung des Profils zu verbinden. Im Sinne einer durch Verstetigung verbesserten Wirkung sollte zudem geprüft werden, wie weit die Laufzeit des Handlungskonzeptes von einer Bindung an Legislaturperioden entkoppelt werden kann.

6.3 Aufgaben der IMAG

Die laufende Steuerung des Handlungskonzeptes erfolgt durch die beiden zuständigen Akteure, die Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG), die im Rahmen einer Abstimmung unter den beteiligten Ressorts für übergreifende Entscheidungen zuständig ist, und die Landeskoordinierungsstelle (LKS), die als Geschäftsführung die Umsetzung begleitet. Die IMAG hat nach der Entscheidung über ihre Fortsetzung (mit dem Kabinettsbeschluss vom 12. 12.2017) ihre Aufgaben als Steuerungsgremium bekräftigt. Demnach bestehen ihre Leistungen aus folgenden Aufgaben:

- a) Abstimmung, Unterstützung und Begleitung der Prozesse zur Umsetzung des Integrierten Handlungskonzeptes,
- b) Bewertung der Umsetzung der Maßnahmen,
- c) Sicherstellung des Informationsaustauschs zwischen den Ministerien und der Landeszentrale für politische Bildung (Lzpb) bzw. der LKS,
- d) frühzeitige Information über relevante Veränderungen bei der Förderung von Maßnahmen und Aktivitäten,
- e) Rückkopplung der Arbeitsergebnisse in die Ressorts und über diese zu deren zivilgesellschaftlichen Partnern,
- f) Eingabe und Pflege des Umsetzungsstandes der Maßnahmen und weiterer Entwicklungen im Aufgabenfeld in die Datenbank, die für das Monitoring des Umsetzungsprozesses eingerichtet wurde.

Aus Sicht der Evaluation wird mit diesen Leistungen die Rolle der Programmsteuerung angemessen umschrieben. Bei der Fortführung des Handlungskonzeptes sollte die IMAG erneut mit diesen Aufgaben in einem Turnus von 2 Sitzungen pro Jahr sowie ggf. weiteren anlassbezogenen Sitzungen betraut werden. Dabei sollten nach Möglichkeit einzelne Steuerungsleistungen noch ausdrücklicher wahrgenommen werden (s.u. Pkt. 4). In der Zusammensetzung der IMAG wäre weiterhin darauf zu achten, dass alle Häuser, die mit eigenen Aktivitäten in der Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus befasst sind, in das Gremium eingebunden werden.

6.4 Optimierung der Programmsteuerung

In den im Rahmen der Evaluation geführten Gesprächen mit den an der Umsetzung des Handlungskonzeptes beteiligten Akteurinnen und Akteuren sind vor allem die folgenden drei Aspekte benannt worden, die bei der künftigen Programmsteuerung verbessert werden könnten:

- Zuordnung der Maßnahmen der Häuser zum Handlungskonzept: In der bisherigen Umsetzung gab es keine Unterscheidung von Maßnahmen hinsichtlich ihrer jeweiligen Dauer bzw. Maßnahmeintensität. Darüber hinaus beschränkte sich die Zuordnung von Maßnahmen der Ressorts auf den zwischen 2013 bis Ende 2015 vereinbarten Diskussionsstand.
- Verständigung über die strategische Ausrichtung des Handlungskonzeptes: Mit diesem Punkt ist der Bedarf angesprochen, im Steuerungsgremium intensiver aktuelle Entwicklungen in dem Problemfeld aufzugreifen und den gemeinsamen Diskurs sowohl über neue Erscheinungsformen von Rechtsextremismus und Rassismus als auch über etwaige Anpassungen der strategischen Ausrichtung zu verstärken.
- Bewertung verfolgter Ansätze und Maßnahmen – unter anderem hinsichtlich der Erreichung bestimmter Zielgruppen oder der Beteiligung von (eher organisationschwachen) Akteuren. Eine wie immer geartete Rückkopplung von Ergebnissen der Maßnahmen des Handlungskonzeptes ist bisher nur in Ansätzen erfolgt.

Die hier angesprochenen Bedarfe lassen sich ohne eine Verbesserung der Programmbegleitung und des Monitorings nicht realisieren. Weil sie aber die künftige Programmsteuerung betreffen, erfordert ihre Umsetzung einen entsprechenden Konsens in der IMAG. Das gilt vor allem auch deshalb, weil die über ein verbessertes Monitoring bereitzustellenden steuerungsrelevanten Informationen an Steuerungsbedarfe der in der IMAG vertretenen Ressorts anschließen müssen.

Dies vorausgeschickt empfiehlt die Evaluation, bei einer Fortführung des Handlungskonzeptes die Zuordnung von neuen Maßnahmen der Häuser ausdrücklich vorzusehen. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang eine Verständigung über eine Definition von Maßnahmen, die mindestens eine eingeschränkte Vergleichbarkeit (Laufzeit, Intensität) ermöglicht.

Die IMAG sollte in die Lage versetzt werden, sich in einem bestimmten, zu verabredenden Turnus über relevante Veränderungen im Problemfeld zu verständigen, um erforderlichenfalls die Zuordnung laufender Maßnahmen (oder von Handlungsschwerpunkten) überprüfen zu können. Diese strategische Verständigung setzt jedoch die kontinuierliche Berichterstattung seitens eines entsprechend ausgerichteten Programm-Monitorings voraus.

Mit Blick auf eine strategische Verständigung unter den Mitgliedern der IMAG wird angeregt, die Zuordnung von Maßnahmen einerseits zum Zielsystem und andererseits zu den Handlungsfeldern spezifisch zu nutzen. Da die strategischen Ziele des Handlungskonzeptes generelle Interventionsformen abbilden, gibt die Zuordnung zum Zielsystem Auskunft über den (primären) Problembefug der eingeleiteten Maßnahmen. An der Zuordnung der Maßnahmetypen zu den Handlungsfeldern lässt sich demgegenüber eher die Berücksichtigung landesspezifischer Relevanzkriterien ablesen. Das betrifft einerseits die (unterschiedlich ausgeprägte) Beteiligung der Ressorts, andererseits aber auch die Berücksichtigung von Querschnittsthemen. Hier sind in der bisherigen Umsetzung die Handlungsfelder „Gleichstellung und Vielfalt“ sowie „Integration“ eher schwach vertreten. Unter strategischen Gesichtspunkten könnte das ein Hinweis darauf sein, dass bestimmte Akteurstypen – namentlich Migrantenselbstorganisationen – in die Umsetzung des Handlungskonzeptes zu gering eingebunden sind.

6.5 Verbesserung der Programmbegleitung und des Monitorings

Der Landeskoordinierungsstelle kommt als Geschäftsführung bei der Umsetzung des Handlungskonzeptes einerseits die Aufgabe zu, der IMAG in allen relevanten Fragen der laufenden Programmumsetzung zuzuarbeiten und andererseits die entsprechende Kommunikation mit dem Landesnetzwerk und zentralen Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft sicher zu stellen. Wie schon die Empfehlungen 2 bis 4 nahe legen, erscheint bei einer Fortführung des Handlungskonzeptes eine Aufwertung der Programmbegleitung (einschließlich des Monitorings) erforderlich. Für eine Aufwertung in diesem Sinne, die sich im Wesentlichen auf eine Spezifizierung der Aufgaben der LKS bezieht, sprechen in erster Linie drei Gründe:

- Die Zunahme rechtsextremistischer und rassistischer Einstellungen und Organisations- bzw. Aktionsformen bedingt generell einen höheren Informationsbedarf, um die Angemessenheit von Maßnahmen einschätzen zu können.
- Eine Verbesserung der Programmsteuerung setzt ein differenziertes und kontinuierliches Monitoring auf Basis der (noch zu überarbeitenden) Datenbank voraus.
- Eine Aufwertung des (thematischen) Profils des Handlungskonzeptes verlangt einen höheren Kommunikationsaufwand sowohl gegenüber der Zivilgesellschaft als auch hinsichtlich der breiteren Öffentlichkeit.

In diesem Zusammenhang empfiehlt die Evaluation zunächst eine pragmatische Prüfung und Überarbeitung der Struktur der vorhandenen Datenbank. Um die Verwendbarkeit für einschlägige Berichtsleistungen zu erhöhen, sollten einerseits nur steuerungsrelevante Merkmale geführt werden, andererseits wäre es wünschenswert, die Abfrage bei den Häusern eingabetechnisch zu vereinfachen (ggf. käme hier eine web-basierte Lösung der Datenbank in Frage). Wie bisher schon, sollten bei einer Fortführung des Handlungskonzeptes auch neue Maßnahmen den Kategorien des Zielsystems – konkret den Handlungszielen – zugeordnet werden. Zu prüfen wäre dabei, ob eine (verpflichtende) Zuordnung zu jeweils zwei Handlungszielen die Information der beteiligten Häuser über das mit den Maßnahmen verfolgte Zielspektrum des Handlungskonzeptes verbessert.

Zur Unterstützung der Steuerungsleistungen der IMAG – gerade auch mit Blick auf eine Verständigung über strategische Schwerpunkte des Handlungskonzeptes – sollte die LKS kontinuierlich (und in Absprache mit der IMAG) über relevante Fragen der Programmumsetzung Bericht erstatten. Das betreffe nicht nur einzelne Aspekte des jeweiligen Umsetzungsstandes (Verteilung der Maßnahmen entsprechend Zielsystem, Zielgruppen, beteiligten Häusern etc.) sondern auch ausgewählte thematische Fragen (beispielsweise bezogen auf die Besetzung der Handlungsfelder oder aktuelle Handlungsbedarfe, die von Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft gesehen werden). Angeregt wird ein Berichtsturnus, der einmal pro Jahr den Umsetzungsstand darstellt und bei Bedarf außerdem ausgewählte thematische Fragen aufgreift.

Grundsätzlich sollte erwogen werden, bei Fragen einer Überprüfung der Zielerreichung auf Programmebene – die sich aus methodischen Gründen mit Monitoringdaten nur sehr eingeschränkt beantworten lassen – bei Bedarf auf externe Expertise zurückzugreifen (etwa durch begrenzte Aufträge, die die Wirkung einzelner Handlungsansätze oder die Erreichbarkeit spezieller Zielgruppen untersuchen). Davon unberührt sind etwaige Aktivitäten der federführenden und beteiligten Häuser zur Überprüfung der in ihre Zuständigkeit fallenden Maßnahmen.

In kommunikativer Hinsicht sollte die LKS in die Lage versetzt werden, die Schnittstelle zum Landesnetzwerk und zur Zivilgesellschaft in allen Fragen, die die laufende Umsetzung des Handlungskonzeptes betreffen, aktiver wahrzunehmen. Hier würde sich die pragmatische Entwicklung entsprechender Berichtsformate anbieten, die den Austausch zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützen.

Für eine Stärkung seines thematischen Profils sollte das Handlungskonzept erkennbar als eigenständiges Programm einer breiteren Öffentlichkeit kommunikativ vermittelt werden. Beispielfhaft sei in diesem Zusammenhang auf die Berichtsleistungen der IMAG „Salafismusprävention“ und auf das Informationsportal „Gegen gewaltbereiten Salafismus“ verwiesen.

Die hier aufgeführten Empfehlungen zur Verbesserung der Programmbegleitung und des Monitorings sind aufs Ganze gesehen gewiss aufwändig und stellen – vor dem Hintergrund des bestehenden Aufgabenspektrums der LKS – zweifellos zusätzliche Leistungen dar.

6.6 Beteiligung der Zivilgesellschaft

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist eine eigenständige Dimension des Handlungskonzeptes, der auch im Vergleich mit entsprechenden Handlungskonzepten anderer Bundesländer eine Sonderstellung zukommt. Der partizipative Ansatz war schon in der Initiierungsphase als politische Vorgabe enthalten und ist – nach übereinstimmender Einschätzung zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure – in der Entwicklung des Handlungskonzeptes auf „Augenhöhe“ eingehalten worden. Allerdings hat die Kommunikation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen nach der Veröffentlichung des Handlungskonzeptes in der Umsetzungsphase an Intensität verloren. Vieles spricht dafür, dass das Landesnetzwerk in seiner jetzigen Zusammensetzung und Arbeitsweise diese von vielen zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren empfundene Lücke immer weniger schließen kann.

Auch wenn die Umsetzung des Handlungskonzeptes keine Beteiligung in der Intensität erfordert, die den Entwicklungsprozess auszeichnete, empfiehlt die Evaluation eine pragmatische Aktivierung der über das Landesnetzwerk laufenden Kommunikation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren.

Hier bietet es sich einerseits an, angemessene Formate des Austauschs gleichermaßen über laufende Maßnahmen des Handlungskonzeptes wie über aktuelle Entwicklungen im Problemfeld zu entwickeln und in der Folge regelmäßig durchzuführen (vgl. auch Pkt. 5).

Andererseits sollten auch Wege gesucht werden, den Status des LNW als Gremium staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in fachlicher Hinsicht zu stärken. Das beträfe Aufgaben wie: Vorbereitung und Begleitung der Sitzungen des LNW, fallweise Einbindung externer Expertise zu thematischen Aspekten sowie bei Bedarf Durchführung von separaten Fachtagen zur gemeinsamen Verständigung über neuere Entwicklungen im Problemfeld oder erfolgversprechende Handlungsansätze. Sinnvoll erscheint überdies, dass im LNW eine kontinuierliche Rückkopplung des Praxiswissens und der auf Basis ihrer lokalen Verankerung gewonnenen Einschätzungen der Mobilen Beratungsteams erfolgt. Diese Aufgaben könnten von einer aus dem LNW heraus zu bildenden Fachgruppe übernommen werden.

6.7 Konzeptstruktur und Zielsystem

Das Integrierte Handlungskonzept zeichnet sich durch seine ambitionierte Konzeptstruktur aus, die einerseits auf der engen Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren beruht und sich andererseits in einer sehr differenzierten Zielstruktur ausdrückt. In den im Rahmen der Evaluation geführten Gesprächen sind immer wieder zwei Aspekte benannt worden, die bei einer Fortführung des Handlungskonzeptes überdacht werden sollten. Das betrifft zum einen die ggf. zu vereinfachende Komplexität der Zielstruktur und zum anderen – angesichts der Veränderungen im Problemfeld Rechtsextremismus und Rassismus – eine Überprüfung der Aktualität des Zielsystems.

Für eine Überprüfung der thematischen Breite des Zielsystems hat die Evaluation über die Experteninterviews hinaus eine Sichtung ausgewählter Positionen des aktuellen fachlichen Diskurses vorgenommen. Auf dieser Basis wird eine moderate Modifikation des bestehenden Zielsystems vorgeschlagen, die in einem überschaubaren Umfang die Bedarfe der Aktualisierung und der Vereinfachung berücksichtigt. Für einen in dieser Weise behutsamen Eingriff in die bestehende Zielstruktur spricht vor allem der Umstand, dass bei einer Fortführung des Handlungskonzeptes die Kontinuität bewährter Elemente des Programms bewahrt werden sollte.

Bezogen auf die drei Ebenen des bestehenden Zielsystems spricht sich die Evaluation zunächst für die folgenden drei generellen Empfehlungen aus.

Das Leitziel des Integrierten Handlungskonzeptes sollte gerade auch vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen in seiner jetzigen Fassung, die den Fokus auf respektvolles gesellschaftliches Miteinander und entschlossenes Handeln gegen Rechtsextremismus und Rassismus legt, beibehalten werden.

Ebenso haben auch die vier strategischen Ziele des Integrierten Handlungskonzeptes aus fachlicher Sicht weiterhin einen hohen inhaltlich-konzeptionellen Stellenwert und sollten bei einer Fortführung in der vorliegenden Fassung übernommen werden. Sie bieten zudem unter dem „Dach“ des Leitziels bereits jetzt eine gewisse inhaltliche Flexibilität, die auch eine Berücksichtigung neuer Formen von Rechtsextremismus und Rassismus auf Maßnahmenebene erlauben würde. Als Ergänzung des bestehenden Spektrums wird die Aufnahme eines fünften strategischen Ziels vorgeschlagen, dem unterschiedliche Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet werden können, die bisher nur als ein Handlungsziel unter dem strategischen Ziel 2 aufgeführt sind.

Auf der Ebene der Handlungsziele könnte dagegen im Rahmen der Weiterentwicklung stellenweise über a) Umformulierungen und b) Einführung neuer bzw. Zusammenfassung bestehender Handlungsziele nachgedacht werden (s. Anhang 7.2). In diesem Zusammenhang wäre dann ebenfalls abzuwägen, ob die Auseinandersetzung mit neuen Erscheinungsformen des Antisemitismus beispielsweise als eigenes Handlungsziel (unter dem Strategischen Ziel 2) aufgenommen werden sollte.

Im Anschluss an eine Überarbeitung des Zielsystems wäre zu prüfen, welche neuen Problemstellungen – beispielsweise bezogen auf Organisationsstrukturen, Organisationstypen und Akteursgruppen – im Handlungskonzept bisher nicht oder kaum mit Maßnahmen hinterlegt sind. Die Gespräche mit den Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft haben eine Reihe von konkreten Anregungen ergeben, die teils bestimmte Maßnahmentypen und teils neue Adressaten betreffen (s. Anhang 7.3).

Es wird empfohlen, den hier vorgelegten Vorschlag zur weiteren Überarbeitung des Zielsystems in der IMAG und nachfolgend im Landesnetzwerk zur Diskussion zu stellen und darauf zu achten, dass dabei möglichst viele fachliche Perspektiven vertreten sind. Gegebenenfalls eignet sich ein fachlicher Austausch bzgl. Zielformulierungen zwischen IMAG, LKS und Repräsentantinnen und Repräsentanten der Zivilgesellschaft und Forschung aus dem Landesnetzwerk (beispielsweise in Gestalt einer Fachgruppe oder in Form eines ganztägigen Workshops, unter Beteiligung von ca. 8-10 Personen aller Akteursgruppen).

7 Anhang

7.1 Ergänzende Tabellen

Anhang Tabelle 1: Projekte nach Handlungszielen

	Handlungsziele	Häufigkeit	Prozent	Kumulierte Prozente
1	„Ausweitung der Qualifizierung von professionellen und ehrenamtlichen Akteuren“	24	14,5%	14,5%
2	„Stärkung der Antidiskriminierungsarbeit gegen Rassismus, Homo- und Transphobie, Antiziganismus und Antisemitismus“	23	13,9%	28,4%
3	„Ausbau der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren“	21	12,7%	41,1%
4	„Verstärkung der Sensibilisierung für tolerante Werthaltung“	18	10,9%	52,0%
5	„Verbesserung der Aufklärung zu rechtsextremen Erscheinungsformen und Gefahren“	15	9,1%	61,1%
6	„Weiterentwicklung der Wissensgenerierung und -verbreitung zu Rechtsextremismus und Rassismus“	10	6,1%	67,2%
7	„Stärkung von Erinnerungskultur und Geschichtsbewusstsein“	9	5,5%	72,7%
8	„Intensivierung des interkulturellen und interreligiösen Austauschs“	9	5,5%	78,2%
9	„Verbesserung der Kooperation zivilgesellschaftlicher Akteure“	8	4,8%	83,0%
10	„Verstetigung der Unterstützung zur Distanzierung von rechtsextremen Ideologien“	7	4,2%	87,2%
11	„Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit für Vielfalt und gegen Diskriminierung“	4	2,4%	89,6%
12	„Stärkung der Entwicklung von Zivilcourage“	4	2,4%	92,0%
13	„Verbesserung der Reaktionsfähigkeit auf antidemokratische und rechtsextreme lokale Erscheinungsformen“	4	2,4%	94,4%
14	„Verstetigung der Unterstützung und Begleitung von Betroffenen rechtsextremer Übergriffe“	4	2,4%	96,8%
15	„Ausbau der Kooperation zwischen lokaler und Landesebene“	3	1,8%	98,6%
16	„Verstetigung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit“	1	0,6%	99,2%
17	„Verstetigung der Unterstützung von Eltern und Bezugspersonen rechtsextrem orientierter Menschen“	1	0,6%	100,0%
	Gesamt	165	100,0%	

Anhang Tabelle 2: Projekte nach strategischen Zielen und Ressorts

Strategisches Ziel – „Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure...“	Ressorts								Gesamtsumme	
	IM	JM	MKFFI	MKW (inkl LZpB)	MSB	MULNV	MWIDE	StK		
„... arbeiten kooperativ zusammen“	abs.	8	1	6	10	2	0	0	6	33
	% in Ressorts	28,6%	7,1%	18,2%	19,6%	13,3%	0,0%	0,0%	33,3%	20,0%
„... tragen aktiv zum Abbau struktureller, gesellschaftlicher und sozialer Diskriminierung bei“	abs.	3	0	21	24	6	0	2	7	63
	% in Ressorts	10,7%	0,0%	63,6%	47,1%	40,0%	0,0%	40,0%	38,9%	38,2%
„... verfügen über Wissen und Handlungs-Knowhow im Themenfeld Rechtsextremismus und Rassismus“	abs.	12	11	4	12	7	1	3	3	53
	in %	42,9%	78,6%	12,1%	23,5%	46,7%	100,0%	60,0%	16,7%	32,1%
„... handeln präventiv, unterstützend und intervenierend gegen demokratiefeindliche Erscheinungsformen“	abs.	5	2	2	5	0	0	0	2	16
	in %	17,9%	14,3%	6,1%	9,8%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%	9,7%
Gesamtsumme	abs.	28	14	33	51	15	1	5	18	165
	in %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Anhang Tabelle 3: Projekte nach Handlungszielen und Ressorts

„Handlungsziel“		Ressorts							Gesamtsumme	
		IM	JM	MKFFI	MKW (inkl LZpB)	MSB	MULNV	MWIDE		StK
„Verstetigung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit“	abs.	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	in %	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	,6%
„Ausbau der Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren“	abs.	8	1	3	5	2	0	0	2	21
	in %	28,6%	7,1%	9,1%	9,8%	13,3%	0,0%	0,0%	11,1%	12,7%
„Verbesserung der Kooperation zivilgesellschaftlicher Akteure“	abs.	0	0	2	2	0	0	0	4	8
	in %	0,0%	0,0%	6,1%	3,9%	0,0%	0,0%	0,0%	22,2%	4,8%
„Ausbau der Kooperation zwischen lokaler und Landesebene“	abs.	0	0	1	2	0	0	0	0	3
	in %	0,0%	0,0%	3,0%	3,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%
„Verstärkung der Sensibilisierung für tolerante Werthaltung“	abs.	3	0	0	9	2	0	2	2	18
	in %	10,7%	0,0%	0,0%	17,6%	13,3%	0,0%	40,0%	11,1%	10,9%
„Stärkung von Erinnerungskultur und Geschichtsbewusstsein“	abs.	0	0	3	5	1	0	0	0	9
	in %	0,0%	0,0%	9,1%	9,8%	6,7%	0,0%	0,0%	0,0%	5,5%
„Intensivierung des interkulturellen und interreligiösen Austauschs“	abs.	0	0	3	3	2	0	0	1	9
	in %	0,0%	0,0%	9,1%	5,9%	13,3%	0,0%	0,0%	5,6%	5,5%
„Stärkung der Antidiskriminierungsarbeit gegen Rassismus, Homo- und Transphobie, Antiziganismus und Antisemitismus“	abs.	0	0	15	4	1	0	0	3	23
	in %	0,0%	0,0%	45,5%	7,8%	6,7%	0,0%	0,0%	16,7%	13,9%
„Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit für Vielfalt und gegen Diskriminierung“	abs.	0	0	0	3	0	0	0	1	4
	in %	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	2,4%
„Stärkung der Entwicklung von Zivilcourage“	abs.	0	0	0	0	1	0	3	0	4
	in %	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%	0,0%	60,0%	0,0%	2,4%
„Ausweitung der Qualifizierung von professionellen und ehrenamtlichen Akteuren“	abs.	4	8	2	3	5	1	0	1	24
	in %	14,3%	57,1%	6,1%	5,9%	33,3%	100,0%	0,0%	5,6%	14,5%
„Verbesserung der Aufklärung zu rechtsextremen Erscheinungsformen und Gefahren“	abs.	7	3	0	2	1	0	0	2	15
	in %	25,0%	21,4%	0,0%	3,9%	6,7%	0,0%	0,0%	11,1%	9,1%
„Weiterentwicklung der Wissensgenerierung und -verbreitung zu Rechtsextremismus und Rassismus“	abs.	1	0	2	7	0	0	0	0	10
	in %	3,6%	0,0%	6,1%	13,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,1%
„Verbesserung der Reaktionsfähigkeit auf antidemokratische und rechtsextreme lokale Erscheinungsformen“	abs.	0	0	0	3	0	0	0	1	4
	in %	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	2,4%
„Verstetigung der Unterstützung zur Distanzierung von rechtsextremen Ideologien“	abs.	5	0	0	1	0	0	0	1	7
	in %	17,9%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,6%	4,2%
„Verstetigung der Unterstützung und Begleitung von Betroffenen rechtsextremer Übergriffe“	abs.	0	2	1	1	0	0	0	0	4
	in %	0,0%	14,3%	3,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%
„Verstetigung der Unterstützung von Eltern und Bezugspersonen rechtsextrem orientierter Menschen“	abs.	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	in %	0,0%	0,0%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	,6%
Gesamtsumme	abs.	28	14	33	51	15	1	5	18	165
	in %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Anhang Tabelle 4: Projekte nach Ressorts und räumlichen Schwerpunkten

Ressorts (Zeilenprozente)		Räumlicher Schwerpunkt				Gesamtsumme
		Urbane und ländliche Räume	landesweit	Ländliche Räume	Urbane Räume	
Ministerium des Innern	abs.	0	10	0	1	11
	in %	0,0%	90,9%	0,0%	9,1%	100,0%
Ministerium der Justiz	abs.	0	8	0	0	8
	in %	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration	abs.	11	8	0	0	19
	in %	57,9%	42,1%	0,0%	0,0%	100,0%
Ministerium für Kultur und Wissenschaft, einschl. LZpB	abs.	7	13	1	13	34
	in %	20,6%	38,2%	2,9%	38,2%	100,0%
Ministerium für Schule und Bildung	abs.	2	8	0	0	10
	in %	20,0%	80,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz	abs.	0	1	0	0	1
	in %	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie	abs.	1	0	0	0	1
	in %	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Staatskanzlei	abs.	0	1	0	0	1
	in %	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Gesamtsumme	abs.	21	49	1	14	85
	in %	24,7%	57,6%	1,2%	16,5%	100,0%

Anhang Tabelle 5: Kooperationen der Ressorts

Ressorts (Stand vor der Neuressortierung 2017) (Mehrfachnennungen)	Antworten		Prozent der Fälle (Projekte)
	Häufigkeiten	Prozent	
IM Verfassungsschutz	15	23,1%	48,4%
IM Polizei	6	9,2%	19,4%
JM Aus- und Fortbildung	1	1,5%	3,2%
JM Justizvollzug	1	1,5%	3,2%
MKFFI Arbeit und Qualifizierung	2	3,1%	6,5%
MKFFI Emanzipation	3	4,6%	9,7%
MKFFI Integration	8	12,3%	25,8%
MKFFI Jugend	2	3,1%	6,5%
MKFFI Soziales	2	3,1%	6,5%
MKW Forschung	2	3,1%	6,5%
MKW Hochschulen	1	1,5%	3,2%
MKW Landeszentrale	2	3,1%	6,5%
MSB Allgemeinbildende Schulen	7	10,8%	22,6%
MSB Berufliche Bildung	2	3,1%	6,5%
MSB Lehreraus- und -fortbildung	3	4,6%	9,7%
MSB Personal Schulbereich	1	1,5%	3,2%
MULNV Nachhaltige Entwicklung	2	3,1%	6,5%
MWIDE Außenwirtschaft	1	1,5%	3,2%
MWIDE Strukturpolitik	2	3,1%	6,5%
StK Europa	1	1,5%	3,2%
StK Ressortkoordination	1	1,5%	3,2%
Gesamtsumme	65	100,0%	209,7%

Diese Tabelle 5 enthält die Antworten auf die in der Datenbank enthaltene Abfrage „Mit welchen Verwaltungsressorts der Landesregierung arbeiten Sie im Rahmen der Maßnahme zusammen? Mehrfachnennungen möglich.“. Die Zuordnung der Bereiche zu den Ressorts beruhen auf den Angaben in der Datenbank und bilden den Stand vor der Neuressortierung im Jahr 2017 ab. Eine Überprüfung der Korrektheit der Zuordnungen ist hier nicht vorgenommen worden.

7.2 Vorschlag zur Überarbeitung des Zielsystems

Zur Illustration der entsprechenden Empfehlungen in Kapitel 6.7 ist nachfolgend ein Vorschlag für eine Überarbeitung des Zielsystems angefügt, der einerseits durch Zusammenfassungen die Zahl der Handlungsziele von bisher 17 auf 12 reduziert und andererseits durch teilweise Umformulierungen einzelner Ziele dem Gesichtspunkt einer Aktualisierung der strategischen Ausrichtung Rechnung trägt.

In der Übersicht sind zusammengefasste Handlungsziele grau hinterlegt, Umformulierungen bzw. Ergänzungen beibehaltener Handlungsziele sind in roter Schrift dargestellt. Die Überarbeitung ist so abgefasst, dass auch alle bisherigen Maßnahmen des Handlungskonzeptes den vorgeschlagenen Handlungszielen zugeordnet werden können. Eine kurze Erläuterung der Überarbeitung ist am Ende der Übersicht eingefügt.

Strategische Ziele	Handlungsziele - Vorschlag
„Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure...“	
(1) „... arbeiten kooperativ zusammen“	<p>1.1 Ausbau und Verstetigung von ressortübergreifender Zusammenarbeit und Kooperation zwischen lokaler und Landesebene</p> <p>1.2 Stärkung der Kooperation zivilgesellschaftlicher Akteure und Verstetigung der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren</p>
(2) „... tragen aktiv zum Abbau struktureller, gesellschaftlicher und sozialer Diskriminierung bei“	<p>2.1 Sensibilisierung für diskriminierungskritische, menschenrechts- und demokratieorientierte Werthaltungen</p> <p>2.2 Stärkung von Erinnerungskultur und Geschichtsbewusstsein</p> <p>2.3 Stärkung der Antidiskriminierungsarbeit gegen Rassismus, Homo- und Transfeindlichkeit, Antiziganismus, Antisemitismus und Antifeminismus</p>
(3) „... verfügen über Wissen und Handlungs-Know-how im Themenfeld Rechtsextremismus und Rassismus“	<p>3.1 Stärkung der Entwicklung von Zivilcourage</p> <p>3.2 Ausweitung von diskriminierungskritischen und diversitätsorientierten Qualifizierungen von professionellen und ehrenamtlichen Akteuren (mit Blick auf Handlungskompetenzen von Personen und Veränderung von Strukturen)</p> <p>3.3 Verstärkung von Aufklärung und Wissensgenerierung über Erscheinungsformen des Rechtsextremismus und Rassismus</p>
(4) „... handeln präventiv, unterstützend und intervenierend gegen demokratiefeindliche Erscheinungsformen“	<p>4.1 Verbesserung der Reaktionsfähigkeit auf antidemokratische, rechtsextreme und rassistische Erscheinungsformen auf lokaler Ebene</p> <p>4.2 Verstetigung der Unterstützung zur Distanzierung von rechtsextremen Ideologien</p> <p>4.3 Unterstützung, Begleitung und Schaffung von Schutzräumen für Betroffene rechtsextremer und rassistischer Übergriffe (Personen und Institutionen)</p> <p>4.4 Verstetigung der Unterstützung von Eltern und Bezugspersonen rechts-extrem orientierter Menschen</p>
(5) „... verstärken die Öffentlichkeitsarbeit für Vielfalt und gegen Diskriminierung, Rassismus und Rechtsextremismus“	<p>5.1 Verbesserung des Informationsstandes spezieller Zielgruppen und der Öffentlichkeit über aktuelle Erscheinungsformen des Rechtsextremismus und Rassismus</p>

Erläuterung der Überarbeitung:

- **Strategisches Ziel 1:** Die vier früheren Handlungsziele 1.1 bis 1.4 wurden zu zwei neuen Handlungszielen (1.1 und 1.2) zusammengefügt.
- **Strategisches Ziel 2:** Das Ziel 2.1 stellt mit den neuen Begriffen deutlicher die aktuellen fachlichen Diskurse dar. Der Begriff „Toleranz“ aus dem alten Ziel wurde gestrichen. Zudem sind Dialogformate (=altes Ziel: „interkultureller und inter-religiöser Dialog“ mit enthalten). Diesbezügliche Maßnahmen richten sich an verschiedene Zielgruppen. Im Ziel 2.3 wurden Begrifflichkeiten aktualisiert. „Rassismus“ enthält weiterhin verschiedene Formen von Rassismus, u.a. auch antimuslimischen Rassismus und Rassismus gegen schwarze Menschen.
- **Strategisches Ziel 3:** Das Ziel 3.2 ersetzt das alte Ziel 3.2 und die Qualifizierungsziele wurden inhaltlich spezifiziert. Die Qualifizierungen richten sich v.a. an Multiplikatorinnen und Multiplikatoren und es geht um die Erweiterung von Handlungskompetenzen und um Knowhow zur Weiterentwicklung von Strukturen. Die alten Ziele 3.3 und 3.4 wurden zu einem Ziel (3.3) zusammengelegt. Hier geht es im Schwerpunkt weniger um Handlungskompetenzen (wie in Ziel 3.2) als vielmehr um die Weitergabe spezifischer Informationen.
- **Strategisches Ziel 4:** Das Ziel 4.3 wurde (über die individuelle Dimension hinaus) um die Perspektive von Institutionen, die zunehmend von rechten Angriffen betroffen sind, ergänzt.

7.3 Anregungen zur Aktualisierung auf Maßnahmenebene

Die Ergebnisse des Evaluationsberichts auf Basis der Literaturanalyse, Dokumentenanalyse und der Befragungen legen sowohl eine Verstärkung bestehender Maßnahmen als auch einen Ausbau von Maßnahmen des Integrierten Handlungskonzeptes nahe, die zur Diskussion gestellt werden sollen. Zu den Vorschlägen einer Aktualisierung wurden einerseits den Handlungszielen inhaltlich zuzuordnende Vorschläge für den Ausbau von Maßnahmen gemacht, andererseits auch Vorschläge, die als handlungszielübergreifend zu verstehen sind.

a) Anregungen für weitere Aktivitäten (den Handlungszielen inhaltlich zugeordnet)

- Ausbau der Maßnahmen im Handlungsziel 3.1. „Stärkung der Entwicklung von Zivilcourage“. In diesem Handlungsfeld sind bisher wenige Maßnahmen angesiedelt, obwohl dies ein zentrales Thema ist – in diesem Kontext wäre außerdem der Einbezug eines breiten Spektrums von etablierten Organisationen sinnvoll, die im Bereich Zivilcourage (mehr) Maßnahmen auflegen könnten (z.B.: Unternehmen, religiöse Institutionen, Gewerkschaften, Schulen, Hochschulen, Kultur- und Medieneinrichtungen); zudem würde so die „bürgerliche Mitte“ der Gesellschaft noch besser erreicht.
- Ausbau der Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen im Handlungsziel 2.1. „Sensibilisierung für diskriminierungskritische, menschenrechts- und demokratieorientierte Werthaltungen“ und im Handlungsziel 3.2. „Ausweitung von diskriminierungskritischen und diversitätsorientierten Qualifizierungen von professionellen und ehrenamtlichen Akteuren (mit Blick auf Handlungskompetenzen von Personen und Veränderung von Strukturen)“, z.B.: systematischere Erarbeitung von Maßnahmen, die etwa Prozesse diversitätssensibler und diskriminierungskritischer Organisationsentwicklung initiieren oder unterstützen (und damit bspw. über interkulturelle Trainings von Einzelpersonen hinausgehen), z.B. in Schulen, in Hochschulen, in der Sozialen Arbeit und in Behörden; Qualifizierungsmaßnahmen wären ein Element eines größer angelegten Vorhabens im Sinne von Organisationsentwicklung. Wichtig hierbei ist die Integration rassistuskritischer Perspektiven in (bestehende und neu zu entwickelnde) institutionelle Diversity-Konzepte.
- Zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren im Umgang mit rechtsorientierten Jugendlichen (auch zunächst auf der „Schwelle“ zum Rechtsextremismus und Rassismus) im Handlungsziel 3.2.
- Stärkere intersektionale Betrachtung von Haltungen und Aktionsformen, damit sind Diskriminierungseffekte gemeint, die sich vielfach in institutionellen Zusammenhängen durch Überlagerung ökonomischer, kultureller und ethnischer Merkmale auf der Alltagsebene ergeben (potenziell alle Handlungsziele im strategischen Ziel 2, je nach Schwerpunktsetzung von Aktivitäten).
- Neu zu entwickelnde Maßnahmen, die Handlungsstrategien im Sinne einer gezielten Unterstützung von Lehrkräften und Hochschullehrkräften in Schulen und Hochschulen entwickeln, die Angriffen von rechtsaußen ausgesetzt sind; im Raum stehe hier oft der Vorwurf eines „Meinungsdiktats“ bzw. die „Einschränkung der Meinungsfreiheit“ und/oder der Vorwurf der Verletzung des „Neutralitätsgebots“, wenn sie sich z.B. im Unterricht, in Seminaren und anderen Bildungsformaten kritisch mit Rechtsextremismus, Rechtspopulismus und Rassismus beschäftigen (Handlungsziel 4.3.).
- Intensiverer Einbezug der Wirtschaft und Unterstützung des Ausbaus von Maßnahmen, in die Betriebe involviert sind – insgesamt scheint der Bereich Arbeits- und Betriebspolitik ausbaufähig – auch mit Blick auf die in den Befragungen erwähnten jüngeren Entwicklungen im Bereich der Ausbreitung von rechtsextremen und rechtspopulistischen Aktionsformen in betrieblichen Zusammenhängen (je nach Schwerpunktsetzung von Aktivitäten z.B. den Handlungszielen 1.2., 2.3. und 3.3.).

- Regelmäßige Aktualisierung der informationsorientierten Veranstaltungen zu Rechtsextremismus und Rassismus angesichts der beschriebenen hohen Dynamiken im empirischen Feld – unter Berücksichtigung der inhaltlichen Schnittstellen zwischen Rechtsextremismus/Neue Rechte/Rechtspopulismus (Handlungsziel 3.3.).
 - Berücksichtigung weiterer Zielgruppen in der Arbeit zum Thema Betroffenenenschutz mit Blick auf Übergriffe von rechtsaußen (z.B. Wohnungslose) (Handlungsziel 4.3.).
 - Ausbau der Maßnahmen im Bereich Antisemitismus, grundsätzlich stärkere strukturelle Berücksichtigung dieses Themas (alle Handlungsziele im strategischen Ziel 2).
 - Das Phänomen Hate Speech in Informationsveranstaltungen und Fortbildungen systematisch einbinden, über Strategien informieren, wie man sich wehren kann, und Schutzräume gewährleisten (je nach inhaltlichem Schwerpunkt der Maßnahme Handlungsziele 2.1., 3.1., 3.2. und 4.3.).
 - Neben Individuen sind auch immer mehr zivilgesellschaftliche Institutionen, die sich für Demokratie und Menschenrechte und gegen Rassismus und Rechtsextremismus einsetzen, von Angriffen durch rechtsaußen betroffen; auch hierfür liegen bisher nicht in ausreichendem Maße Ideen für Schutzkonzepte und Handlungsstrategien vor; daher wurde vorgeschlagen, das Handlungsziel zu Betroffenen rechtsextremer (und rassistischer) Übergriffe dahingehend zu erweitern (Handlungsziel 4.3.).
 - Eine stärkere Berücksichtigung von Antifeminismus und Auseinandersetzung mit Männlichkeitskonstruktionen (Handlungsziel 2.3.).
- b) *Anregungen für strukturelle Veränderungen (handlungszielübergreifend mit Blick auf die Steuerung):*
- auch nicht verbandlich organisierte Gruppen (wie beispielsweise Kampfsportgruppen etc.) als spezielle rechts-affine Milieus in den Blick nehmen;
 - Berücksichtigung der LAG Fanprojekte;
 - systematischerer und stärkerer Einbezug von Migrantenorganisationen und auch anderer (kleinerer) NGOs als Akteure in verschiedenen Handlungszielbereichen, sie sind im Landesnetzwerk unterrepräsentiert; sowie stärkere Einbindung von MSOs und NGOs und verschiedener Betroffenenengruppen (z.B. von Rassismus Betroffene und andere) in die Weiterentwicklung des Handlungskonzeptes (u.a. Zielsystem; Maßnahmezuschnitte, Entwicklung von Ideen für Fachtage etc.);
 - Einrichtung auch von flexiblen, kurzfristig verfügbaren Finanzmitteln, um sich neu entwickelnde Phänomene im Kontext Rechtsextremismus und Rassismus (und der Schnittstelle zum Rechtspopulismus) durch Forschung oder auch im Rahmen von Fachfortbildungen sichtbar machen zu können.

7.4 Übersicht der Expertengespräche

Im Rahmen der Evaluation wurden insgesamt 23 Einzelinterviews, drei Gruppengespräche mit zwei bis vier Personen und zwei Fokusgruppen mit sechs bzw. acht Teilnehmenden geführt. Dabei wurden folgende Institutionen bzw. Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen berücksichtigt (die Zahl in Klammern gibt die Anzahl der Befragten wieder):

Ministerien

- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (1)
- Ministerium des Inneren (1)
- Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (4)
- Ministerium für Kultur und Wissenschaft (inkl. Landeszentrale für politische Bildung NRW/ Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus sowie Referat 516 „Präventionsarbeit gegen politischen und religiösen Extremismus“) (6)
- Ministerium für Schule und Bildung (1)

Beratungsstellen

- Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus (6)
- Opferberatungsstellen (2)
- Ausstiegsberatung (1)
- Servicestelle AGG (1)

Sonstige Einrichtungen

- Kommunale Vertreterinnen u. Vertreter (3)
- Wissenschaft (2)
- Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Organisationen (7)

7.5 Dokumente und Quellen

- Bundesministerium des Innern/ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2017): Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus. Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen. Berlin
- Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) zur Entwicklung eines integrierten Handlungskonzeptes gegen Rechtsextremismus und Rassismus. Sitzungsprotokolle 18.11.2013 – 09.05.2017; 06.02.2018 – 28.03.2019.
- Landeszentrale für politische Bildung NRW im Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes NRW: Integriertes Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus des Landes Nordrhein-Westfalen. Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung. Düsseldorf 2019
- Landtag Nordrhein-Westfalen: Vorlage 16/2600. Sitzung des Innenausschusses am 22. Januar 2015 Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität~Rechts. Schriftlicher Sachstandsbericht der Landesregierung. 14.01.2015
- Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll APr 16/1162 vom 18.02.2016
- Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll 16/114 vom 08.06.2016
- Landtag Nordrhein-Westfalen: Schlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses III zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 4. November 2014, Drucksache 16/7148. Drucksache 16/14400 vom 27.03.2017
- Landtag Nordrhein-Westfalen: Vorlage 17/2516: Bericht des Ministers für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration "Maßnahmen gegen die zunehmende Anzahl von flüchtlingsfeindlichen Angriffen". Sitzung des Integrationsausschusses am 2. Oktober 2019
- Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Impulse für ein Integriertes Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus. Ergebnisse der fünf Regionalkonferenzen. Düsseldorf August 2014
- Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Eckpunkte eines integrierten Handlungskonzepts gegen Rechtsextremismus und Rassismus der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 3. Februar 2015
- Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Integriertes Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus und Rassismus. Düsseldorf 2016
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen/Ministerium für Arbeit Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Ganzheitliches Handlungskonzept zur Bekämpfung des gewaltbereiten verfassungsfeindlichen Salafismus. 1. Zwischenbericht der IMAG „Salafismusprävention“. Düsseldorf Stand: 20.03.2017
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2018. Quelle: https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS_Bericht_2018.pdf (Abruf: 23.11.2019)
- NRWSPD – Bündnis 90/Die Grünen NRW: Koalitionsvertrag 2012-2017. Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten.

7.6 Literatur

- ADB Köln AntiDiskriminierungsBüro (ADB) Köln bei Öffentlichkeit gegen Gewalt e.V. (2018): Jahresbericht 2017/2018. Köln. Quelle: http://www.oegg.de/index.php?de_ab-2008 (Abruf: 29.11.19).
- Attia, Iman (2018): Was ist neu und was rechts am antimuslimischen Rassismus extrem rechter Argumentationen? In: Gomolla, Mechthild/Kollender, Ellen (Hg.): Rassismus und Rechtsextremismus in Deutschland. Figurationen und Interventionen in Gesellschaft und staatlichen Institutionen. Weinheim und Basel: Beltz/Juventa, S. 93-109.
- Balibar, Etienne (1992): Gibt es einen „Neo-Rassismus“? In: Balibar, Etienne/Wallerstein, Immanuel (Hg.): Rasse – Klasse – Nation. Ambivalente Identitäten. 2. Aufl., Hamburg/Berlin: Argument Verlag, S. 23-38.
- basis & woge (2013): „Nach elf Jahren in Hamburg habe ich das erste Mal das Gefühl, fremd zu sein.“ Diskriminierungsreport Hamburg. Quelle: <https://www.yumpu.com/de/document/fullscreen/21675622/diskriminierungsreport-hamburg-2013> (Abruf: 29.11.2019).
- Beigang, Steffen/ Fetz, Karolina/ Kalkum, Dorina/ Otto, Magdalena (2017): Diskriminierungserfahrungen in Deutschland. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung. Hg. von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Baden-Baden: Nomos. Quelle: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Diskriminierungserfahrungen_in_Deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Abruf: 29.11.19).
- Benz, Wolfgang (2017): Antiislamische Diskriminierung. In: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 511-528.
- Bormann, Stefan (2012): Rechtsextremismus – Facetten eines Begriffs. In: Ost-West. Europäische Perspektiven. Heft 3, S. 162-238.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hg.) (2012): Arbeitsmarktintegration hochqualifizierter Migrantinnen. Berufsverläufe in Wissenschaft und Technik. Bonn/Berlin: BMBF. Quelle: http://www.interkultureller-rat.de/wp-content/uploads/arbeitsmarktintegration_hochqualifizierter_migrantinnen.pdf (Abruf: 29.11.19).
- Butterwegge, Christoph (2018): Die soziale Spaltung und der Erfolg des Rechtspopulismus. In: Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun/ Löscher, Bettina (Hg.): Auf dem Weg in eine andere Republik? Neoliberalismus, Standortnationalismus und Rechtspopulismus. Weinheim und Basel: Beltz/Juventa, S. 40-63.
- Butterwegge, Christoph/ Cremer, Janine/ Häusler, Alexander/ Hentges, Gudrun/Pfeiffer, Thomas/ Reißlandt, Carolin/ Salzborn, Samuel (2002): Themen der Rechten – Themen der Mitte. Zuwanderung, demographischer Wandel und Nationalbewusstsein. Opladen: Leske + Budrich.
- Cremer, Hendrik (2019): Das Neutralitätsgebot in der Bildung. Neutral gegenüber rassistischen und rechtsextremen Positionen von Parteien? Hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Decker, Oliver/ Brähler, Elmar (2006): Vom Rand zur Mitte. Rechtsextreme Einstellung und ihre Einflussfaktoren in Deutschland. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Decker, Oliver/ Kiess, Johannes/ Brähler, Elmar (2014): Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014. Leipzig Kompetenzzentrum für Rechtsextremismus- und Demokratieforschung Universität Leipzig.
- Decker, Oliver/ Brähler, Elmar (Hg.) (2018): Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft. Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018. Gießen: Psychosozial Verlag.
- Dörre, Klaus/ Sophie Bose/ John Lütten/ Jakob Köster (2018): Arbeiterbewegung von rechts? Motive und Grenzen einer imaginären Revolte. In: Berliner Journal für Soziologie 28 Jg., Heft 1-2, S. 55-89.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2018): Experiences and perceptions of anti-Semitism. Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU.

- (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey_en.pdf; Abruf: 12.11.2019).
- El-Mafaalani, Aladin (2017): Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund. In: Scherr, Albert/ El-Mafaalani, Aladin (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 465-478.
- Farrokhzad, Schahrzad (2019): Chancen und Barrieren für geflüchtete Frauen im Kontext von Qualifizierung und Beschäftigung. In: Arslan, Emre/ Bozay, Kemal (Hg.): Symbolische Ordnung und Fluchtbewegungen in der Einwanderungsgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS, S. 407-437.
- Farrokhzad, Schahrzad (2015): „Selbst die Türkin hat 'ne Eins in Deutsch, nehmt Euch mal ein Beispiel!“ Bildung und der Kampf um Anerkennung. In: Migration und Soziale Arbeit, Heft 2, 108-116.
- Wolfgang Gessenharter: Strategien und Einflussphären der Neuen Rechten. In: Gomolla, Mechthild/ Menk, Marlene/ Kollender, Ellen (Hrsg.) (2017): Rassismus und Rechtsextremismus in Deutschland - Figurationen und Interventionen in Gesellschaft und staatlichen Institutionen. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Gille, Christoph/Jagusch, Birgit (2019): Die Neue Rechte in der Sozialen Arbeit in NRW. Exemplarische Analysen. Düsseldorf. Quelle: <https://www.fgw-nrw.de/forschungsergebnisse/forschungsergebnisse/projektetails/news/die-neue-rechte-in-der-sozialen-arbeit-in-nrw.html> (Abruf: 04.12.19).
- Glaser, Stefan/Pfeiffer, Thomas/Yavuz, Christiane (2017): #hassimnetz: Frei – sozial – multimedial. Entwicklungslinien rechtsextremer Online-Präsenzen. In: Glaser, Stefan/Pfeiffer, Thomas (Hg.): Erlebnisswelt Rechtsextremismus. Modern – subversiv – hasserfüllt. Hintergründe und Methoden für die Praxis der Prävention. Bonn: Sonderausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 104-117.
- Gomolla, Mechthild/ Schwendowius, Dorothee/ Kollender, Ellen (2016): Qualitätsentwicklung von Schulen in der Einwanderungsgesellschaft: Evaluation der Lehrerfortbildung zur interkulturellen Koordination (2012-2014). http://edoc.sub.uni-hamburg.de/hstu/volltexte/2016/3139/pdf/Evaluation_Qualitaetsentwicklung_von_Schulen_in_der_Einwanderungsgesellschaft.pdf (Abruf: 23.10.19).
- Gomolla, Mechthild/ Radtke, Frank-Olaf (2009): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Häusler, Alexander/ Küpper, Beate (2019): Neue rechte Mentalitäten in der Mitte der Gesellschaft. In: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Bergan, Wilhelm (Hg.): Verlorene Mitte. Feindselige Zustände. Rechts-extreme Einstellungen in Deutschland 2018/19. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz, S. 147-172.
- Heitmeyer, Wilhelm (2018): Autoritäre Versuchungen. Signaturen der Bedrohung 1. Frankfurt a. Main Suhrkamp.
- Heitzmann, Daniela/ Houda, Kathrin (Hg.) (2019): Rassismus an Hochschulen. Analyse – Kritik – Intervention. Weinheim/Basel: Beltz/Juventa.
- Hentges, Gudrun (2018): Die Identitären – eine Bewegung von rechts als Wegbereiterin einer anderen Republik? In: Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun/ Lösch, Bettina (Hg.): Auf dem Weg in eine andere Republik? Neoliberalismus, Standortnationalismus und Rechtspopulismus. Weinheim und Basel: Beltz/Juventa, S. 76-97.
- Hinz, Thomas/ Auspurg, Katrin (2017): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. In: Scherr, Albert/ El-Mafaalani, Aladin (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 387-407.
- Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (2019): #Hass im Netz: Der schleichende Angriff auf unsere Demokratie. Quelle: https://www.idz-jena.de/fileadmin/user_upload/_Hass_im_Netz_-_Der_schleichende_Angriff.pdf (Abruf: 23.11.19).
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (2019): Evaluationsbericht der Fachlichen Begleitung des kommunalen Förderprogramms „NRWelt offen“. Frankfurt am Main
- Jaschke, Hans-Gerd (2001): Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit: Begriff, Positionen, Praxisfelder. Op-laden: Leske + Budrich.

- Keßler, Patrick (2018): Die „Neue Rechte“ in der Grauzone zwischen Rechtsextremismus und Konservatismus? Protagonisten, Programmatik und Positionierungsbewegungen. Berlin: LIT Verlag.
- Klare, Heiko/ Sturm, Michael (2016): Aktionsformen und Handlungsangebote der extremen Rechten. In: Virchow, Fabian/ Langebach, Martin/ Häusler, Alexander (Hg.): Handbuch Rechtsextremismus. Wiesbaden: Springer VS, S. 181-204.
- Klose, Bianca/ Richwin, Sven (2016): Organisationsformen des Rechtsextremismus. In: Virchow, Fabian/Langebach, Martin/Häusler, Alexander (Hg.): Handbuch Rechtsextremismus. Wiesbaden: Springer VS, S. 205-224.
- Koopmans, Ruud/Veit, Susanne/Yemane, Ruth (2018): Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung. Quelle: <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/vi18-104.pdf> (Abruf: 29.11.19).
- Krämer, Angelika (2008): Lehrerurteile – Schülerbeurteilungen. Ergebnisse einer Lehrerbefragung an Grundschulen. In: Rosen, Lisa/ Farrokhzad, Schahrzad (Hg.): Macht – Kultur – Bildung. Festschrift für Georg Auernheimer. Münster: Waxmann, S. 279-290.
- Küpper, Beate/ Berghan, Wilhelm/Rees, Jonas H. (2019): Aufputschen von Rechts: Rechtspopulismus und seine Normalisierung in der Mitte. In: Zick, Andreas/Küpper, Beate/Bergan, Wilhelm (Hg.): Verlorene Mitte. Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz, S. 173-202.
- Küpper, Beate/ Reinfrank, Timo/ Becker, Reiner (2017): Editorial. In: Zeitschrift „demokratie gegen Menschenfeindlichkeit, Schwerpunktheft „Diskursverschiebung“. Heft 2/2017, S. 5-10.
- Lehnert, Esther/Radvan, Heike (2016): Rechtsextreme Frauen – Analysen und Handlungsempfehlungen für Soziale Arbeit und Pädagogik. Opladen/Berlin/Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Lewandowsky, Marcel/ Giebler, Heiko/ Wagner, Aiko (2016): Rechtspopulismus in Deutschland. Eine empirische Einordnung der Parteien zur Bundestagswahl 2013 unter besonderer Berücksichtigung der AfD. In: PVS, 57. Jg., 2/2016, S. 247-275.
- Mbombi, Annette (2011): Schwarze Deutsche und ihre sozialen Identitäten. Göttingen: Cuvillier Verlag.
- Mecheril, Paul/Melter, Claus (2009): Rassismustheorie und –forschung in Deutschland. Kontur eines wissenschaftlichen Feldes. In: Melter, Claus/Mecheril, Paul (Hg.): Rassismuskritik. Band 1: Rassismustheorie und –forschung, Schwalbach/Taunus: Wochenschau Verlag, S. 13-24.
- Melter, Claus (2009): Rassismusunkritische Soziale Arbeit? Zur (De-)Thematisierung von Rassismuserfahrungen Schwarzer Deutscher in der Jugendhilfe(forschung). In: Melter, Claus/Mecheril, Paul (Hg.): Rassismuskritik. Band 1: Rassismustheorie und –forschung, Schwalbach/Taunus: Wochenschau Verlag, S. 277-292.
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2018. Quelle: https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS_Bericht_2018.pdf (Abruf: 23.11.2019).
- Minkenberg, Michael (2017): Die radikale Rechte in westlichen Demokratien. Zwischen Paria und Poliy-Maker. In: Zeitschrift „demokratie gegen Menschenfeindlichkeit, Schwerpunktheft „Diskursverschiebung“. Heft 2/2017, S. 11-28.
- Müller, Michael/ Precht, Jørn (Hg.) (2019): Narrative des Populismus. Erzählmuster und -strukturen populistischer Politik. Wiesbaden Springer.
- Pfahl-Traughber, Armin (2014): Das Zehn-Stufen-Modell der „Extremismusintensität“. Kategorien zur Analyse und Einordnung politischer Bestrebungen. In: Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung, Band 8, S. 7-36.

- Pfahl-Traughber, Armin (2019): Was die „Neue Rechte ist“ – und was nicht. Quelle: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/284268/was-die-neue-rechte-ist-und-was-nicht> (Abruf: 23.11.19)
- Pichl, Maximilian (2017): Diskriminierung von Geflüchteten und Geduldeten. In: Scherr, Albert/ El-Mafaalani, Aladin (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 449-464.
- Priester, Karin (2016): Rechtspopulismus – ein umstrittenes theoretisches Konzept. In: Virchow, Fabian/ Langebach, Martin/ Häusler, Alexander (Hg.): Handbuch Rechtsextremismus. Wiesbaden: Springer VS, S. 533-560.
- Quehl, Thomas (2010): Immer noch die Anderen? Ein rassismuskritischer Blick auf die Normalität schulischer Bildungsbenachteiligung. In: Broden, Anne/Mecheril, Paul (Hg.): Rassismus bildet. Bildungswissenschaftliche Beiträge zu Normalisierung und Subjektivierung in der Migrationsgesellschaft. Bielefeld: transcript Verlag, S. 183-208.
- Quent, Matthias (2017): Rechter Populismus oder populärer Rechtsextremismus? In: Wissen schafft Demokratie, Schriftenreihe des Instituts für Demokratie und Zivilgesellschaft, 1:2017, S. 198-210.
- Quendt, Matthias (2019): Deutschland rechts außen. Wie die Rechten nach der Macht greifen und wir sie stoppen können. München.
- Rommelspacher, Birgit (2009): Was ist eigentlich Rassismus? In: Melter, Claus/Mecheril, Paul (Hg.): Rassismuskritik. Band 1: Rassismustheorie und –forschung, Schwalbach/Taunus: Wochenschau Verlag, S. 25-38.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (Hg.) (2014): Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven. Berlin. Quelle: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/03/SVR-FB_Diskriminierung-am-Ausbildungsmarkt.pdf (Abruf: 29.11.19).
- Salzborn, Manuel (2018): Rechtsextremismus. Erscheinungsformen und Erklärungsansätze. 3. Überarbeitete und erweiterte Auflage. Baden-Baden.
- Scherr, Albert/ Janz, Caroline/ Müller, Stefan (2015): Diskriminierung in der beruflichen Bildung. Wie migrantische Jugendliche bei der Lehrstellenvergabe benachteiligt werden. Springer/VS, Wiesbaden.
- Scherr, Albert (2017): Diskriminierung von Roma und Sinti. In: In: Scherr, Albert/ El-Mafaalani, Aladin (Hg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 529-544.
- Stöss, Richard (2010): Rechtsextremismus im Wandel. Berlin. Quelle: <http://library.fes.de/pdf-files/do/08223.pdf> (Abruf: 23.11.19).
- Virchow, Fabian (2016): „Rechtsextremismus“: Begriffe – Forschungsfelder – Kontroversen. In: Virchow, Fabian/ Langebach, Martin/ Häusler, Alexander (Hg.): Handbuch Rechtsextremismus. Wiesbaden: Springer VS, S. 5-42.
- Strobl, Rainer/ Lobermeier, Olaf/ Klemm, Jana/ Werner, Merle (2019): Abschlussbericht zur Evaluation des niedersächsischen Landesprogramms gegen Rechtsextremismus – für Demokratie und Menschenrechte. Hannover.
- Virchow, Fabian (2016): „Rechtsextremismus“: Begriffe – Forschungsfelder – Kontroversen. In: Virchow, Fabian/ Langebach, Martin/ Häusler, Alexander (Hg.): Handbuch Rechtsextremismus. Wiesbaden: Springer VS, S. 5-42.
- WSI-Mitteilungen Schwerpunktheft 03/2019: Rechtspopulismus in der Arbeitswelt - eine Herausforderung für Gewerkschaften.
- Wolf, Tanja (2017): Rechtspopulismus. Überblick über Theorie und Praxis. Wiesbaden: Springer VS.
- Zick, Andreas/ Klein, Anna (2014): Fragile Mitte - Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland. Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Ralf Melzer. Bonn J.H.W. Dietz Verlag.

- Zick, Andreas/ Küpper, Beate/ Krause: Daniela (2016): Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016. Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Ralf Melzer. Bonn, J. H. W. Dietz Verlag.
- Zick, Andreas/ Küpper, Beate/ Berghan, Wilhelm (2019) Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018. Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Franziska Schröter. Bonn, J. H. W. Dietz Nachf.